



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS**

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2010
PROCESSO Nº : 00190.005392/2011-74
UNIDADE AUDITADA : 809901 - SERPRO
MUNICÍPIO - UF : BRASÍLIA - DF
RELATÓRIO Nº : 201108703
UCI EXECUTORA : 170961 - SFC/DEFAZ - Coordenação-Geral
de Auditoria da Área Fazendária

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201108703, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda, sob a forma de Empresa Estatal Independente.

I - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 21/03/2011 a 31/05/2011, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a conformidade com o teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-107/2010 e 110/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-110/2010, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS/QUALITATIVOS DA GESTÃO

O Serpro, criado pela Lei nº 5.615, de 01/01/1964, sob a forma de empresa pública com capital integralmente da União, integrante da administração pública indireta, vinculada ao Ministério da Fazenda, atua na área de tecnologia da informação, tendo por prioridade atender, com exclusividade, aos órgãos do Ministério da Fazenda, conforme art. 3 do Decreto 6.791/2009.

Mediante o Planejamento Estratégico, a empresa estabeleceu os componentes estratégicos que orientaram os trabalhos da empresa para atender as demandas que lhe são direcionadas. Nesse documento, definiu os componentes e os direcionadores estratégicos, bem como os problemas e as metas estratégicas para os exercícios de 2009/2010.

Essas ações obedecem a direcionadores estratégicos, permitindo o alcance dos objetivos e o cumprimento da missão empresarial.

O Serpro organizou as suas diretrizes estratégicas em cinco dimensões, a saber: Cliente e Governo; Sociedade; Tecnologia; Pessoas; Gestão e Organização.

Para a perseguição da finalidade ou da resolução dos problemas definidos no planejamento, o Serpro orça um conjunto de ações consignadas no informativo econômico-financeiro organizado no Programa de Dispêndios Globais - PDG, que contempla, inclusive, as ações do orçamento de investimento da Empresa. Lembrando que o PDG, por definição no Manual Técnico de Orçamento das Empresas do Setor Produtivo Estatal - SPE do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST, compreende todas as fontes de recursos e todos os dispêndios previstos para o ano de referência, no "regime de competência", devendo guardar concordância com os registros contábeis.

Para o exercício de 2010, o DEST/MP aprovou orçamento para o Serpro no valor de R\$ 2.284.926.194,00, sendo R\$ 2.144.926.194,00 para dispêndio corrente, e R\$ 140.000.000,00 para dispêndios de capital.

Do ponto de vista de resultado quantitativo, até o final do exercício de 2010, o Serpro realizou R\$ 1.943.414.931,00, 90,61%, do previsto para os dispêndios correntes, e R\$ 110.934.891,00, 79,24%, para os de capital. No entanto, analisando as ações componentes do orçamento de investimento - item do PDG -, observamos execução abaixo de 60% do previsto em duas das três ações, a saber:

NOMENCLATURA	PREVISÃO (R\$)	EXECUÇÃO (R\$)	% DA EXECUÇÃO
AÇÃO 4101 - Manutenção e Adequação de Bens Imóveis	26.000.000,00	15.588.996,00	59,96
AÇÃO 4102 - Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	10.000.000,00	3.512.070,00	35,12
AÇÃO 4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	94.000.000	91.833.824	97,70%
Total	130.000.000	110.934.890	85,33%

Fonte: Sigplan

O gestor apresentou como razões para a baixa execução a alta complexidade e atrasos nas licitações em decorrência de recursos impetrados, representações junto ao TCU e interpelações judiciais. No entanto, os recursos não executados em 2010 estão em andamento e foram transferidos para a programação de 2011. Portanto, consideramos satisfatórias as razões, tendo em vista o caráter exógeno dos fatores que implicaram uma execução abaixo da prevista.

Na avaliação dos resultados qualitativos da gestão do Serpro no exercício de 2010, cabe destacar os avanços na resolução do "problema 1 - Atender com qualidade e prazo às demandas prioritárias de interesse do Estado, garantindo os níveis de serviço acordados" e do "problema 10 - O modelo atual de Gestão facilita a fragmentação e as disputas internas", ambos do planejamento estratégico, nas dimensões Clientes Governo e Gestão e Organização. Com relação ao problema 1, avançou com a melhoria na informatização do imposto de renda para atender a meta da RFB de 2011 de ser o primeiro ano de declaração completamente eletrônica do país; e ao segundo com a adoção da prática de governança de processo.

No entanto, retornando ao resultado quantitativo, a gestão do Serpro no exercício de 2010 teve prejuízo na ordem R\$ 174 milhões. Tomando por base a análise vertical da Demonstração de Resultado do Exercício - DRE em conjunto com o PDG, os principais fatores para o comportamento foram:

- a) Queda na receita registrada com relação ao exercício de 2009, tendo como principal responsável, conforme informado pelo Serpro, o contrato com a Receita Federal do Brasil;
- b) Aumento de despesa, apresentando a constituição de provisão para resultado com ações judiciais como principal ator desse desempenho - R\$ 261.496.905,44; e
- c) Lançamento no resultado de valores resultantes de fatos contábeis que, em nosso entendimento, deveriam ser registrados no ativo e baixados por competência.

Acompanha esse desempenho econômico negativo o decréscimo de 81,60% no estoque líquido de caixa, passando dos R\$ 234 milhões em 2009, para R\$ 43 milhões no final de 2010, o que demonstra fragilidade na gestão dos recebíveis.

Diante do exposto, concluímos que, apesar dos ganhos qualitativos observados, demonstrando avanço rumo às suas diretrizes estratégicas, o Serpro, do ponto de vista quantitativo, apresentou desempenho negativo, tanto econômico, como financeiro, acompanhado pela redução no investimento no exercício de 2010, comparado com 2009.

Portanto, entendemos que o Serpro necessita apresentar ações positivas para resolver/mitigar as situações de fragilidades apontadas nas letras de "a", "b" e "c" acima, com vistas a melhorar o desempenho econômico e financeiro e caminhar ao encontro do componente estratégico de *"prover e integrar soluções em Tecnologia da Informação e Comunicações para o êxito da gestão e da governança do Estado, em benefício da sociedade"*.

4.2 AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

Com o objetivo de aferir a mensurabilidade e utilidade dos indicadores de gestão apresentados pelo Serpro para o exercício de 2010, procedemos à avaliação dos 10 indicadores constantes do Planejamento Estratégico.

Da análise dos indicadores, quanto à utilidade, verificamos que são úteis à tomada de decisões gerenciais. No entanto, no item mensurabilidade, identificamos possibilidades de melhorias para as quais tecemos recomendações.

Identificamos, também, carência na gestão dos indicadores, necessitando de organização de área orgânica competente para essa gestão, bem como a inexistência de normativo com orientações estruturadas para:

- processo de criação;
- definição (se o indicador é de planejamento estratégico, desenvolvimento, etc);
- padronização;
- responsabilidade;
- coleta;
- acompanhamento e melhoria;
- comunicação e publicidade da existência do indicador;
- destinatário; e
- conformidade e certificação.

O desenho organizacional dessa gestão é de fundamental importância para que os indicadores tornem-se instrumentos de auxílio à entidade no processo de tomada de decisão. Portanto, consideramos que o Serpro deva envidar esforços com vistas a estruturar a gestão de indicadores que possibilitem clareza e precisão no acompanhamento da performance da empresa.

4.3 AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A avaliação sobre o funcionamento do sistema de controle interno do Serpro abordou, além da efetividade da sua Auditoria Interna, aspectos do ambiente interno; da avaliação de risco; dos procedimentos de controle adotados; da informação e comunicação; e do monitoramento dos controles implementados.

A Unidade de Auditoria Interna da empresa sob avaliação - Audig, vinculada diretamente ao Conselho Diretor desta, conforme art. 16 do Decreto 6.791, de 10/03/2009, realiza periodicamente o monitoramento das recomendações emitidas pelos órgãos de controle, ao receber as justificativas/providências adotadas pelo auditado, via Sistema Integrado Serpro de Auditoria - SISAUD.

Na avaliação do elemento monitoramento, a Audig leva em consideração a existência de verificação quanto ao cumprimento das recomendações expedidas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo.

Mediante item 9 do Relatório de Gestão, o gestor avaliou que a estrutura de controles internos do Serpro está implementada de forma consistente - média aritmética ponderada acima de 4 -, tendo sido verificadas, tanto por esta equipe quanto pelo gestor, algumas deficiências carecedoras de melhorias, descritas na tabela a seguir:

COMPONENTES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	FRAGILIDADES INDENTIFICADAS
Ambiente de Controle	Ausência de descrição de atribuições e competências. Ausência, até o final do exercício de 2010, de procedimentos e instruções padronizados e normatizados para o ambiente de gestão de convênios e instrumentos congêneres. Integração apenas parcial dos sistemas de informática internos.
Avaliação de risco	Ausência de mapeamento de riscos de toda a empresa, identificando-os e hierarquizando-os. Ausência de processo formal para diagnóstico e mensuração de eventos externos que o afetam no âmbito do Planejamento Estratégico.
Procedimentos de Controle	Fragilidade na execução de rotinas de controle com o objetivo de: a) impedir acumulação indevida de cargo; b) impedir ocupantes de gerência de realizar hora extra; c) pagamento de periculosidade acima do estabelecido; e d) impedir que se escolha modalidade, razões da dispensa e inexigibilidade de licitação não compatíveis com o que o caso pede.

Fonte: elaborado pela Equipe de auditoria com base no Relatório de Gestão do exercício de 2010

Para as fragilidades apontadas, emitimos recomendações com o objetivo de aprimorar o sistema de controle interno da empresa.

4.4 AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

O Serpro possuía, até o final de 2010, 149 convênios e instrumentos congêneres, distribuídos nas seguintes modalidades:

Modalidade	Qtde	Valores concedidos (R\$)			Total (R\$)
		Siafi	Siconv	Hisaq	
Convênio	9			195.000,00	195.000,00
Acordo de Cooperação	127			Sem valor	
Termo de Compromisso	11			Sem valor	
Memorando de entendimento	1			Sem valor	
Protocolo de cooperação	1			Sem valor	
Total	149			Sem valor	

Fonte: Elaborado pela Equipe de auditoria com base em informações extraídas do Siafi, do Siconv e do Hisaq.

Dentre o total acima, somente um envolveu transferência de recursos, o convênio com a Universidade Federal de Santa Catarina, cujo objetivo consistiu no desenvolvimento de Programa de Cooperação técnico-científico por meio de realização de engenharia reversa e correções/aprimoramento no sistema de gerenciamento de certificados do Serpro, com os seguintes dados:

Valor total pactuado (R\$)	Valor executado no Exercício de 2010 (R\$)	Contrapartida (R\$)	Início da Vigência	Fim da Vigência	Prestação de Contas e situação
243.750,00	195.000,00	48.750,00	20/11/09	19/03/11	Em fase de Aprovação da Prestação de Contas Parcial.

Fonte: Elaborado pela Equipe de auditoria com base em informações extraídas da resposta à SA 243561/003, de 22/02/2011.

Mediante convênios firmados com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil, o Serpro acelerou e deu maior confiabilidade ao processo de levantamento e recebimento de Alvarás Judiciais, alcançando no exercício de 2010 restituição no valor de R\$ 2.244.843,44.

Analisamos a sistemática do Serpro concernente à gestão e aos controles dos convênios firmados até 2010 e identificamos fragilidade quanto à normatização, à fiscalização, bem como divergências entre o sistema interno e o SIAFI no controle da execução dos convênios.

Assim, entendemos que há a necessidade de implementação de melhorias na sistemática de gestão de convênios e instrumentos congêneres com relação à normatização, à fiscalização e ao acompanhamento da execução.

4.5 AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

Verificamos que o Serpro realizou, no exercício de 2010, aquisições/contratações de bens e serviços, no montante de R\$ 544.799.154,42, conforme tabela abaixo:

Modalidade de Aquisição de Bens/Serviços	Valores Realizados em 2010 (R\$)	% Valores por modalidade
Dispensa	31.630.271,10	5,81
Inexigibilidade	168.147.502,97	30,86
Convite	367,95	0,00
Tomada de Preços	1.376.204,18	0,25
Concorrência	4.068.893,43	0,75
Pregão e Adesão a Ata de Registro de Preços (Pregão)	339.575.914,79	62,33
TOTAL	544.799.154,42	100,00

Fonte: Siafi - dezembro/2010

Para avaliação da regularidade dessas aquisições/contratações, a CGU e a Audig selecionaram amostras não probabilísticas, conforme informações a seguir.

Ao longo do exercício de 2010, a Audig realizou 05 auditorias na área de gestão logística/administrativa, fazendo análises em 213 processos de aquisições/contratações de bens, obras e serviços. Dessas análises, concluiu pela regularidade dos procedimentos licitatórios e da execução dos contratos da empresa em 2010. Não obstante, emitiu 5 recomendações de melhorias e de providências na área, estando 3 ainda pendentes de implementação.

Quanto à avaliação desta CGU, foram analisados 6 processos de aquisição, o que correspondeu aos seguintes percentuais do universo supracitado:

Modalidade de Aquisição de Bens/Serviços	Montante analisado (R\$)	% recursos analisados
Dispensa	126.773,64	0,40
Inexigibilidade	38.315.962,78	22,79
Convite	0,00	0,00
Tomada de Preços	292.571,05	21,26
Concorrência	0,00	0,00
Pregão e Adesão a Ata de Registro de Preços (Pregão)	4.332.795,35	1,28
TOTAL	43.068.102,82	7,91

Do escopo analisado por esta CGU, concluímos pela ilegalidade no processo relativo ao Convênio de Reciprocidade vigente em 2010 entre o Serpro e a Caixa de Assistência dos Empregados do Banco do Brasil - Cassi. Tal ilegalidade foi tratada junto à empresa sob auditoria, a qual apresentou suas

justificativas e considerações. Diante do apresentado, foi emitida recomendação para que a empresa implementasse plano de ação com vistas a sanar a situação verificada.

Quanto aos demais processos de aquisição do Serpro analisados, verificamos que os mesmos estavam regulares, em que pese a identificação de impropriedades relacionadas à:

- a) utilização de pregão eletrônico para contratação de obra no valor total de R\$ 3.616.230,00, sem a devida avaliação de risco;
- b) adesão a ata de registro de preço sem comprovação da vantajosidade, com pesquisa de preço intempestiva e restringindo a uma única marca; e
- c) contratação direta por dispensa de licitação sem a inclusão no processo respectivo de todas as informações exigidas pela Lei nº 8.666/1993.

Em relação às impropriedades constatadas supracitadas, não foi identificado prejuízo para o Serpro. Por outro lado, esta CGU fez recomendações para melhoria dos seus controles internos no intuito que os seus processos sejam mais transparentes e dotados de elementos que garantam a legalidade e a economicidade dos mesmos.

4.6 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

O quadro a seguir demonstra o quantitativo de empregados por cargo do Serpro, referente ao triênio 2008/2009/2010.

Exercício	Analista	Técnico	Outros cargos	Total	Cedido com ônus e sem ônus *	Requisitado	Mandatário
2008	3.392	2.514	4.586	10.492	3.336	9	7
2009	3.608	2.478	4.532	10.618	3.298	7	7
2010	4.041	2.475	4.474	10.990	3.282	9	7

Fonte: Relatório de gestão do Serpro, referente ao exercício de 2010 e Notas explicativas às Demonstrações Contábeis de 2010.

Conforme informações prestadas no Relatório de Gestão de 2010, o Serpro contratou 640 empregados por concurso, no entanto, houve desligamento de 268, restando acréscimos de 372 empregados ao estoque da forma de trabalho existente.

A gestão do Serpro não considera suficiente a força de trabalho instalada, de sorte que realizou, em 2010, concurso público para convocação imediata de 38 vagas, aditadas, na sequência, por mais 82 vagas dos aprovados no Cadastro de Reserva, totalizando 120 vagas.

No entanto, em que pese a necessidade de pessoal, o Serpro possui número expressivo de cessão, 30% do total do quadro de pessoal.

Com o objetivo de avaliar a gestão de recursos humanos da unidade, foram executados trabalhos orientados pelo seguinte escopo:

- Avaliação de rubricas da folha de pagamento;
- Acumulação de cargos;
- Ocorrência de auditoria da área de pessoal;
- Trabalho realizado pela Audig no controle do processo de exigência de declaração de bens e rendas dos servidores; e
- Trabalho realizado pela Audig sobre atos relativos à folha de pagamento sem a autorização obrigatória da autoridade competente, bem como diferenças no cálculo do INSS e do FGTS.

OCORRÊNCIAS COM INDÍCIOS DE FALHAS	ACHADOS
Empregados com gratificação superior a 40% do salário base e recebendo hora extra (empregados gerentes).	73
Acumulação da Função Técnica - FCT com a Gratificação de Função - GCG.	2
Empregados em possível situação de irregularidade no pagamento de sobreaviso	35
Empregados recebendo adicional de periculosidade acima do valor permitido no Art. 193, § 1º CLT, 30% do Salário Base.	49
Empregados recebendo adicional de periculosidade abaixo do valor permitido no Art. 193, § 1º CLT, 30% do Salário Base.	6
Empregados com possível acumulação indevida de cargo e/ou incompatibilidade de horário.	100
Empregados em situação funcional igual anistiado.	8
Pensão por dependência econômica paga a empregada com outro vínculo no Siape	1
Permanência de empregado em Regime de Sobreaviso por período superior a 100 horas no mês de jan/2010 sem a devida autorização para prorrogação	1
Inconformidades nos registros relativos à contabilização das rubricas com incidência de INSS e FGTS	2

Assim, com base no escopo das nossas análises, da Audig e da DPPES, verificamos fragilidades na gestão de recursos humanos para as quais efetuamos as recomendações necessárias, cujas providências em sua maioria encontram-se implementadas ou em andamento.

4.7 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU E DO CONTROLE INTERNO

Relativamente ao exercício de 2010, com exceção do Acórdão 925/2010 - 1ª Câmara, suspenso em razão do pedido de reconsideração impetrado, a Auditoria Interna verificou que a Entidade implementou as providências necessárias para atender as

determinações/recomendações do TCU, bem como forneceu esclarecimentos diretamente à Corte de Contas.

Quanto às recomendações desta CGU, verificamos que a entidade vem tomando as medidas necessárias para o seu atendimento.

4.8 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PASSIVOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Consultamos os demonstrativos contábeis do Serpro, os movimentos devedores e credores e os saldos contábeis, posição 31/12/2010, e constatamos que a referida empresa não tinha saldo nem fez lançamentos em 2010 na conta FORNECEDORES POR INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS/RECURSOS.

4.9 AVALIAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE CHAMAMENTO PÚBLICO

Até o final do exercício de 2010, o Serpro não possuía critérios normatizados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional no chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, na norma interna GA/013, de 11/04/2011, aquela entidade definiu esses critérios, que ainda não avaliamos, por ser um ato praticado na gestão 2011.

4.10 AVALIAÇÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS - SIASG/SICONV

O Serpro mantém sistema próprio de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, no entanto, ainda não realiza a alimentação eletrônica do Siconv, contrariando o disposto na LDO. Recomendamos a providência de implementar ações para se efetue essa transferência.

4.11 AVALIAÇÃO DA ENTREGA E DO TRATAMENTO DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS

Apesar de não possuir controle informatizado, o processo de entrega das declarações de bens e rendas dos empregados está estruturado e normatizado no Serpro, conforme definidos na norma interna GP/003, de 30/04/2008.

Com o objetivo de avaliar o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993 pela UJ, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, a Audig analisou o controle do processo de exigência e arquivamento de declaração de bens e rendas dos empregados do Serpro.

A avaliação da Audig teve por base o normativo interno, correspondente a uma amostragem de 177 empregados, equivalente a 8% do total de 2.109 de declarações entregues, e concluiu que não foi verificada inconformidade sobre este assunto e que os controles são satisfatórios.

4.12 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS DE USO ESPECIAL

O Serpro, por ser Empresa Pública Independente, não está obrigado a cumprir a Portaria Interministerial N° 322 (SPU/STN), que determina a realização, até 10/12/2001, do recadastramento, no SPN2000, dos imóveis sob a jurisdição dos órgãos Públicos Federais, Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000.

4.13 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A gestão da tecnologia da informação do Serpro assim se estrutura:

1. planejamento estratégico de tecnologia de informação alinhado às necessidades da unidade e ao cumprimento de sua missão institucional;
2. planejamento e estrutura para salvaguarda da informação, em especial para as seguintes questões: política de segurança da informação e existência de área específica para lidar estrategicamente com segurança da informação;
3. Política de pessoal pautada na contratação de empregados concursados para integrar os seus quadros; e
4. formalização de metodologia de desenvolvimento de sistemas utilizada no setor de informática do Serpro, avaliações de rotina para verificação de compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades da empresa e gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI.

As atividades de desenvolvimento, segurança da informação e governança de TI no Serpro estão distribuídas nas seguintes unidades:

Atividades	Superintendências/coordenação			
	Superintendência de Sistemas Corporativos - Supsc	Superintendência de Desenvolvimento - Supde	Superintendência de Suporte à Tecnologia - Supst	Coordenação Estratégica de Tecnologia - Cetec
Soluções para clientes internos	➤		❖	✓
Soluções para clientes externos		➤	❖	✓
❖ Prover, alinhar, integrar e otimizar tecnologias e processos relacionados ao desenvolvimento de sistemas do Serpro. ➤ Desenvolver a solução. ✓ Responder por assunto com relação à Governança de TI e Segurança da informação. Fonte: elaborado pela Equipe de auditoria.				

O Serpro não é integrante do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, definido no art. 3 do Decreto 1.048, de 21/01/1994. Portanto, fica afastado de aplicação dos comandos da IN/SLTI N° 04 de 12/11/2010, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

A dimensão tecnologia está contemplada no planejamento estratégico do Serpro com seis diretrizes.

A Cetec, em 2009, elaborou o PDTI para o biênio 2009/2010, formalizado em documento próprio e aprovado pela Decisão de Diretoria, conforme Ata da Reunião de Diretoria, de 16/07/2009, n° 0020/2009.

Até o final de 2010, não existia Comitê que decidisse sobre a priorização das ações de investimentos em TI no Serpro. Essas ações, de acordo com a Resolução DE-017/2008, eram tomadas pela alta administração, submetidas mediante Processo Decisório, na forma de Workflow. Portanto, o Processo Decisório sistematizava e controlava o encaminhamento de proposições de decisão à apreciação da Diretoria Colegiada que, por sua vez, se fundamentavam em pareceres dados por diversas unidades da empresa.

A partir de 2011, a Decisão de Diretoria OE-027/2011 instituiu o Comitê de Planejamento com a competência de atuar na execução do subprocesso Demandas e Planos de Contratações, integrante do Processo de Aquisições e Contratações do Serpro - PAC. Dentre outras atribuições, esse Comitê é responsável por priorizar as aquisições e contratações, considerando justificativas técnicas, orçamentária, conveniência e oportunidade, bem como estruturar o Plano Plurianual e o Plano Anual de Contratações a serem submetidos, posteriormente, à decisão da Diretoria.

O Serpro ainda não adota as práticas de gestão do COBIT. Na gestão de TI, o PMBOK, o ITIL, o CMM e ISO 17799 já se encontram em uso na Empresa, tanto para disponibilização de serviços para clientes internos quanto externos. No entanto, encontra-se em andamento na empresa o Projeto Governança de TI,

cuja formalização da integração dos demais frameworks será efetivada sob as definições sugeridas no COBIT par fins da Governança, assim que o Modelo for aprovado e implantado.

A Coordenação Estratégica de Tecnologia - Cetec, ligada organicamente ao Diretor Superintendente do Serpro, tem, mediante o seu Departamento de Tecnologia de Segurança - CTGSD, a competência de monitoramento do cumprimento da Política Corporativa de Segurança da Informação - PCSI, documento cujo objetivo consiste em fornecer o direcionamento estratégico da segurança da informação para o Serpro.

O Diretor Presidente do Serpro, na Resolução SG-002/2008, aprovou a PCSI. Assim como todos os normativos da Empresa, a PCSI foi publicada eletronicamente via Sistema de Normas do Serpro - Sinor na intranet, e distribuída a todos empregados pelo correio eletrônico corporativo.

Quanto à política de pessoal, não existem empregados terceirizados nas atividades fins do Serpro. Existem ocupantes de funções gerenciais, sem vínculo com a Empresa, na condição de requisitados exercendo função de assessoramento.

O Serpro informou a existência de carência de mão-de-obra de tecnologia da informação na sua atividade fim. Tal carência teria sido suprida por meio de contratação por concurso público de 510 empregados para os cargos de técnico e analista. Foram autorizadas 423 vagas do concurso de 2008 e 87 vagas do concurso de 2010.

Para o desenvolvimento de sistemas no Serpro é utilizado o Processo Serpro de Desenvolvimento de Soluções - PSDS. O uso do PSDS foi autorizado pela norma interna DS-017 - Desenvolvimento e Gestão de Software. Esse processo vem sendo utilizado desde 2001, sofrendo constante evolução com base em metodologias como *Unified Process*, *CMMi*, *PMBOK*, e métodos ágeis como o *Scrum*, *XP* e *Open UP*.

O PSDS suporta as etapas no ciclo de vida de desenvolvimento de sistemas, desde a especificação de requisitos, análise e projeto, implementação, testes, homologação e implantação. Oferece suporte ainda às atividades de apoio: gestão de configuração, garantia de qualidade, gestão de projeto e medição e análise.

Para a manutenção e evolução dos sistemas desenvolvidos, o Serpro utiliza um ambiente corporativo de gestão de configuração.

4.14 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO TCU - PLENÁRIO 2.132/2010 - TERCEIRIZAÇÃO

O Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão nº 2.132, de 25/08/2010, determinou ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - DEST/MP a expedição de

orientação às empresas estatais sobre contratos de terceirização de mão-de-obra. Essa orientação tratará, especialmente, da existência ou não de trabalhadores terceirizados ocupando postos exclusivos de empregados concursados e/ou realizando serviços relacionados à atividade-fim, entendida esta como a que constitui a área de competência legal ou a missão institucional da empresa.

A seguir, as determinações do Acórdão nº 2.132 do TCU e as respectivas providências informadas pelo Serpro:

a) no prazo de 6 meses, efetuar levantamento no intuito de identificar e regulamentar, em todos os níveis de negócio, mediante análise criteriosa de suas rotinas e procedimentos, as atividades passíveis de terceirização, de modo a separá-las de acordo com sua natureza (v.g. conservação, limpeza, segurança, informática, assessoramento, consultoria, e outras), em consonância com as disposições do Decreto nº 2.271/1997 e da Súmula TST nº 331.

"A Empresa constituiu Grupo de Trabalho - GT - GP-044/2010 com a finalidade de conduzir as ações necessárias ao cumprimento do Termo de Conciliação Judicial celebrado entre o SERPRO e a Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região, em virtude da Ação Civil Pública nº 1231/98, de 09 de março de 2010 - 4ª J CJ/BSB, que questionava progressão funcional e contratação sem concurso público. O GT analisou os objetos dos contratos de prestação de serviços em relação às atribuições dos cargos existentes nos planos de cargos e salários vigentes nesta Empresa Pública, elencando as atividades passíveis de terceirização, separadas pela sua natureza, conforme Relatório dos Contratos Analisados."

b) no prazo de 2 meses, contados a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, confrontar os objetos de todos os contratos de prestação de serviços terceirizados em andamento com as atividades identificadas a partir do levantamento acima, e identificar o número de trabalhadores terceirizados que se enquadrem em alguma das seguintes situações irregulares: ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; exercício de atividade meio e presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; exercício de atividade-fim.

"O GT citado no item anterior realizou o levantamento e análise dos objetos dos contratos de prestação de serviços em relação às atribuições dos cargos existentes nos planos de cargos e salários vigentes nesta Empresa Pública, onde apresentou as atividades contratadas e as respectivas recomendações, que serão implementadas após posicionamento da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região."

c) no prazo de 4 meses, contados a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, remeter ao DEST plano detalhado para substituição, num prazo de 5 anos, de todos os trabalhadores que se enquadrem nas situações relatadas no subitem acima por empregados concursados, em atenção ao art. 37,

inciso II, da Constituição Federal, o qual deverá contemplar cronograma informativo sobre o número e o percentual de substituições previstas em cada ano.

“Em virtude de circunstâncias levantadas pelo Grupo de Trabalho, foi encaminhado pela Consultoria Jurídica desta CGU um relatório preliminar à Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região, a fim de solicitar a flexibilização dos termos do Acordo no que se refere aos cargos de Analista em Advocacia, Analista em Medicina do Trabalho e Auxiliar em Apoio Operacional. Sendo assim, somente após o posicionamento da referida Procuradoria, será possível enquadrar situações que poderão ser consideradas como irregulares e o respectivo cronograma de substituição dos empregados, oportunidade em que esperamos atender este item a esse DEST, no prazo estabelecido.”

5. IRREGULARIDADES QUE RESULTARAM EM DANO AO ERÁRIO

Não foram identificadas situações que tenham causado dano ou prejuízo ao erário.

III - CONCLUSÃO

Os resultados dos trabalhos demonstram a adequada gestão da unidade nas áreas examinadas, tendo sido feitas recomendações de melhoria para gestão de projetos, indicadores de gestão, procedimentos licitatórios, gestão de recursos humanos e transferências.

Eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram tratadas em recomendações ou Nota de Auditoria, e as providências corretivas a serem adotadas serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 12 de setembro de 2011.

NOME
CARGO
ASSINATURA

EDUARDO REIS SOARES
AFC

MARIA JULIA DE SOUSA CASTRO
AFC

ORLANDO ALMEIDA SILVA
AFC



RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Nº

201108703

2ª PARTE

1 - PROGRAMA DE DISPÊNDIOS GLOBAIS DO SERPRO

1.1 SUBÁREA - MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DE INFORMÁTICA, INFORMAÇÃO, TELEPROCESSAMENTO

1.1.1 ASSUNTO - PROGRAMAÇÃO

O Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro -, criado pela Lei nº 5.615, de 01/01/1964, sob a forma de empresa pública com capital integralmente da União, integrante da administração pública indireta, vinculada ao Ministério da Fazenda, atua na área de tecnologia da informação, tendo por prioridade atender, com exclusividade, aos órgãos do Ministério da Fazenda, conforme art. 3 do Decreto 6.791/2009.

O Serpro é uma empresa estatal independente, pertencente ao orçamento de investimento das estatais, portanto, economicamente ativa, financiada diretamente pelos recursos próprios, tendo o conjunto sistematizado de informações econômico-financeiras prestados mediante o Programa de Dispêndios Globais - PDG ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - DEST/MP.

A partir do ano de 2004, o Serpro migrou do orçamento fiscal e da seguridade social para o orçamento de investimento das estatais, implicando na suspensão de recebimento de recursos da fonte 100 - transferências diretas da União. A partir daí, a empresa conta com duas principais fontes de recursos: os recebimentos decorrentes da arrecadação de receita própria, oriunda da sua atividade operacional - fonte 250 - e as receitas de aplicações financeiras - fonte 280.

Com a migração, somente o investimento, dentro do orçamento de investimento das estatais, é aprovado pelo Congresso Nacional, restando ao DEST/MP avaliar e aprovar toda a proposta orçamentária do Serpro constante do seu PDG.

Anualmente, o Serpro elabora o PDG - estimativas de receitas e de dispêndios para o ano seguinte - e envia ao DEST/MP para análise e aprovação. Dentre esses dispêndios estimados estão os valores programados de dispêndios de capital e investimentos, que irão compor o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais do Orçamento Geral da União.

Para 2010, o Decreto nº 6.997, de 04/11/2009 aprovou o PDG das empresas estatais, inclusive o do Serpro. O anexo ao decreto apresenta PDG para o Serpro, exercício de 2010, no valor de R\$ 2.224.052.355,00 dos quais R\$ 130.000.000,00 destinaram-se a investimentos.

No orçamento de investimento, os recursos do Serpro têm a seguinte configuração:

FUNÇÃO	23	COMÉRCIO E SERVIÇO
SUBFUNÇÃO	122	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	126	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA	0807	INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS EM INFRA-ESTRUTURA DE APOIO
AÇÃO	4101	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS IMÓVEIS
	4102	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS MÓVEIS, VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS
	4103	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ATIVOS DE INFORMÁTICA, INFORMAÇÃO E DE TELEPROCESSAMENTO.

Fonte: Sigplan

O Programa de investimento das empresas estatais em infra-estrutura de apoio tem por objetivo dotar a área administrativa de condições necessárias para prestar adequado suporte à área operacional.

Nas ações acima, o Serpro executou R\$ 110.934.890,00, distribuídos da seguinte forma:

PROGRAMA	AÇÃO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	EXECUTADO (R\$ 1,00)	% SOBRE O TOTAL DO PROGRAMA
0807- INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS EM INFRA- ESTRUTURA DE APOIO	4101	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	15.588.995	14,05%
	4102	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS MÓVEIS, VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	3.512.070	3,17%
	4103	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ATIVOS DE INFORMÁTICA, INFORMAÇÃO E DE TELEPROCESSAMENTO.	91.833.824	82,78%
TOTAL			110.934.890	100,00%

Fonte: Sistemas de Informações Gerenciais e Planejamento - Sigplan

A execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Serpro se dá mediante o Siafi, em programa de trabalho único, de código 04126075122110001 (FUNÇÃO 04 - Administração; SUBFUNÇÃO 126 - Tecnologia da Informação; PROGRAMA 0751 - Serviços de Informática para o Setor Público; e AÇÃO 2211 - Soluções de Tecnologia da Informação para o Governo Federal).

Cabe destacar que, durante os trabalhos de auditoria, analisamos o conjunto estrutural orgânico do Serpro e não há nos normativos internos o rol de competências/atribuições das Diretorias. Por entendermos que essa lacuna prejudicaria, entre outras, o entendimento do propósito da Diretoria, recomendamos por meio da Nota de Auditoria 246682/01, de 26/04/2011, o desenho, nos normativos internos do Serpro, das atribuições e as competências das Diretorias. O prazo para atendimento desta recomendação é 30/08/2011.

1.1.2 ASSUNTO - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.2.1 - INFORMAÇÃO:

Durante os trabalhos de auditoria, buscamos avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Serpro, conforme será descrito a seguir, bem como nos itens 1.1.2.2, 1.1.2.3 e 1.1.2.4.

O planejamento estratégico e a orçamentação do Serpro constam como instrumentos alinhadores de suas ações empresariais.

A estratégia de atuação do Serpro pauta-se no planejamento estratégico, elaborado segundo metodologia participativa, denominado de Planejamento Estratégico Participativo do Serpro - PEPS, para melhor cumprir a sua finalidade de desenvolver soluções em tecnologia da informação e comunicação voltadas às finanças públicas e às ações estruturadoras e integradoras relacionadas à gestão do Estado.

As diretrizes estratégicas do Serpro norteiam metas, projetos e ações da empresa e estão organizadas em cinco categorias de direcionadores, denominados de dimensão: cliente e governo, sociedade, tecnologia, pessoas e gestão e organização.

A orçamentação do Serpro consolida-se no Programa de Dispêndios Globais - PDG, que constitui em peça orçamentária elaborada anualmente a partir de propostas próprias, sendo o DEST/MP responsável pela análise e pela consolidação das propostas de dispêndios feitos, bem como pela gestão de todo o processo.

Do ponto de vista de resultado quantitativo, até o final do exercício de 2010, o Serpro realizou R\$ 1.943.414.931,00, 90,61%, do previsto para os dispêndios correntes, e R\$ 110.934.891,00, 79,24%, para os de capital. No entanto, analisando as ações componentes do orçamento de investimento - item do PDG -, observamos execução abaixo de 60% do previsto em duas das três ações, a saber:

NOMENCLATURA	PREVISÃO (R\$)	EXECUÇÃO (R\$)	% DA EXECUÇÃO
AÇÃO 4101 - Manutenção e Adequação de Bens Imóveis	26.000.000,00	15.588.996,00	59,96
AÇÃO 4102 - Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	10.000.000,00	3.512.070,00	35,12
4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	94.000.000	91.833.824	97,70%
Total	130.000.000	110.934.890	85,33%

Fonte: Sigplan

O gestor apresentou as seguintes razões para a baixa execução:

- Ação 4101 - Manutenção de Bens Imóveis (Obras):

"No que se refere aos investimentos previstos para Manutenção de Bens Imóveis - Obras (R\$ 26 milhões), os recursos foram originalmente destinados à obra do novo CPD de São Paulo. Desse total, não foi possível a realização de cerca de R\$ 10,4 milhões em virtude da alta complexidade e atrasos nas licitações em decorrência de recursos impetrados, representações junto ao TCU e interpelações judiciais.

Os recursos não executados em 2010 estão em andamento e foram transferidos para a programação de 2011."

- Ação 4102 - Manutenção de Bens Móveis, Veículos e Equipamentos (Bens)

"Em 2010 foi programado o montante de R\$ 10 milhões para investimentos em bens de infraestrutura, desse montante foram realizados 35% (cerca de R\$ 3,5 milhões). Os recursos estavam inicialmente destinados ao novo CPD de São Paulo, no entanto, em razão da complexidade foram transferidos para 2011. Houve o direcionamento dos recursos para o atendimento de outras demandas das demais regionais, contudo, boa parte está em andamento e não se concluiu no exercício."

Os argumentos apresentados pelo gestor se mostram razoáveis para justificar a baixa execução nas duas ações.

Após a análise da forma dos demonstrativos contábeis, identificamos a ausência de detalhamento em Notas Explicativas de valores pagos à participação nos lucros e resultados, apurados em exercício anterior. Para esse assunto emitimos Nota de Auditoria nº 201108703/002, de 26/04/2011, recomendando:

Recomendação 001: Retificar as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis para o exercício social encerrado em 31 de dezembro de 2010, para inserir nota informando que o efeito competência ocorreu no exercício 2009, e o caixa, em 2010.

Recomendação 002: Adotar como prática, para os casos de ocorrências de descasamento competência/caixa, a inclusão de nota às Notas Explicativas apontando o exercício da competência e as razões para a postergação do efeito caixa.

Destaca-se, ainda com relação aos resultados quantitativos, que o Serpro no exercício de 2010 teve prejuízo de R\$ 174 milhões.

Tomando por base a análise vertical da Demonstração de Resultado do Exercício - DRE em conjunto com o PDG, os principais fatores para esse resultado foram:

- d) Queda na receita registrada com relação ao exercício de 2009, tendo como principal responsável, conforme informado pelo Serpro, os reajustes no contrato com a Receita Federal do Brasil, conforme será tratado no item 1.1.2.3;
- e) Aumento de despesa, apresentando a constituição de provisão para resultado com ações judiciais como principal ator desse desempenho - R\$ 261.496.905,44; e

f) Lançamento no resultado de valores resultantes de fatos contábeis que, em nosso entendimento, deveriam ser registrados no ativo e baixados por competência, que será tratado no item 1.1.2.2.

Outro viés da nossa análise sobre o resultado quantitativo está no comportamento do fluxo de caixa no triênio 2008/2009/2010, descrito na tabela a seguir:

Caixa líquido por Atividades	Exercícios		
	2008	2009	2010
Atividades operacionais	(159.145.022,60)	57.819.153,48	(134.218.766,16)
Atividades de Financiamento	214.033.736,64	(10.000.000,00)	-
Atividades de Investimento	(109.595.192,80)	(128.346.749,53)	(57.293.494,92)
Redução no caixa	(54.706.478,76)	(80.527.596,05)	(191.512.261,08)
Saldo final - Caixa e Equivalentes de Caixa	315.206.519,42	234.678.923,37	43.166.662,29

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na Demonstração de Fluxo de Caixa, constante do Relatório de Gestão de 2010.

As fontes básicas de fluxo de caixa da empresa são as atividades operacionais e de financiamento. A primeira, resultante do recebimento pelos serviços prestados menos o pagamento dos insumos necessários à prestação desses serviços; enquanto que a segunda, basicamente, no caso do Serpro, do pagamento de dividendos e do recebimento de aporte de capital.

Com exceção de 2009, o caixa líquido das atividades operacionais foi negativo. Destacando que os desencaixes líquidos da atividade de investimento teve redução na ordem de 55,36% no exercício de 2010, comparado a 2009.

O Serpro obteve sucessivas reduções de caixa no triênio. Mesmo o encaixe na atividade de financiamento no valor R\$ 271.000.000,00 - aporte de capital - no exercício de 2008 não foi suficiente para suplantar as saídas, tendo que utilizar o valor de R\$ 54 milhões do estoque de caixa de exercícios anteriores. Nos anos seguintes, a utilização do estoque de caixa de exercícios anteriores continuou ocorrendo: R\$ 80 milhões, em 2009, e R\$191 milhões em 2010, saindo de um estoque de R\$ 315 milhões no final do exercício de 2008, para R\$ 43 milhões no final do exercício de 2010, uma redução de 86,30%.

Esse quadro demonstra que a gestão do Serpro não está gerando caixa suficiente na atividade operacional para a manutenção do negócio da empresa, levando ao esgotamento dos estoques acumulados em exercício anteriores e aumentando a dependência a financiamentos externos, via aporte de capital da União, fragilizando a posição do Serpro de Empresa Estatal Independente.

Do ponto de vista da análise do resultado qualitativo do Serpro, identificamos as seguintes práticas/resultados, para as quais detalhamos os pontos mais importantes:

a) Adoção da prática de governança de processo:

A adoção da prática de governança de processo no Serpro teve início em 15/07/2010 com a implantação do Modelo de Governança de Processos do Serpro - MGOP, instituído mediante decisão de diretoria.

A implantação da governança de processo no Serpro dar-se-á nas seguintes etapas:

- 1) Definição dos princípios de governança;
- 2) Análise de processos;
- 3) Desenho e modelagem;
- 4) Gerenciamento do desempenho; e
- 5) Refinamento.

O processo de implementação dessa governança encontra-se na conclusão do item 3 acima, desenho e modelagem, e abrange:

- 1) Processo de Negócio;
- 2) Processo de Aquisições;
- 3) Processo de gestão financeira;
- 4) Processo de gerenciamento de serviços;
- 5) Processo Orçamentário; e
- 6) Processo de Ciclo de vida de Tecnologia.

Os principais resultados qualitativos positivos com o mapeamento dos processos foram:

1. Identificação da Cadeia de Valor, insumo necessário à implementação da metodologia ABC;
2. Identificação da necessidade de organizar as diversas atribuições das Unidades Organizacionais em Atividades;
3. Identificação e eliminação de redundância, passando de 456 subprocessos identificados no primeiro momento para 142;
4. Identificação de todas as necessidades de integração interna de sistema, encaminhamento de visão de projeto de integração de sistemas, estimação do esforço necessário para implementação das integrações; e
5. Implantação da metodologia ABC, que contribuirá com a política de formação de preço do Serpro. Essa metodologia fornecerá anualmente as informações projetadas dos custos dos processos produtivos (insumos) que compõem os serviços, e dos custos indiretos corporativos Serpro. A política de preço do Serpro receberá também a apuração mensal destes custos, bem como uma comparação, ao nível de processo produtivo, entre os custos projetados e os custos executados para o período de vigência da política.

b) Melhoria na informatização do imposto de renda para atender a meta da RFB de 2011 de ser o primeiro ano de declaração completamente eletrônica do país.

Neste item o Serpro obteve resultado qualitativo positivo. Foram 5Gb de capacidade de acesso, 17 servidores destinados exclusivamente ao atendimento, além de programas de grande porte que garantiram uma vazão de até 4.500 transações simultâneas. A chamada "Sala de Comando" monitorou, durante os últimos sete dias das declarações, picos de demanda que chegaram a três milhões de acessos diários - informação publicada na intranet Serpro, de 02/05/2011.

O Serpro obteve outros ganhos qualitativos em 2010, como a ampliação da visibilidade e da resolução mais ágil dos incidentes de alta e altíssima severidade que afetam o negócio mediante o Gerenciamento Integrado de Serviço - GIS; criação de novas ferramentas no âmbito do conceito de gestão de conhecimento, implementando, entre outros, projeto de gestão eletrônica de documentos.

Cabe lembrar que o Serpro não possuía, em 2010, medição de satisfação dos clientes e dos usuários, que poderia servir para orientar o órgão em suas atividades, bem como ser instrumento para subsidiar os órgãos de controle na análise qualitativa.

Diante do exposto, concluímos que, apesar dos ganhos qualitativos observados, demonstrando avanço rumo às suas diretrizes estratégicas das dimensões cliente e governo, sociedade, tecnologia e pessoa, o Serpro, do ponto de vista quantitativo, apresentou desempenho negativo, tanto econômico, como financeiro, acompanhado pela redução no investimento no exercício de 2010, comparado com 2009.

1.1.2.2 - CONSTATAÇÃO:

INCONSISTÊNCIAS NA CLASSIFICAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO DOS PROJETOS.

O ambiente informatizado de orientação e controle de execução dos projetos do Serpro possui a seguinte estrutura:

- ambiente PGPS - Processo de Gerenciamento de Estratégia e Projetos do Serpro, que é a ferramenta que guarda, eletronicamente, todas regras do processo de gerenciamento de projetos do Serpro; e

- ambiente e-Car - Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados, que é ferramenta de acompanhamento da gestão do projeto, onde estão disponíveis os artefatos do Projeto, seu acompanhamento, indicadores.

A Coordenação Estratégica Escritório de Projetos - COEEP é a gestora dessa arquitetura.

Foram selecionados para análise os seguintes projetos:

#	ID	Nome do Projeto	Categoria	Previsão de Início	Previsão de Fim	Valor estimado (R\$)
1	15088	CARGA Fase II	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	01/10/09	20/12/10	15.000.000,00

2	3754	HARPIA	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	01/01/07	31/12/11	127.125.500,00
3	3212	Novo SIAFI Fase I - CPR	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	09/03/09	30/12/11	7.094.605,99
4	12069	SIAPE Saúde	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	15/04/08	31/12/10	153.375.812,00
5	14249	SIMRAV	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	24/06/09	02/05/11	11.203.200,00
6	15099	SINTIA Sistema Informatico de Transito Internacional Aduaneiro	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	05/10/09	30/06/11	20.000.000,00
7	15099	SISTEMA MONITORAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS SIMEM	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	06/01/09	15/12/10	17.111.595,00
8	15099	Sped - Sistema Público de Escrituração Digital	PE - Projeto Soluções de TIC para Clientes	01/01/06	31/12/12	115.513.389,13

Fonte: Resposta SA 201108703/001.

Para estes projetos, analisamos os aspectos listados a seguir, nos quais foram identificadas algumas fragilidades:

- aderência ao PGPS quanto às principais características de projeto (ser temporário e único).

Fragilidade identificada: Em circularização aos gestores dos sistemas elencados na amostra, obtivemos como resposta, citada na manifestação do gestor a seguir, que os projetos Novo SIAFI - Fase I - CPR e o SISTEMA MONITORAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS - SIMEM são processos rotineiros de prestação de serviço.

- alinhamento dos projetos às diretrizes estratégicas organizacionais do Serpro, definidas no planejamento estratégico, bem como ao problema organizacional, definido no planejamento estratégico.

Fragilidade identificada: Não há no desenho dos projetos da amostra a dimensão/diretriz a qual se alinham, bem como o problema que se propunha a mitigar/resolver.

- viabilidade do sistema de planejamento, controle e execução de projetos no fornecimento das seguintes informações: custo dos projetos por natureza de despesa, orçamento a que se vincula o projeto e fonte de financiamento.

Fragilidade identificada: não há no e-CAR módulo que gere informações de alocação orçamentária dos projetos corporativos.

- existência de competência de construção de roteirização contábil para projeto, orientando a classificação de gasto a ser ativado como pesquisa e desenvolvimento, e tratamento contábil dos gastos com projetos.

Fragilidade identificada: mediante exame dos registros, verificamos que não há no PGPS orientação quanto à forma de classificação contábil dos gastos no orçamento de projetos.

Além disso, na amostra analisada de 4 projetos listados a seguir, identificamos gastos com projetos classificados diretamente como custeio, causando, possivelmente, redução no resultado fora do período de competência:

PROJETO	GASTOS	
	INVESTIMENTO (R\$)	CUSTEIO (R\$)
HARPIA	800.240,51	23.816.412,70
SINTIA	177.971,48	0
SPED	3.392.332,79	16.769.507,80
SIMRAV	101.980,00	367.067,33
Total	4.472.524,78	40.952.987,83

Fonte: Resposta SA 201108703/001.

Por fim, identificamos, com relação aos gastos com projetos, a possibilidade de alguns projetos ficarem sem cobertura orçamentária/econômica/financeira, em razão do consumo de R\$ 171 milhões da Reserva de Retenção de Lucros para compensação do prejuízo de R\$ 174 milhões gerado no exercício de 2010.

CAUSA:

Fragilidades nos controles internos quanto à gestão de projetos corporativos e suas implicações contábeis.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Conforme Of. Audig/Coaf - 010882/2011 de encaminhamento em resposta à SA 201108703/001, o gestor afirma que a execução dos projetos Novo SIAFI - Fase I - CPR e o SISTEMA MONITORAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS - SIMEM "não requereu investimento específico, não se caracterizando, desta forma, em objeto de análise de viabilidade econômico-financeira, pois se trata de um processo rotineiro de prestação de serviço".

O gestor informou que, com relação ao alinhamento do projeto com dimensão/diretriz/problema, "para 2011, pretende-se adaptar o e-Car para promover a substituição de ferramentas em algumas atividades, provendo maior suporte de TI para o processo de planejamento e execução estratégica" - resposta ao item 1.1, letra "a", da SA 201108703/001.

Com relação à alocação orçamentária dos projetos, solicitamos ao gestor que apresentasse a alocação orçamentária do projeto, se no orçamento de investimento ou no corrente da empresa, bem como a planilha de custo dos projetos, detalhada por natureza de despesa. Em resposta foi encaminhado o Of. Audig - 012732/2011, contendo uma extração do Siafi para alguns projetos, vinculando-os a um Plano Interno, com natureza de despesa detalhada.

Com relação à reserva de retenção de lucros, solicitamos ao gestor:

- a) informar se existem projetos financiados por essa reserva;

- b) o novo plano da empresa para cumprir as metas desses projetos; e
- c) a nova fonte de recursos para esses projetos.

Os gestores informaram que são utilizados recursos da reserva de retenção de lucros, no plano de investimento do Serpro, para financiamento de projeto. Foi informado ainda que:

"as destinações de resultados de 2007 a 2010 serão revisadas ainda este mês, em virtude da utilização da Reserva de Retenção de Lucros para compensação do Prejuízo de 2010.

Para esses exercícios, será apresentada uma nova e única proposta de destinação dos resultados, considerando a situação dos projetos e as revisões de prazo e escopo necessárias, bem como as fontes de recurso a serem utilizadas.

O novo plano da empresa para cumprir as metas desses projetos contempla:

- *a substituição, caso necessário, em todo ou parte, da fonte original por fonte alternativa;*
- *replanejamento de execução, caso necessário.*

As novas fontes de recursos para esses projetos, caso necessário, serão:

- a) *o saldo remanescente de Reserva de Retenção de Lucros, de R\$ 40 milhões;*
- b) *Reserva Estatutária de R\$ 30 milhões; e*
- c) *outras fontes de recursos, caso necessário."*

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O gestor considera em sua manifestação que o Novo Siafi e o Simem são processos rotineiros de prestação de serviço. Por esse entendimento, o Novo Siafi e Simem não se tratariam de projetos e sim de atividades, porque não atenderiam às características da unicidade e da temporariedade.

Acrescentamos que, apesar dos gestores informarem que reconhecem esses empreendimentos como projetos e não verem desvio na formalização deles como tal, na amostra analisada de 4 projetos listados a seguir, identificamos gastos com projetos classificados diretamente como custeio, causando, possivelmente, redução no resultado fora do período de competência. Esse fato valida uma ação conjunta da COEEP com a área contábil, com o objetivo de verificar se na carteira de projetos do Serpro existem atividades inseridas que possam causar implicações negativas de ordem contábil financeira.

Com relação à classificação orçamentária dos projetos, entendemos que o sistema gerencial e de controle extra contábil deve gerar essas informações, e não o Siafi. Esse sistema de Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados de projetos deve ser o ferramental de informática com tal finalidade, apresentando as funcionalidades necessárias para que os

controles internos do Serpro obtenham, entre outras, as seguintes informações:

- a) de projeto detalhado por natureza de despesa, apresentando os valores orçados e executados, vinculados a qual problema do planejamento estratégico se propõe a resolver/mitigar;
- b) de projeto detalhado por orçamento ao qual o projeto se vincula, se investimento ou corrente; e
- c) de projeto detalhado por fonte de financiamento, apontando se serão de recursos estocados em reservas do PL ou de novos contratos.

Entendemos que essas novas funcionalidades permitirão vinculação entre planejamento estratégico e a execução, possibilitando ter visão imediata do avanço na resolução do problema levantado, mediante execução do (os) projeto (os).

Com relação aos projetos listados neste ponto, o gestor não detalhou os gastos por natureza de despesa, o que impossibilitou a análise da sua contabilização, se estão corretamente classificados como ativos ou lançados diretamente no resultado da empresa. No entanto, para os investimentos, menor parte dos gastos, o gestor justificou como aquisição de equipamento, o que pressupõe que somente esse tipo de gasto está sendo ativado.

Portanto, quanto aos custeios, cabe estudo para verificar a característica de intangível e a viabilidade de ativação do gasto, à luz do Pronunciamento Técnico CPC 04 - que define o tratamento contábil dos ativos intangíveis, do Comitê de Pronunciamento Contábil e das normas fiscais. Cabe alertar que, somente nessa amostra, caso se concluísse que o custeio envolve pesquisa e desenvolvimento classificados como intangível, as despesas do Serpro, em 2010, ficariam reduzidas em R\$ 41 milhões. Para lembrar, segundo esse Pronunciamento, item 56, um ativo intangível resultante de desenvolvimento (ou da fase de desenvolvimento de projeto interno) deve ser reconhecido somente se a entidade puder demonstrar todos os aspectos a seguir enumerados:

- (a) viabilidade técnica para concluir o ativo intangível de forma que ele seja disponibilizado para uso ou venda;
- (b) intenção de concluir o ativo intangível e de usá-lo ou vendê-lo;
- (c) capacidade para usar ou vender o ativo intangível;
- (d) forma como o ativo intangível deve gerar benefícios econômicos futuros. Entre outros aspectos, a entidade deve demonstrar a existência de mercado para os produtos do ativo intangível ou para o próprio ativo intangível ou, caso este se destine ao uso interno, a sua utilidade;
- (e) disponibilidade de recursos técnicos, financeiros e outros recursos adequados para concluir seu desenvolvimento e usar ou vender o ativo intangível; e

(f) capacidade de mensurar com segurança os gastos atribuíveis ao ativo intangível durante seu desenvolvimento.

À manifestação do gestor atinente a Reserva de Retenção de Lucros, pontuamos a necessidade de estabelecimento de cronograma para realização do novo plano de investimento da Empresa.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que o Serpro implemente ação integrada entre a área contábil e o escritório de projetos com os seguintes propósitos:

- ✓ atualizar os conceitos e os procedimentos atinentes a projetos e atividades registrados no PGPS com os conhecimentos contábeis pertinentes;
- ✓ atualizar a base da carteira de projeto, tomando por base o novo PGPS; e
- ✓ realizar estudo dos gastos no âmbito de projetos para verificar a sua ativação, à luz do Pronunciamento Técnico CPC 04, do Comitê de Pronunciamento Técnico e das normas fiscais.

RECOMENDAÇÃO 002:

Instituir cronograma para a realização dos trabalhos do novo plano de investimento.

1.1.2.3 - INFORMAÇÃO:

Conforme mencionado no item 1.1.2.1, o Serpro teve prejuízo na ordem de R\$ 174 milhões para 2010 e a frustração da receita com relação ao planejado apresenta-se como um dos principais atores dessa atuação.

Diante deste fato, solicitamos ao gestor manifestação quanto às causas que influenciaram a queda das receitas em 2010, provocando o baixo desempenho econômico e financeiro.

Em resposta, foi encaminhado o DP - 012561/2011, de 28/04/2011, por meio do qual gestor ressalva que a mencionada redução nas receitas da Empresa não é linear à maioria dos seus contratos. Em relato, afirma que a principal causa da queda na receita reside no contrato com o cliente Receita Federal do Brasil - RFB, em razão de ajustes no valor do instrumento, solicitados para adequar o contrato à disponibilidade orçamentária daquela Secretaria.

Na tabela transcrita a seguir, o Serpro demonstrou o faturamento de cada uma das suas Superintendências de atendimento aos seus clientes.

Fonte: DP - 012561/2011, de 28/04/2011.

A
Sunac
(Superint

Unidades de Relacionamento com clientes	2009 (R\$)	2010 (R\$)	Diferença (R\$)
SUNAF	144.264.086,44	151.834.224,98	7.570.138,54
SUNMP	136.565.716,27	145.094.434,30	8.528.718,03
SUNSE	134.103.580,13	150.045.280,17	15.941.700,04
SUNNE	88.239.722,85	92.610.206,15	4.370.483,30
SUNAC	1.039.385.307,30	889.454.639,14	-149.930.668,16
SUNFJ	106.484.895,80	139.166.014,14	32.681.118,34
TOTAL	1.649.043.308,79	1.568.204.798,88	-80.838.509,91

endência de Relacionamento com Clientes - Administração Tributária e Comércio Exterior), unidade de relacionamento com a Receita Federal do Brasil, foi única que apresentou um decréscimo de faturamento, no valor de R\$ 149.930.668,00, enquanto que as outras Superintendências, somadas, aumentaram o faturamento em R\$ 69.092.158,00.

Conforme informado pelo Serpro, a redução de preços no contrato com a RFB em 2010 resultou os seguintes impactos econômicos para a empresa:

Exercício	Desenvolvimento (Homem-Hora)	Rede Lan	Rede Wan
2009	R\$200,30	R\$13.738.661,71	R\$13.459.625,28
2010	R\$170,25	R\$8.738.661,71	R\$9.543.171,49
Diferença	(-)R\$30,05	(-)R\$5.000.000,00	(-)R\$3.916.453,79
	-15%	-36,39%	-29,10%

Fonte: DP - 012561/2011, de 28/04/2011.

Diante da negativa da RFB em reconhecer os créditos contratuais que o Serpro entende serem devidos, este adotou algumas medidas, como a alternativa conciliatória junto à Câmara de conciliação e Arbitragem da Administração Federal - Of. DP nº 038096/2010, de 29/12/2010, para recuperar cerca de R\$ 213 milhões relativos ao contrato RG nº 042872/2009. Segundo o gestor, *"essa medida é importante na medida em que se a tentativa conciliatória surtir o efeito desejado pelo Serpro, o valor do contrato poderá ser recomposto, afastando o estado deficitário em que se encontra no presente"*.

Cabe informar que esta equipe não analisou os termos do contrato firmado com a RFB, bem como seus aditivos. Além disso, não foi solicitada manifestação da RFB para que a mesma apresentasse seus argumentos no que se refere à repactuação de preços.

Diante do contexto apresentado pelo Serpro, entendemos que se estabeleceu uma situação empresarial de usurpação do princípio contábil da entidade, avançando na liberdade da empresa em formular seus preços, atividade que compete ao fórum da livre negociação.

Se considerarmos que os preços do Serpro são formados em base certificada - considerando todos os custos necessários, tributos e lucro -, alertamos para a situação de fragilidade da gestão com relação à efetividade da política de preço, podendo ter como consequência, no longo prazo, a descontinuidade da empresa, porque, conforme informações apresentadas pelo Serpro, o volume e os custos dos serviços prestados não foram reduzidos na mesma proporção da redução do preço. Em nosso entendimento, essa possibilidade de descontinuidade vem sendo postergada em razão dos sucessivos aportes de capitais efetuados pelo Ministério da Fazenda.

Vale lembrar que, praticando essa situação de exceção, o Serpro pode estar ferindo a isonomia com relação aos outros

clientes que, por não serem detentores da mesma posição da RFB e em situação em que os custos envolvidos são os mesmo do contrato com a RFB, assumem preço maior que os pagos por esta.

Lembremos, também, que atuando assim a gestão pode fragilizar a efetividade de políticas ou obrigações empresariais que tenham por base o resultado, a exemplo da Participação nos Lucros e Resultados.

Por fim, como resultado da continuação da situação de exceção de ingerência da Receita Federal , conforme informado pelo Serpro, compilamos as possíveis consequências apontadas na análise:

- a) Descontinuidade da Empresa;
- b) Dependência da Empresa a sucessivos aportes de capital pela União;
- c) Fragilidade na efetividade de quaisquer políticas, tendo por base o faturamento ou resultado;
- d) Exposição a possíveis questionamentos tributários;
- e
- e) Possibilidade de alocação temporária indevida no orçamento de investimento na LOA.

1.1.2.4 - INFORMAÇÃO:

Os indicadores utilizados pelo Serpro para avaliar o desempenho da sua gestão foram analisados neste trabalho, com o objetivo de avaliar a sua utilidade e mensurabilidade.

A utilidade refere-se à utilização do indicador para tomada de decisão, devendo esse ser capaz de computar em expressão única as diversas variáveis que influenciam o fenômeno-objeto. A mensurabilidade, por sua vez, é verificada sob três aspectos, a seguir mencionados:

- d) **Simplicidade:** indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo;
- e) **Auditabilidade:** qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores; e
- f) **Economicidade:** capacidade do indicador de ser obtido a baixos custos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios esperados deve ser favorável.

O Serpro apresentou 10 indicadores no ambiente do Planejamento estratégico, a saber:

Indicador		
Nome	Descrição do indicador	Fórmula

Indicador		
Nome	Descrição do indicador	Fórmula
1- % de cumprimento dos níveis de serviços	Avaliar a capacidade do Serpro em atender ao contatado com seus clientes, por meio da apuração do cumprimento dos níveis de serviços estabelecidos no ANS cujos ANO já estão adequados.	(Somatório do percentual de cumprimento de cada nível de serviço)/(total de níveis de serviços monitorados)
2- % de atendimento das demandas no prazo	Medir a capacidade de atendimento das demandas de desenvolvimento de software no prazo acordado.	(total de solicitações de serviço entregues no prazo)/(total de solicitações de serviço entregues)*100
3- Produtividade do desenvolvimento na linguagem java no framework Demoiselle	Medir a evolução da produtividade do desenvolvimento de software.	(Esforço total apropriado em projetos de software completos e/ou ágeis) / (tamanho total dos projetos de software)
4- Produtividade do desenvolvimento na linguagem natural	Medir a evolução da produtividade do desenvolvimento de software.	(Esforço total apropriado em projetos de software)/(tamanho total dos projetos de software)
5- N° de horas de treinamento por empregado (média)	Medir a média de horas de treinamento por empregado, visando monitorar permanentemente o processo de capacitação do corpo funcional para o exercício adequado de suas funções.	(Total da carga horária de todos os eventos de treinamento)/(número de empregados do quadro interno)
6- Uso do demoiselle nas novas soluções de desenvolvimento (java e aplicações web não distribuídas)	Medir capacidade de desenvolvimento utilizando demoiselle nas novas soluções que não se configurem como manutenção corretiva e não tenham restrições da tecnologia previamente utilizada nos componentes existentes da solução.	(total de projetos de SW novos que usam framework)/(total de projetos de SW em java e aplicada na Web não distribuídos)*100
7- % de ocupantes de cargos de Chefia (GFC), em todos os níveis, treinados/capacitados para atuar como agentes do processo de comunicação.	Melhorar o processo de comunicação organizacional.	(Empregados ocupantes de cargo de chefia capacitado)/(nro de empregados ocupantes de cargos de chefia)*100
8- % do valor anual de contratos de receita em conformidade com o padrão.	Analisar se os contatos de receita a serem firmados pelo Serpro através das URC estão em conformidade com o padrão estabelecido pela Norma cn002 - Contratos de Receita - Procedimentos e responsabilidades.	(Valor anual de contratos conforme)/(valor anual total contratado)
9- % Medição piloto de satisfação de clientes.	A definir	A definir
10- % de satisfação de empregados.	Medir o nível de satisfação dos empregados em relação às práticas de gestão adotadas pela empresa e às ações propostas e implementadas em decorrência dos resultados da Pesquisa de Clima Organizacional anterior, por meio de pesquisa de satisfação a ser realizada em 2010.	(total de respostas referentes à satisfação)/(total de respostas)*100

Fonte: Relatório de Gestão do Serpro referente ao exercício de 2010.

Da análise aos indicadores acima, verificamos os seguintes aspectos:

a) Quanto a utilidade: Mediante pesquisa com os usuários, identificamos que os indicadores são úteis para tomadas de decisões gerenciais; e

b) Quanto a mensurabilidade: identificamos as seguintes deficiências:

- O indicador 1- % de cumprimento de níveis de serviços (sigla: ANS e ANO) possui siglas na descrição sem nota de rodapé para auxiliar o entendimento pelo público em geral, de modo que qualquer pessoa se sinta apta a entendê-lo; e

- O indicador 5- N° de horas de treinamento por empregado (média), como sua utilidade é de auxiliar o planejamento e a orçamentação de recursos para treinamento das áreas, tem deficiência por não apresentar critérios para efetivar a isonomia entre elas na competição por recursos para treinamento.

Verificamos, também, necessidade de melhoria na Gestão de Indicadores, com definição de área orgânica competente para essa gestão, bem como a existência de normativo com orientações estruturadas para:

- ❖ processo de criação;
- ❖ definição (se o indicador é de planejamento estratégico, desenvolvimento, etc);
- ❖ padronização;
- ❖ responsabilidade;
- ❖ coleta;
- ❖ acompanhamento e melhoria;
- ❖ comunicação e publicidade da existência do indicador;
- ❖ destinatário; e
- ❖ conformidade e certificação.

A respeito da Gestão de Indicadores, o Serpro informou que adotou as seguintes providências:

a) Criação de um grupo de trabalho para elaborar metodologia para criação, medição e avaliação de indicadores corporativos;

b) Criação de norma reguladora sobre a gestão de indicadores; e

c) Definição do prazo para instituição da metodologia e norma: 31-12-2011.

Diante dos fatos, emitimos Nota de Auditoria N°: 201108703/004, de 19/08/2011, com as seguintes recomendações, cujo prazo de atendimento é 31/12/2011:

Recomendação 001: Que o Serpro, quando da utilização de sigla em indicadores, seja na descrição ou na fórmula, apresente o seu significado.

Recomendação 002: Que o Serpro avalie a criação de um indicador que calcule o nº de horas de treinamento por servidor separado por áreas, com vistas a efetivar a isonomia entre elas na competição por recursos para treinamento.

Recomendação 003: Que o grupo de trabalho instituído para elaborar metodologia para criação, medição e avaliação de indicadores corporativos implemente as melhorias citadas neste item, bem como inclua em seu escopo as seguintes recomendações da CGU/Auditoria Interna, quais sejam:

- ❖ os indicadores e suas respectivas metas devem ser definidos com a antecedência necessária, a fim de permitir a adequada execução/monitoramento daquilo que foi planejado;
- ❖ no momento da definição dos indicadores, devem ser consideradas as dificuldades de sua medição, bem como a indicação tempestiva dos responsáveis pelo cumprimento das metas estabelecidas; e
- ❖ a Diretoria deve evitar promover mudanças em indicadores e/ou metas após estes já terem sido definidos no momento da elaboração do Planejamento Estratégico.

1.1.3 ASSUNTO - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

1.1.3.1 - INFORMAÇÃO:

A Auditoria de Avaliação da Gestão teve como um de seus objetivos o acompanhamento das recomendações efetuadas por esta CGU, avaliando-se as justificativas pelo não cumprimento e as providências adotadas.

Esse acompanhamento foi realizado ao longo de todo exercício de 2010 por meio do Plano de Providências Permanente - PPP. Nesse plano constam todas as manifestações do gestor com as respectivas análises desta CGU, bem como o status de cada recomendação, resultado dessas análises.

Listamos, a seguir, a análise realizada pela Audig sobre a situação atual das recomendações pendentes de atendimento, conforme na tabela a seguir.

RELATÓRIO	ATENDIDAS	PARCIALMENTE ATENDIDAS	ATENDIDAS EM ANÁLISE	NÃO ATENDIDAS	TOTAL DE RECOMENDAÇÕES
190703 - Avaliação da Gestão de 2006	-	1	-	-	1
208885 - Avaliação da Gestão de 2007	1	5	-	-	6
222250 - Avaliação da Gestão de 2008	-	1	-	-	1
246682 - Avaliação da Gestão de 2009	6	2	-	-	8

TOTAL	7	9	-	-	16
%	43,75	56,25	0	0	100

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base em informações constantes dos relatórios da Audig.

1.1.4 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX - NO EXERCÍCIO

1.1.4.1 - INFORMAÇÃO:

Apresentamos no quadro a seguir, o resumo do atendimento pelo Serpro às determinações e recomendações expedidas pelos Acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU no exercício de 2010. As informações acerca do atendimento foram extraídas dos relatórios da Audig e não foram testadas por esta equipe de auditoria.

Acórdão 377/2010 - Relação 06/2010	
ITEM	ATENDIMENTO
1.5.3	SIM ⁽¹⁾
Acórdão 925/2010 - 1ª Câmara	
ITEM	ATENDIMENTO
9.1	Recurso de reconsideração
Acórdão 3046/2010 - 1ª Câmara	
ITEM	ATENDIMENTO
1.5	SIM ⁽²⁾
1.6.1	SIM ⁽²⁾
1.6.2	SIM ⁽²⁾
Acórdão 3496/2010 - 1ª Câmara	
ITEM	ATENDIMENTO
9.2	SIM ⁽³⁾
Acórdão 6364/2010 - 1ª Câmara - Relação 31/2010	
ITEM	ATENDIMENTO
1.5 e 1.5.1 a 1.5.5	SIM ⁽⁴⁾
Acórdão 7901/2010 - 1ª Câmara - Relação 35/2010	
ITEM	ATENDIMENTO
1.4	SIM ⁽⁵⁾

(1) A Audig certifica que as determinações exaradas pelo TCU, em monitoramento do Acórdão 1505/2007-Plenário, no que se refere à política de senhas do Sistema Senha Rede, já foram implementadas e devidamente homologadas pelas equipes responsáveis por essa demanda. Além disso, apresenta informação de que as novas regras foram aplicadas a partir do dia 10/09/2010. Por fim, informa que a referida política seria avaliada no exercício de 2011.

(2) Verificado o cumprimento do Acórdão pela Audig, mediante trabalho de Auditoria - Designação GL-AC/0004/2010.

(3) Verificado o cumprimento do Acórdão pela Audig, mediante trabalho de Auditoria - Designação GL-AC/0003/2010.

(4) O TCU conheceu a representação, para, no mérito, considerá-la procedente, porém não conheceu, por perda de objeto, o pedido de medida cautelar requerido, com vistas à suspensão do Pregão Eletrônico nº 1519/2010, realizado pela Regional de São Paulo. Não obstante, a referida Corte fez determinação de Audiência ao Gerente do Departamento Regional de Logística de São Paulo, o qual encaminhou resposta por meio do Ofício SUPGL/GLSPO - 031136/2010, de 03/11/2010. De acordo com a avaliação da Audig, a determinação foi considerada atendida.

(5) Mediante Ofício SUPGL/GLSPO - 037525/2010, de 23/12/2010, o Gerente do Departamento Regional de Logística de São Paulo apresentou argumentos e informações que demonstram, segundo a Audig, o atendimento à determinação em epígrafe.

1.1.4.2 - INFORMAÇÃO:

TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA - ACÓRDÃO TCU-PLENÁRIO 2.132/2010

Tendo em vista o Acórdão do Plenário do Tribunal de Contas da União nº 2.132, de 25/08/2010, o qual foi oriundo de fiscalização orientada para a verificação da conformidade dos contratos de terceirização de mão-de-obra nas empresas estatais, em especial quanto à existência ou não de trabalhadores terceirizados ocupando postos exclusivos de empregados concursados, e/ou realizando serviços relacionados à atividade-fim, entendida esta como a que constitui a área de competência legal ou a missão institucional da empresa, e que determinou ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - DEST/MP a expedição de orientações às empresas estatais sobre o assunto, enviamos ao Serpro, em 04/05/2011, a Solicitação de Auditoria nº 201108703/14, de mesma data, com o objetivo de colher informações sobre o atendimento dessa empresa às determinações do acórdão supracitado.

Em atendimento, o Serpro encaminhou a esta CGU, por meio do Ofício: AUDIG/COAAF - 013039/2011, de 04/05/2011, cópia do Ofício: DP - 008856/2011, de 25/03/2011, endereçado ao Diretor do DEST/MP, com informações da situação da empresa, bem como de medidas adotadas por ela referentes às determinações constantes do acórdão em comento e às orientações do Ofício Circular nº 703/DEST-MP, de 24/09/2010.

Transcrevemos a seguir as determinações do Acórdão nº 2.132 do TCU e as respectivas providências informadas pelo Serpro:

a) no prazo de 6 meses, efetuar levantamento no intuito de identificar e regulamentar, em todos os níveis de negócio, mediante análise criteriosa de suas rotinas e procedimentos, as atividades passíveis de terceirização, de modo a separá-las de acordo com sua natureza (v.g. conservação, limpeza, segurança, informática, assessoramento, consultoria, e outras), em consonância com as disposições do Decreto nº 2.271/1997 e da Súmula TST nº 331;

Resposta do Serpro:

“A Empresa cumpriu a orientação por meio da atuação do Grupo de Trabalho - GP-044/2010, conforme Relatório Final do Grupo de Trabalho (Anexo I), que teve a finalidade de conduzir as ações necessárias ao cumprimento do Termo de Conciliação Judicial celebrado entre o SERPRO e a Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região, em virtude da Ação Civil Pública nº 1231/98, de 09 de março de 2010 - 4ª JCJ/BSB, (Anexo II) que questionava progressão funcional e contratação sem concurso público. O Grupo de Trabalho analisou os objetos dos contratos de prestação de serviços em

relação às atribuições dos cargos existentes nos planos de cargos e salários vigentes nesta Empresa Pública, elencando as atividades passíveis de terceirização, separadas pela sua natureza, conforme Relatório dos Contratos Analisados (Anexo III).”

b) no prazo de 2 meses, contados a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, confrontar os objetos de todos os contratos de prestação de serviços terceirizados em andamento com as atividades identificadas a partir do levantamento acima, e identificar o número de trabalhadores terceirizados que se enquadrem em alguma das seguintes situações irregulares: ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; exercício de atividade meio e presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; exercício de atividade-fim; e

Resposta do Serpro:

“O Grupo de Trabalho, citado no item anterior, realizou o levantamento e análise dos objetos dos contratos de prestação de serviços em relação às atribuições dos cargos existentes nos planos de cargos e salários vigentes nesta Empresa Pública, onde apresentou as atividades contratadas e as respectivas recomendações que serão implementadas após posicionamento da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região.”

c) no prazo de 4 meses, contados a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, remeter ao DEST plano detalhado para substituição, num prazo de 5 (cinco) anos, de todos os trabalhadores que se enquadrem nas situações relatadas no subitem acima por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, o qual deverá contemplar cronograma informativo sobre o número e o percentual de substituições previstas em cada ano. Prazo para cumprimento: até 01/10/2011.

Resposta do Serpro:

“Em virtude de circunstâncias levantadas pelo Grupo de Trabalho, foi encaminhado pela nossa Consultoria Jurídica um relatório preliminar à Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região, a fim de flexibilizar os termos do Acordo no que se refere aos cargos de Analista em Advocacia, Analista em Medicina do Trabalho e Auxiliar em Apoio Operacional. Sendo assim, somente após o posicionamento da referida Procuradoria, será possível enquadrar situações que poderão ser consideradas como irregulares e o respectivo cronograma de substituição dos empregados, oportunidade em que esperamos atender este item a esse DEST, no prazo estabelecido.”

1.1.5 ASSUNTO – CONTROLES INTERNOS

1.1.5.1 – CONSTATAÇÃO:

FRAGILIDADE NOS CONTROLES RELATIVOS AO SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, À FOLHA DE PAGAMENTOS E ÀS AQUISIÇÕES E SUPRIMENTOS, COMPROMETENDO SUAS INTEGRIDADES.

Mediante item 9 do Relatório de Gestão, o gestor avaliou que a estrutura de controles internos do Serpro está implementada de forma consistente - média aritmética ponderada acima de 4 -, tendo sido verificadas, tanto por esta equipe quanto pelo gestor, algumas deficiências carecedoras de melhorias, descritas na tabela a seguir:

COMPONENTES DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	FRAGILIDADES INDENTIFICADAS
Ambiente de Controle	<p>Ausência de descrição de atribuições e competências.</p> <p>Ausência, até o final do exercício de 2010, de procedimentos e instruções padronizados e normatizados para o ambiente de gestão de convênios e instrumentos congêneres.</p> <p>Integração apenas parcial dos sistemas de informática internos.</p>
Avaliação de risco	<p>Ausência de mapeamento de riscos de toda a empresa, identificando-os e hierarquizando-os.</p> <p>Ausência de processo formal para diagnóstico e mensuração de eventos externos que o afetam no âmbito do Planejamento Estratégico.</p>
Procedimentos de Controle	<p>Fragilidade na execução de rotinas de controle com o objetivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) impedir acumulação indevida de cargo; b) impedir ocupantes de gerência de realizar hora extra; c) pagamento de periculosidade acima do estabelecido; e d) impedir que se escolha modalidade, razões da dispensa e inexigibilidade de licitação não compatíveis com o que o caso pede. <p>Ausência de avaliação do Sistema de Controle Interno instituído para a sistemática da atividade organizacional objeto do trabalho de auditoria, relatando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) a sua estrutura de controle para cada componente do COSO; e b) avaliação conclusiva quanto a razoabilidade.

Fonte: elaborado pela Equipe de auditoria com base no Relatório de Gestão do exercício de 2010.

CAUSA:

Fragilidade da política de valorização do sistema de controle interno.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Ambiente de Controle

"A média aritmética ponderada obtida no elemento Ambiente de Controle foi 4.

Este resultado baseia-se por exemplo na necessidade de melhorias nas delegações de autoridade e competência da empresa.

Conforme descrito nos trabalhos de auditoria de Tecnologia da Informação não foi evidenciada a existência da documentação de Descrição de Atribuições e Competências (DAC), relativas a alguns órgãos.

Tal fato compromete o ambiente de controle na medida em que impede que seja do conhecimento de todos a descrição dos processos e ou atividades da área e a competência do titular da Unidade Organizacional para gerir os recursos organizacionais sob sua responsabilidade.

Entende-se, portanto, que o ambiente de controle do SERPRO requer melhorias a fim de garantir a eficiência máxima de seus controles."

Avaliação de Riscos

"A média aritmética ponderada obtida no elemento Avaliação de risco foi 4.

No que pese o fato da Empresa possuir uma metodologia para realização do Planejamento Estratégico, denominada PES - Planejamento Estratégico Situacional, mediante a qual são gerados componentes estratégicos, direcionamentos estratégicos, problemas, projetos e relatórios de análise crítica de desempenho, não se verificou o mapeamento de riscos de toda a empresa.

Conforme resposta dada em Solicitação de Auditoria feita pela SFC/CGU-PR, o SERPRO atualmente não dispõe de processo formal para diagnóstico e mensuração de eventos externos que o afetam no âmbito do Planejamento Estratégico.

Desta forma, por não haver ainda na Empresa um processo corporativo de mapeamento, análise e tratamento de risco capaz de abranger toda a entidade, entendemos que o elemento Avaliação de Riscos requer melhorias de forma a buscar adoção de uma metodologia para avaliação e hierarquização dos riscos empresariais."

ANÁLISE DO CONTROLE:

O gestor, em sua manifestação, concorda com a necessidade de melhorias no controle interno e na gestão de risco da entidade.

Acrescentamos que em reunião realizada em 15/08/2011, a Audig apresentou novo modelo de planejamento e elaboração de relatórios auditoria, contemplando os itens antes ausentes. Entendemos que as melhorias sugeridas são suficientes para atender as necessidades de aprimoramento apresentadas.

Com relação ao controle interno, é de fundamental importância a existência de uma área na estrutura organizacional, com atribuições e responsabilidades de planejar, instalar e supervisionar o sistema de controle interno adequado para o Serpro, orientada, entre outros objetivos, para:

- a) salvaguarda dos interesses da organização;
- b) precisão, confiabilidade e transparência dos informes e dos relatórios organizacionais;
- c) estímulo à eficiência operacional;
- d) valorização da prestação de contas; e
- e) aderência às políticas existentes.

Deste modo, mantemos a avaliação acerca da necessidade de se valorizar o sistema de controle interno, com o objetivo de aprimorá-lo.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que o Serpro avalie a conveniência e oportunidade de se instituir área específica para gestão do controle interno, de forma a centralizar as ações inerentes a esse assunto no âmbito da empresa.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que o Serpro avalie a conveniência e oportunidade de se instituir política corporativa de gestão de risco com as atribuições de análise/avaliação, tratamento, aceitação e comunicação de riscos, de forma a:

- a) minimizar incertezas e ameaças, atuando como instrumento de suporte ao planejamento estratégico;
- b) aumentar a efetividade no gerenciamento da alocação de capital; e
- c) subsidiar as atividades da auditoria interna para os processos que apresentam o ambiente mais crítico de riscos.

1.1.5.2 - INFORMAÇÃO:

Durante o presente trabalho, buscamos verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Unidade de Controle Interno do Serpro relacionadas ao exercício de 2010.

De acordo com as informações apresentadas no Relatório de Gestão, a Auditoria Interna do Serpro - Audig realizou 27 auditorias no exercício de 2010, gerando 258 ocorrências de campo, das quais 41, representando aproximadamente 16%, geraram recomendações.

Deste total de recomendações, 56% ainda estão pendentes de implementação, tendo em vista que a maioria das restrições foi somente para acompanhamento e apresentação da documentação ou dados solicitados.

A Audig realiza periodicamente o monitoramento das ocorrências e recomendações emitidas. Ao receber as justificativas/providências adotadas pelo auditado, via Sistema Integrado SERPRO de Auditoria - SISAUD, o auditor analisa a resposta, confrontado-a com as impropriedades e/ou irregularidades apontadas e forma sua opinião a respeito da justificativa e/ou providência de saneamento do ato ou do fato, o que levará o auditor a Aceitar a Justificativa, Rejeitar, Aceitar com Restrição ou, ainda, Não Aceitar a Justificativa.

Na avaliação do elemento monitoramento, a Audig leva em consideração a existência de verificação quanto ao cumprimento das recomendações expedidas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo.

A Audig está vinculada diretamente ao Conselho Diretor, conforme art. 16 do Decreto 6.791, de 10/03/2009. Mensalmente, a unidade o envia um relatório denominado "Informações sobre as Ações dos Órgãos de Fiscalização e Controle - Interno e Externo", no qual constam várias matrizes de acompanhamento, dentre elas as Matrizes de Acompanhamento da Controladoria-Geral da União - CGU/PR, Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU-PR e Tribunal de Contas da União - TCU. Nestas matrizes são registradas todas as informações trocadas entre o Serpro e os Órgãos de Controle.

Destacamos, ainda, que essa Auditoria possui como rotina o encaminhamento das ocorrências e das recomendações emitidas no ano a esta CGU, por meio do envio dos relatórios de auditoria, nos quais constam os detalhes dos fatos ocorridos, as justificativas/providências adotadas pelos gestores das áreas envolvidas e as ações implementadas com as devidas regularizações.

Diante do apresentado, considerando que a Audig, estatutariamente, está vinculado ao órgão colegiado, deliberativo superior; considerando ainda que existe um cronograma do gestor para se implementar as ações necessárias acordadas com a Audig; e que o acompanhamento das implementações dá-se de forma informatizada, concluímos que:

- a) a vinculação hierárquica da Audig é adequada;
- b) possui um controle da implementação das ações propostas;
- e
- c) os gestores estão adotando as providências com vistas a atender as recomendações daquela auditoria interna.

1.1.5.3 - INFORMAÇÃO:

O escopo do trabalho buscou verificar a existência de planejamento estratégico de tecnologia de informação alinhado às necessidades da unidade e ao cumprimento de sua missão institucional.

Consultamos o Serpro quanto à existência em 2010 de planejamento institucional das suas ações de Tecnologia da Informação - TI, assim como em relação ao seu *modus operandi* e aos responsáveis.

As atividades de desenvolvimento, segurança da informação e governança de TI no Serpro estão distribuídas nas seguintes Unidades:

Atividades	Superintendências/coordenação			
	Superintendência de Sistemas Corporativos - Supsc	Superintendência de Desenvolvimento - Supde	Superintendência de Suporte à Tecnologia - Supst	Coordenação Estratégica de Tecnologia - Cetec

Soluções para clientes internos	5.		❖	✓
Soluções para clientes externos		6.	❖	✓
❖ Prover, alinhar, integrar e otimizar tecnologias e processos relacionados ao desenvolvimento de sistemas do Serpro. ➤ Desenvolver a solução. ❖ Responder por assunto com relação à Governança de TI e Segurança da informação.				

Fonte: elaborado pela Equipe de auditoria.

Preliminarmente, como informação orientadora, esclarecemos que o Serpro não é integrante do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, definido no art. 3 do Decreto 1.048, de 21/01/1994. Portanto, fica afastado de aplicação dos comandos da IN/SLTI N° 04 de 12/11/2010, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

O Serpro possui Planejamento estratégico institucional, o qual contempla a dimensão tecnologia, com seis diretrizes, como segue.

1 - Manter permanentemente atualizada a capacidade da infra-estrutura tecnológica instalada;

2 - Atuar de forma a evitar aprisionamento tecnológico nos segmentos de Software, Hardware e Pessoas, intensificando e estruturando a prática de comunidades virtuais;

3 - Tornar a Empresa referencial de excelência no uso de softwares livres e padrões abertos que possibilitem a integração, a interoperabilidade, o compartilhamento e cooperação no desenvolvimento das soluções de tecnologia da informação;

4 - Utilizar a Infra-estrutura de modo compartilhado, buscando a redução de custos, a virtualização e a racionalização no uso;

5 - Praticar o reuso e o compartilhamento de componentes de software, com ênfase na padronização de dados e integração de processos e de serviços; e

6 - Manter permanentemente atualizadas as tecnologias empregadas na segurança da informação, com ênfase nos processos de contingência.

A Cetec, em 2009, elaborou o PDTI para o biênio 2009/2010, formalizado em documento próprio e aprovado pela Decisão de Diretoria, conforme Ata da Reunião de Diretoria, de 16/07/2009, nº 0020/2009.

Em relação às premissas e restrições desse documento, estavam listadas as seguintes:

"a) O PDTI foi concebido para uso interno do SERPRO e suas partes interessadas;

b) O pleno entendimento da Missão da Instituição e suas vinculações, envolvendo o planejamento estratégico, o modelo organizacional (processos) e investimentos em capacitação de pessoal são vitais para a sua efetiva realização;

c) O PDTI não tem a finalidade de identificar, selecionar, indicar organizações, serviços, ou prestadores de serviço de qualquer natureza, nem recomendar hardware ou software específico em particular ou geral;

d) As recomendações aqui apresentadas consideram referências de melhores práticas de governança de TI com impactos significativos nos objetivos de implementação deste planejamento no curto, médio e longo prazos."

Além disso, o PDTI 2009/2010 do Serpro apresentava o objetivo de consolidar um direcionamento para a Empresa de modo a garantir que a TI servisse como instrumento para sustentar e ampliar o negócio da mesma. Informava, ainda, que este objetivo se traduzia nas seguintes perspectivas:

"a) Fornecer uma visão do ambiente atual de Tecnologia da Informação. Ter uma visão consolidada dos especialistas sobre os problemas e dificuldades de cada segmento ou área;

b) Fazer as comparações necessárias entre a situação atual da estrutura de TI e as necessidades futuras;

c) Buscar uma visão do cenário projetado com a finalidade de otimizar o retorno dos investimentos já feitos e dos ainda a serem realizados;

d) Propiciar insumos para tomar decisões com maior nível de segurança sobre modificações, melhorias ou acréscimos na infraestrutura de TI;

e) Subsidiar o planejamento da estrutura de TI para apoiar as estimativas de investimentos para os projetos prioritários.

f) Poder ser utilizado como um referencial de direcionamento de plano de TI no seu âmbito de atuação.

g) Direcionar as ações de formação e capacitação em TI."

Até o final de 2010, não existia Comitê que decidisse sobre a priorização das ações de investimentos em TI no Serpro. Essas ações, de acordo com a Resolução DE-017/2008, eram tomadas pela alta administração, submetidas lhe mediante Processo Decisório, na forma de Workflow. Portanto, o Processo Decisório sistematizava e controlava o encaminhamento de proposições de decisão à apreciação da Diretoria Colegiada que, por sua vez, se fundamentavam em pareceres dados por diversas unidades da empresa.

A partir de 2011, a Decisão de Diretoria OE-027/2011 instituiu o Comitê de Planejamento com a competência de atuar na execução do subprocesso Demandas e Planos de Contratações,

integrante do Processo de Aquisições e Contratações do Serpro - PAQ. Dentre outras atribuições, esse Comitê é responsável por priorizar as aquisições e contratações, considerando justificativas técnicas, orçamentária, conveniência e oportunidade, bem como estruturar o Plano Plurianual e o Plano Anual de Contratações a serem submetidos, posteriormente, à decisão da Diretoria.

O Serpro ainda não adota as práticas de gestão do COBIT. Na gestão de TI, o PMBOK, o ITIL, o CMM e ISO 17799 já se encontram em uso na Empresa, tanto para disponibilização de serviços para clientes internos quanto externos.

Cumprir informar o andamento do Projeto Governança de TI, mediante o qual será materializado um Modelo Organizacional específico para o ambiente tecnológico do Serpro. Para tanto, serão utilizadas, em conjunto, as melhores práticas contidas no COBIT, PMBOK, ITIL, CMM e ISSO 17799, que auxiliam atender os objetivos da Governança de TI. A formalização da integração dos demais frameworks será efetivada sob as definições sugeridas no COBIT par fins da Governança, assim que o Modelo for aprovado e implantado.

1.1.5.4 - INFORMAÇÃO:

O escopo trata da gestão de TI no Serpro, no que diz respeito à salvaguarda da informação, em especial para as seguintes questões: política de segurança da informação e existência de área específica para lidar estrategicamente com segurança da informação.

A Coordenação Estratégica de Tecnologia - Cetec, ligada organicamente ao Diretor Superintendente do Serpro, tem, mediante o seu Departamento de Tecnologia de Segurança - CTGSD, a competência de monitoramento do cumprimento da Política Corporativa de Segurança da Informação - PCSI, documento cujo objetivo consiste em fornecer o direcionamento estratégico da segurança da informação para o Serpro.

O Diretor Presidente do Serpro, na Resolução SG-002/2008, aprovou a PCSI. Assim como todos os normativos da Empresa, a PCSI foi publicada eletronicamente via Sistema de Normas do Serpro - Sinor na intranet, e distribuída a todos empregados pelo correio eletrônico corporativo.

A Resolução SG-002/2008 aborda, dentre outros aspectos, os seguintes:

- a) Objetivo e importância da política de segurança;
- b) Premissas;
- c) Âmbito de aplicação;
- d) Política Corporativa de Segurança da Informação - PCSI;
- e) Implementação da política;
- f) Monitoramento do cumprimento da PCSI; e

g) Disposições finais.

A responsabilidade pela implementação da política de segurança da informação no Serpro é dos titulares das Unidades, sob a supervisão da Cetec e de acordo com o Programa de Segurança do Serpro - PSS.

1.1.5.5 - INFORMAÇÃO:

Este item trata da avaliação da estrutura de pessoal de tecnologia da informação do Serpro.

Quanto à avaliação da relação de servidores efetivos e terceirizados, o Serpro informou não existirem empregados terceirizados de tecnologia da informação desempenhando funções alheias a essa área, havendo, no entanto, serviços contratados. Acrescentou que não existem empregados terceirizados no Serpro desempenhando função de gestão. Existem ocupantes de funções gerenciais, sem vínculo com a Empresa, na condição de requisitados exercendo função de assessoramento, conforme dispõe o § 2º, do art. 20, do Decreto nº 6.791, de 10.3.2009, a saber:

"Art. 20. Aplica-se ao pessoal do SERPRO o regime jurídico estabelecido pela legislação trabalhista.

§ 1o O ingresso do pessoal será feito mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as normas especificadas do SERPRO.

§ 2o Os cargos de titulares das unidades estruturais do SERPRO serão privativos de empregados integrantes do seu quadro de pessoal, excetuando-se as unidades de assessoramento das Diretorias e as subordinadas diretamente ao Diretor-Presidente."

O Serpro informou a existência de carência de mão-de-obra de tecnologia da informação na sua atividade fim. Tal carência teria sido suprida por meio de contratação por concurso público de 510 empregados para os cargos de técnico e analista. Foram autorizadas 423 vagas do concurso de 2008 e 87 vagas do concurso de 2010.

1.1.5.6 - INFORMAÇÃO:

Neste item, verificamos a existência e a adequação de metodologia de desenvolvimento de sistemas utilizada no setor de informática do Serpro, a existência de avaliações de rotina para verificação de compatibilidade entre os recursos de TI e as necessidades da empresa e a existência de gestão de acordos de níveis de serviço das soluções de TI.

Para o desenvolvimento de sistemas no Serpro é utilizado o Processo Serpro de Desenvolvimento de Soluções - PSDS. O uso do PSDS foi autorizado pela norma interna DS-017 - Desenvolvimento e Gestão de Software.

Segundo informado pelo Serpro, o PSDS vem sendo utilizado desde 2001, sofrendo constante evolução com base em metodologias como *Unified Process*, CMMi, PMBOK, e métodos ágeis como o Scrum, XP e *Open UP*.

O PSDS suporta as etapas no ciclo de vida de desenvolvimento de sistemas, desde a especificação de requisitos, análise e projeto, implementação, testes, homologação e implantação. Oferece suporte ainda às atividades de apoio: gestão de configuração, garantia de qualidade, gestão de projeto e medição e análise.

Para a manutenção e evolução dos sistemas desenvolvidos, o Serpro utiliza um ambiente corporativo de gestão de configuração.

De acordo com o entendimento do Serpro em resposta à SA nº 201108703-11, não existiam em 2010 sistemas legados *“visto que os sistemas passam por constantes atualizações, demandada pelos clientes, mantendo-se dentro do seu ciclo de vida, funcionalmente e operacionalmente ajustados às necessidades cotidianas e atuais”*.

A gestão de acordo de níveis de serviço - ANS não se encontra estabelecida no PSDS, estando operacionalizada por meio do acompanhamento documental pelas Unidades de Relacionamento com Clientes - URC junto aos clientes atendidos. Com base no ANS são desdobrados Acordos de Níveis Operacionais - ANO. O ANO é um acordo de prestação de serviços interno estabelecido entre as URC e as Unidades de Produtos e Serviços - UPS que colaboram para a sustentação dos ANS. No entanto, foi informado pelo Serpro que o desenvolvimento e elaboração dos ANOs junto às URC encontra-se em processo de definição e elaboração.

Com vistas à atualização constante do parque tecnológico do Serpro, a Resolução DE-017/2008 estabeleceu o processo de contratação de bens e serviços pelo sistema Processo Decisórios. Este sistema controla o encaminhamento de proposições de decisão principalmente sobre assuntos de caráter corporativo que gerem impactos financeiros ou orçamentários à apreciação da Diretoria Colegiada. As decisões colegiadas, por sua vez, podem se apoiar em pareceres de diversas unidades da empresa.

1.1.6 ASSUNTO - RECURSOS EXIGÍVEIS

1.1.6.1 - INFORMAÇÃO:

O Serpro não executa fatos contábeis nas rubricas elencadas no item 3 da Portaria TCU nº 277/2010, indicadoras de passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos. Desse modo, não foi possível a avaliação da capacidade de intervenção nesse tipo de passivo.

1.1.7 ASSUNTO - BENS IMOBILIÁRIOS

1.1.7.1 - INFORMAÇÃO:

O Serpro, por ser Empresa Pública Independente, não está obrigado a cumprir a Portaria Interministerial N° 322 (SPU/STN), que determina a realização, até 10/12/2001, do recadastramento, no SPN2000, dos imóveis sob a jurisdição dos órgãos Públicos Federais, Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000.

1.1.8 ASSUNTO - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

1.1.8.1 INFORMAÇÃO:

Com o objetivo de avaliar a gestão de recursos humanos da unidade, o controle executou trabalhos acerca dos seguintes assuntos:

- Avaliação de rubricas da folha de pagamento - tratado no item 1.1.8.2;
- Acumulação de cargos - tratado no item 1.1.8.3;
- Trilhas de auditoria da área de pessoal - tratado no item 1.1.8.4;
- Informação sobre o quantitativo de cedidos - item 1.1.8.5;
- Trabalho realizado pela Audig acerca do controle do processo de exigência de declaração de bens e rendas dos servidores - tratado no item 1.1.8.6; e
- Trabalho realizado pela Audig sobre atos relativos à folha de pagamento sem a autorização obrigatória da autoridade competente, bem como diferenças no cálculo do INSS e do FGTS - tratado no item 1.1.8.7.

1.1.8.2 INFORMAÇÃO:

Realizamos, durante o 2º semestre de 2010, testes na Folha de Pagamento do Serpro, do período de janeiro a julho de 2010, com o objetivo de avaliar as seguintes rubricas:

- adicional de periculosidade;
- adicional para serviço extraordinário;
- adicional de sobreaviso;
- função comissionada técnica;
- gratificação de função; e
- salário base.

Para a consecução dos objetivos deste trabalho, extraímos, com a utilização do Siape, dados da folha de pagamento do Serpro, e avaliamos à luz do disposto na Consolidação da Lei de Trabalho - CLT e dos Normativos Internos, as rubricas apresentadas.

Após execução dos procedimentos que compuseram o escopo da Nota Técnica 309/2011/Defaz1/DE/SFC/CGU-PR, de 07/02/2011, tecemos as seguintes recomendações:

1. Com relação à hora extra, que o Serpro se manifestasse quanto:

- a) à legalidade da situação dos 73 empregados-gerentes do Serpro com gratificação superior a 40% do salário base e recebendo hora extra;
- b) à existência de controles sobre a habitualidade da execução de horas extras no Serpro de forma a evitar ocorrência do implemento das condições de indenização, conforme previsão no Enunciado TST nº 291, bem como possibilidade de ações na justiça para incorporação do pagamento;
- c) à existência de controles dos empregados que já possuem horas extras incorporadas e continuam a receber pagamento de horas extras;
- d) situações contínuas de exceção que justifique a necessidade de tanta hora-extra, pagas aos mesmos empregados, por períodos longos; e
- e) manifestação quanto à adoção de banco de horas como medida acauteladora para mitigar o risco de futuras incorporações de horas extras.

2. Com relação às Funções Técnicas - FCT e Gratificação de Função - GCG, que o Serpro se manifestasse quanto à acumulação dessas funções, no mês de janeiro de 2010, por dois empregados, infringindo a norma interna regulamentadora dessa matéria.

3. Com relação à Gestão de sobre-aviso, que o Serpro se manifestasse quanto aos 35 empregados em possível situação de irregularidade no pagamento desse sobreaviso.

4. Com relação à Gestão do adicional de periculosidade, que o Serpro se manifestasse sobre as seguintes situações:

- a) 49 empregados, em janeiro/10, receberam adicional de periculosidade acima do valor permitido no Art. 193, § 1º CLT, 30% do Salário Base (Anexo VII);e
- b) 06 empregados, em janeiro/10, receberam adicional de periculosidade abaixo do valor permitido no Art. 193, § 1º CLT, 30% do Salário Base (Anexo VIII);.

Mediante Ofício DP 007929/2011, de 16/03/2011, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

"Informamos que o ocupante da função de supervisor, no Serpro, não está equiparado às demais funções de chefias. A Superintendência de Gestão de Pessoas - SUPGP promoverá revisão da Norma GP 001.

A SUPGP expedirá orientação às Unidades, a fim de que não seja permitida realização de horas extras habitualmente e por longo período.

A SUPGP expedirá orientação às Unidades a fim de que os empregados que possuem incorporação de hora extras não realizem mais horas extras de forma habitual como identificado.

A SUPGP promoverá alteração no sistema de controle de frequência, garantindo o cumprimento da norma de prorrogação de jornada.

Com relação à acumulação de FCT com GCG, para as duas empregadas identificadas, esclarecemos que não ocorreu acumulação de FCT com GCG, conforme demonstrado abaixo:

A empregada Joselita de Oliveira Almeida recebeu indevidamente nos meses de janeiro, fevereiro e março a GFC. Detectado o ocorrido, a Empresa notificou a empregada para devolução dos valores, que estão sendo descontados em folha de pagamento desde julho de 2010.

Quanto à empregada Katia Cristina Pinto de Miranda, não ocorreu acumulação, pois a mesma foi designada com FCT até 10.1.2010. A partir do dia 11.01.2010, a mesma passou a receber a Gratificação de Qualificação Adicional - GQA. Assim, não houve acumulação. O valor pago a maior de Gratificação por Cargo de Gerência foi descontado no mês de maio de 2010, que totalizou o valor R\$626,55.

Para os dois empregados apontados como recebimento indevido de sobreaviso, esclarecemos:

Em relação ao empregado Leonardo Batista Porto - em dezembro de 2009, era supervisor, passando em 01.01.2010 a ocupar a função de Chefe de Divisão. Assim, o sobreaviso pago na folha de janeiro é referente aos dias de sobreaviso de dezembro de 2009.

Quanto ao empregado Eduardo Carlos Segundo - em dezembro de 2009 não exercia função de confiança, passando a exercer função de confiança a partir de 01.01.2010. Assim, o sobreaviso pago na folha de janeiro é referente aos dias de sobreaviso de dezembro de 2009. Informamos, ainda, que a SUPGP promoverá a revisão da Norma Interna que trata do assunto.

Quanto ao pagamento de periculosidade acima do valor estabelecido, esclarecemos que a diferença apontada refere-se ao pagamento da diferença do mês de dezembro de 2009. As outras diferenças, como exemplo a do empregado Lauri Ferreira Dourado Filho, CPF nº 76765580859, deve-se ao fato que o mesmo possui incorporação de adicional noturno, rubrica que compõem a base para o pagamento do adicional de periculosidade.

Quanto ao valor de pagamento de periculosidade abaixo do valor estabelecido, serão pagos na folha de março de 2011."

Com relação à recomendação de apresentar alternativa a solucionar as situações contínuas de exceção que justifiquem a necessidade de tantas horas-extra, pagas aos mesmos empregados por períodos longos, o gestor não apresentou alternativa, nem mesmo se manifestou à sugestão da análise da conveniência e da oportunidade de se implantar banco de horas.

A acumulação de FCT com GCG deu-se, conforme manifestação, em função de fragilidade nos controles de concessão dessas funções, o que possibilitou o recebimento indevido por uma empregada no exercício de 2010. A empresa corrigiu a consequência, porém não apresentou a causa para o ocorrido, o mesmo acontecendo com relação pagamento a menor do adicional de periculosidade.

1.1.8.3 - INFORMAÇÃO:

Com o objetivo de avaliar o processo de acumulação de cargos dos empregados do Serpro, realizamos extração da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, ano-base 2009, incluindo todos os empregados do Serpro que possuíam mais de uma fonte de recebimentos.

Após análise individual por empregado, excluimos os casos que apresentavam a informação de cessão a outros órgãos da administração pública e os acúmulos de cargos de professor e profissional de saúde com outros cargos técnicos no Serpro que apresentaram carga horária compatível de acumulação.

Dessa forma, restaram os servidores com possível acumulação indevida de cargos públicos, seja por vedação legal, seja por carga horária incompatível de acumulação, bem como os empregados com possíveis outros empregos na área privada.

Após a análise citada, encaminhamos os resultados ao Serpro para esclarecimento e adoção de providências, conforme detalhamento a seguir:

a) Relação de 05 empregados do Serpro que possivelmente acumularam cargos de professor público, com possível carga horária incompatível de acumulação. Neste caso, recomendamos a verificação do efetivo cumprimento da jornada de trabalho desses empregados;

b) Relação de 21 empregados do Serpro que acumularam cargos de professor público, mas que de acordo com o disposto no Título III, Capítulo I do Plano de Gestão de Carreira do Serpro seus cargos possivelmente não se caracterizam como cargos técnicos ou científicos. Dessa forma, essas acumulações não estavam amparadas pela alínea b do Inciso XVI do Art. 37 da Constituição Federal/88. Nesse caso, recomendamos a apuração complementar do Serpro para esses casos específicos;

c) Relação de 16 empregados do Serpro que, além da atividade no Serpro, exercem atividades de professor na iniciativa privada, com possível carga horária incompatível de acumulação. Neste caso, recomendamos a verificação do efetivo cumprimento da jornada de trabalho desses empregados;

d) Relação de 20 empregados do Serpro que, além da atividade no Serpro, exercem outras atividades, com possível carga horária incompatível de acumulação. Neste caso, recomendamos a verificação do efetivo cumprimento da jornada de trabalho desses empregados; e

e) Relação de 38 empregados do Serpro com possível acumulação indevida de cargos públicos. Neste caso, recomendamos a apuração para os casos apresentados.

O Serpro informou que está adotando as providências necessárias para a apuração dos fatos apontados, tendo sido criado um grupo de trabalho com este objetivo, conforme Decisão de Diretoria OE-053/2011, de 06/05/2011.

1.1.8.4 - INFORMAÇÃO:

A Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial-DPPES, desta CGU, apresentou, mediante Nota Técnica nº 1.139/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 24/05/2010, parte dos resultados decorrentes do tratamento/depuração das novas Trilhas de Auditoria da área de pessoal.

As trilhas de auditoria consistem na análise da consistência da folha de pagamentos das unidades jurisdicionadas, com base na verificação dos dados cadastrais e da legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais ativos, inativos instituidores de pensão e seus respectivos pensionistas, constantes do banco de dados do SIAPE.

As trilhas listadas na tabela abaixo identificaram as seguintes quantidades de achados para o Serpro:

Trilha de Auditoria	Qtde achados
➤ Relação de servidores em situação funcional igual anistiado	8
➤ Pensão por dependência econômica paga a servidora com outro vínculo no SIAPE	1

Fonte: Nota Técnica nº 1.139/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 24/05/2010.

Com relação às ocorrências apontadas, o Serpro apresentou argumentação pela regularidade, a saber:

Trilha 1 - Os atos estão em conformidade com a Lei 8.878, de 11/05/1994 e no Decreto 6.077, de 10/04/2007, estando toda documentação sobre o assunto disponível na Empresa; e

Trilha 2 - A empregada apontada na ocorrência tem vínculo funcional com esta empresa, cadastrada no SIAPE como empregada CLT/23 - Empregada Celetista. O órgão pagador de pensão a essa empregada é 21000 - Comando da Aeronáutica, a quem cabe esclarecimentos sobre a concessão desse benefício.

Quanto às ocorrências referentes à Trilha 1, não realizamos teste para verificar a regularidade das anistias.

Já no que se refere à 2ª trilha, acatamos a manifestação do gestor.

Dadas as ocorrências da DPPES, o Serpro apresentou justificativas que acatamos, não restando, portanto, pendências.

1.1.8.5 - INFORMAÇÃO:

Em que pese a Portaria 277/2010 do TCU solicitar no quadro a.5.1, item 1.4, informações quanto ao pessoal cedido, o gestor

não as apresentou. No entanto, em consulta às notas explicativas às demonstrações contábeis de 2010, identificamos que o Serpro possui 3.282 empregados cedidos a órgãos do Governo, principalmente Ministério da Fazenda, correspondendo, aproximadamente, a 30% do total do seu quadro, de 10.990 empregados.

A Empresa é responsável pela folha de pagamento desses empregados e os órgãos cessionários pelo reembolso das despesas, conforme estabelecido no Decreto nº 5.213/2004.

Em 2010, o valor registrado a título de ressarcimento foi de R\$ 245.061.208,52 (R\$ 182.744.148,71 em 2009), conforme Demonstração do Resultado do Exercício, e os valores pendentes de recebimento, no total de R\$ 81.435.658,72 (R\$ 28.141.471,58 em 2009).

Cabe relatar, conforme informação dessas mesmas notas explicativas, item 12.2 - Processo Trabalhista nº 2047/SP, que, desde o exercício de 2005, consta no Ativo não Circulante o valor de R\$ 241.883.426,54, referente ao Processo Trabalhista nº 2047/89 - 39a VT/SP, cuja ação foi movida por empregados cedidos ao Ministério da Fazenda.

1.1.8.6 - INFORMAÇÃO:

Com o objetivo de avaliar o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993 pela UJ, relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, Audig analisou o controle do processo de exigência de declaração de bens e rendas dos empregados do Serpro.

No caso das declarações, a apresentação se faz quando da ocorrência dos seguintes eventos:

1. Posse e término de gestão ou mandato (membro da Diretoria, dos Conselhos Fiscal e Diretor da Diretoria Executiva do Serpro);
2. Designação e destituição de Funções de Confiança Gerencial, de Assessoramento Especial ou Especial de Supervisão;
3. Designação para integrar Comissões de Licitações e atribuição de responsabilidade para realização de pagamentos, compras e locação de bens e guarda de bens e valores; e
4. Designação para o exercício de substituição de Funções de Confiança Gerencial, de Assessoramento Especial ou Especial de Supervisão.

Apesar de não possuir controle informatizado, o controle da entrega das declarações de bens é feita pelo Órgão local de Gestão de Pessoas - OLGP, que, ao receber o envelope lacrado, executa os seguintes procedimentos, devidamente definidos na norma interna GP/003, de 30/04/2008:

1. Verifica se está devidamente preenchido e assinado pelo declarante;
2. Verifica se o conteúdo do envelope é de fato cópia fiel da declaração de ajuste anual encaminhada à SRF;
3. Organiza os envelopes lacrados com os específicos Termos de Responsabilidade; e
4. Autua-os sequencialmente.

Os processos organizados na forma descrita são considerados "livro" para os fins previstos no § 1º do art. 1º da Lei nº 8.730/93, sendo arquivados em local específico, sobre a guarda do próprio Órgão Local de Gestão de Pessoas.

No caso da entrega do formulário Autorização de Acesso à Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda, cabe ao OLGP, na ocasião, firmar recibo em cópia da Autorização de Acesso e proceder da mesma forma definida para o arquivamento dos envelopes.

Quanto ao envio de cópia das declarações ao TCU, conforme preceituado no § 2º do Art. 1º c/c Art. 6º da Lei 8.730/93, esse é dispensado por força do Art. 6º da IN TCU 05/1994.

A Auditoria Interna, mediante trabalho consubstanciado no relatório GP-AC/0003/2010, avaliou o processo de arquivamento, tendo por base o normativo interno, correspondente a uma amostragem de 177 empregados, equivalente a 8% do total de 2.109 de declarações entregues, e concluiu que não foi verificada inconformidade sobre este assunto e que os controles são satisfatórios.

1.1.8.7 - INFORMAÇÃO:

A Auditoria Interna do Serpro realizou trabalho no período de 30/03/2010 a 30/06/2010 na administração da folha de pagamento da empresa. Os objetivos da auditoria foram cumprir o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT/2010 e apresentar os resultados dos exames realizados na Área de Gestão de Pessoas, na Superintendência de Gestão de Pessoas - SUPGP, listados a seguir.

a) Prorrogação da Jornada de Trabalho:

Sobre este assunto, a Auditoria realizou exame e consulta nos sistemas internos sobre aproximadamente 6% dos empregados que realizaram horas extras, correspondendo a 306 empregados de um total de 5.246, no período auditado. Foram geradas 55 ocorrências às diversas áreas da Empresa cujas justificativas foram aceitas pela Equipe de Auditoria, sendo que 06 foram aceitas com restrição para acompanhamento das providências adotadas pelas áreas responsáveis.

b) Adicional de Sobreaviso:

De um total de 774 empregados que estiveram sob o regime de sobreaviso no período, foram analisadas a documentação de 223 empregados, correspondente a aproximadamente 29% do total.

Foram geradas as ocorrências números 25, 26, 27, 35, 36 e 37, cujas justificativas/providências adotadas foram aceitas pela Auditoria.

c) INSS:

O trabalho sobre este assunto consistiu em analisar as informações dos seguintes documentos:

1) Relatório SEFIP - Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social contendo a relação dos empregados do Serpro com os devidos valores do INSS a serem recolhidos; 2) Guia de Recebimento - GPS (Siafi); 3) Relatório de Contabilização da Folha de Pagamento - Acumulado (SRH); e 4) Relação dos empregados (SRH).

Foi analisado o Relatório Contabilização da Folha de Pagamento - Acumulado, mês 03/2010, emitido pelo SRH para verificação de sua compatibilidade com as informações constantes nos relatórios SEFIP e Guias de Recebimento - GPS, registradas no Siafi, no mesmo período.

Realizou-se, também, análise das rubricas constantes no relatório de contabilização quanto à incidência da contribuição ao INSS.

Sobre este assunto foram geradas as ocorrências de números 01 e 67. A justificativa número 01 foi aceita pela Auditoria, já a de número 67 foi aceita com restrição para acompanhamento das correções a serem realizadas pela área responsável.

d) FGTS:

Para este assunto adotou-se como referência as informações do mês de março/2010. Foram solicitados à SUPGP os relatórios produzidos pelo sistema SUPGP contendo a relação dos empregados do Serpro com os devidos valores recolhidos do FGTS; relatório de Contabilização da Folha de Pagamento - Acumulado (SRH) e os valores contabilizados no SIAFI, referente ao mês de março de 2010.

A exemplo das análises realizadas nas informações sobre os valores do INSS, foi verificada a compatibilidade das informações do Relatório Contabilização da Folha de Pagamento (L.&00484.85) - Acumulado, mês 03/2010, emitido pelo SRH com as informações constantes nos relatórios SEFIP e Guias de Recolhimento. Foi registrada a ocorrência de número 68, cuja justificativa foi aceita com restrição pela Auditoria, para o devido acompanhamento da providência adotada.

- Ocorrências da Auditoria Interna:

Para o escopo descrito acima do objeto de trabalho, auditoria interna teceu as seguintes ocorrências com status de aceitação com restrição:

1. As horas extras, acima de 45 horas mensais, incluídas as compensadas, não foram autorizadas por diretor - item 3.6 da Norma GP 006 - V5. 2024730.

Motivo da restrição: A área ainda não apresentou autorização necessária.

2. Em atendimento a Designação de Auditoria GP/AC-002/2010, foram realizadas, pelo critério de amostragem, análises na documentação, controles e pagamentos relativos ao Regime de Sobreaviso, referentes ao período de setembro a março/2010. Dessa forma, com o objetivo de proporcionar a melhoria dos controles, relacionamos abaixo as inconformidades e irregularidades que estão em desacordo com a norma interna e legislação vigente:

- Empregado designado para a função de confiança - Chefe de Divisão grupo IV GFC-15 - em 01/02/2010. E em março/10, recebeu Sobreaviso referente ao mês de fevereiro/2010, contrariando o disposto na Norma GP010 v.05.

Motivo da Restrição: Ocorrência em acompanhamento devido à necessidade de aguardar o cumprimento das justificativas apresentadas.

1. Em atendimento a Designação de Auditoria GP/AC-002/2010, foi realizada, através do critério de amostragem, análise na documentação, controles e pagamentos relativos ao Regime de Sobreaviso, referente ao período de outubro a março/2010. Dessa forma, com o objetivo de proporcionar a melhoria dos controles, relacionamos abaixo as inconformidades que estão em desacordo com a norma interna e legislação vigente:

- Empregado permaneceu em Regime de Sobreaviso por período superior a 100 horas no mês de jan/2010 sem a devida autorização para prorrogação conforme descrito no item 3.9.1 da Norma GP010 v05. 21056277 - janeiro/10.

Motivo da restrição: Necessidade de encaminhamento de autorização da diretoria.

Em atendimento à Designação GP-AC/0002/2010, foram analisados os registros relativos à contabilização das rubricas com incidência de INSS, constantes no Relatório Contabilização da Folha de Pagamento - Acumulado (L&484.85), do mês de março/2010, cujos valores encontrados não correspondem aos recolhidos, conforme registrado nas Guias de Recolhimento - GPS, existentes no Siafi:

- Base de cálculo:

Apurado - R\$ 52.953.323,75

Recolhimento - Siafi - R\$ 52.970.204,99

Diferença - R\$ 16.881,24

- Valor apurado:

Devido - R\$14.562.164,03

Devolução em folha - R\$ 37.350,95

Retenção em folha - R\$ 3.345.208,37
Salário maternidade - R\$ 126.703,50
Recolhimento devido - R\$17.743.317,95

- Recolhimento:

Contabilizado - Siafi - R\$ 14.566.806,37
Devolução em folha - R\$ 37.350,05
Retenção em folha - R\$ 3.345.208,37
Salário maternidade - R\$ 126.703,50
Recolhido realizado - Siafi - R\$ 17.747.960,29
Diferença recolhimento - R\$ 4.642,34

Motivo da restrição: Acompanhar regularização da irregularidade.

2. Em atendimento à Designação GP-AC/0002/2010, foram analisados os registros relativos à contabilização das rubricas com incidência de FGTS, constantes no Relatório Contabilização da Folha de Pagamento - Acumulado (L&484.85), do mês de março/2010, cujos valores encontrados não correspondem aos recolhidos, conforme registrado nas Guias de Recolhimento - GPS, existentes no Siafi:

Base de cálculo apurado - R\$ 55.181.148,70
Base de calculo recolhimento - Siafi - R\$ 55.244.998,27
Diferença - R\$ 63.849,57
Valor apurado - R\$ 4.414.491,90
Recolhimento realizado - Siafi - R\$ 4.419.599,86
Diferença - R\$ 5.107,96
Motivo da restrição: Acompanhar a regularização da irregularidade.

1.1.9 ASSUNTO - PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.9.1 - INFORMAÇÃO:

Apresentamos, na tabela abaixo, os valores extraídos do Siafi (mês de dezembro de 2010 fechado) sobre a execução orçamentária de 2010 do Serpro, no que tange à aquisição de bens e serviços, discriminada por modalidade de licitação, assim como os percentuais dessa execução analisados pela equipe de auditoria autora deste relatório.

Tipo de Aquisição de Bens/Serviços	Notas de Empenho Liquidadas em 2010 (R\$)	% Valores por modalidade	Montante analisado (R\$)	% Recursos analisados
Dispensa	31.630.271,10	5,81	126.773,64	0,40
Inexigibilidade	168.147.502,97	30,86	38.315.962,78	22,79
Convite	367,95	0,00	0,00	0,00
Tomada de Preços	1.376.204,18	0,25	292.571,05	21,26
Concorrência	4.068.893,43	0,75	0,00	0,00

Pregão e Adesão a Ata de Registro de Preços (Pregão)	339.575.914,79	62,33	4.332.795,35	1,28
TOTAL	544.799.154,42	100,00	43.068.102,82	7,91

Fonte: Consulta ao Siafi referente a dez/2010.

Quanto aos atos e fatos relevantes constatados nos processos analisados, relatamos os mesmos nos itens 1.1.9.2 a 1.1.9.5 deste relatório.

Além disso, reproduzimos a seguir parte dos resultados dos trabalhos de avaliação da regularidade dos procedimentos licitatórios, realizados pela Unidade de Auditoria Interna do Serpro - Audig em 2010, os quais constam do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINT dessa empresa, bem como transcrevemos tabela abaixo, encaminhada por essa Unidade, com o quantitativo e os valores dos processos de aquisição analisados por ela, consolidados por modalidade de licitação.

"Ao longo do exercício de 2010, foram realizadas 05 auditorias na área de gestão logística/administrativa. Em todas elas foi verificada a regularidade dos procedimentos licitatórios e a execução de contratos.

Durante a execução dos referidos trabalhos, a auditoria realizou 213 (duzentos e treze) análises em processos de compras e contratações de bens, obras e serviços.

.....
..

Na análise dos processos licitatórios, dentro do escopo estabelecido, foram identificadas inconformidades relacionadas aos aspectos formais dos processos. Essas inconformidades foram objetos de registros de ocorrências e recomendações enviadas aos respectivos gestores para as justificativas e providências de regularização.

Conforme demonstrado no item I.a.b) - Por Homens/horas trabalhadas - 3) Gestão Logística, para o assunto Contratação, Gestão e Execução de Contratos, foram emitidas 23 ocorrências e 5 recomendações. No caso das ocorrências, 21 tiveram as providências adotadas pelos gestores para sanar as impropriedades apontadas aceitas pela auditoria ou aceitas com restrição, para acompanhamento das providências adotadas e 2 foram não aceitas gerando recomendações, além de outras 3 recomendações geradas de forma direta, ou seja, sem ocorrência anterior. Das 5 recomendações geradas, 3 ainda encontram-se em acompanhamento pela Auditoria.

No entendimento da Auditoria Interna, a Administração vem cumprindo os preceitos legais e normativos estabelecidos para consecução dos processos licitatórios, bem como tem atendido as determinações advindas de acórdãos e recomendações dos órgãos de fiscalização externa, no sentido de adotar as melhores práticas e proceder à adequação de seus controles internos, visando a melhoria de seus processos.

Considerando a natureza e relevância das inconformidades registradas, esta Auditoria avalia que os procedimentos adotados para realização das compras e contratações de bens, obras e serviços atenderam as exigências

estabelecidas pelas normas internas e legislação em vigor.”

PROCESSOS ANALISADOS EM 2010 – POR MODALIDADE		
MODALIDADE	Q U A N T I D A D E	VALOR (R\$)
CONCORRÊNCIA	1	2.085.000,00
CONVÊNIO	1	342.000,00
DISPENSA	20	5.989.480,37
INEXIGIBILIDADE	40	159.534.575,27
PREGÃO	149	150.343.353,18
TOMADA DE PREÇOS	1	270.691,80
TOTAL	212	318.565.100,62

Obs.

a) Nas verificações realizadas existem processos que foram analisados mais de uma vez pela equipe de Auditores.

b) No quadro consolidado enviado anteriormente a CGU, houve uma falha na numeração das linhas. A linha 3 foi somada ao total de processos (213) porém ela não consta do quadro. Por isso a diferença de 213 para 212.

1.1.9.2 – CONSTATAÇÃO:

UTILIZAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRA NO VALOR TOTAL DE R\$ 3.616.230,00, SEM A DEVIDA AVALIAÇÃO DE RISCO.

O escopo deste trabalho consistiu na análise da adequação da modalidade de licitação utilizada na contratação constante do Processo Licitatório nº 12023.000033/2009-17.

O objeto da contratação é a obra de adequação civil do prédio de Andaraí, no Rio de Janeiro, e a modalidade de licitação utilizada foi o Pregão Eletrônico, tendo por base a declaração do item 9.35 do projeto básico, *in verbis*:

“Os serviços objeto deste termo são considerados comuns para os efeitos do § único do Art. 1º da Lei nº 10.520/2002, bem como § 1º do Art. 2º do Decreto nº 5.450/2005.”

Considerando que objeto do contrato envolvia, entre outras, a realização de:

1. Serviços de construção (calçamento externo, muros, jardineiras, portões, revestimento asfáltico, pavimentação da calçada interna, vala de drenagem interna, captação de águas pluviais e torneiras externas, corrimão externo, recuperação de elementos estruturais em função da necessidade de inspeção e laudo estrutural do prédio);
2. Instalações Hidro-Sanitárias (rede de esgoto e águas pluviais, sistema de esgotamento sanitário a vácuo, fornecimento e montagem de boxes sanitários, fornecer e

- instalar mictórios, fornecimento e instalação de prateleiras de granito);
3. Fornecimento e instalação de Forro de Gesso;
 4. Piso Podotátil;
 5. Serviço de construção do prédio - recepção principal (fechamentos e revestimentos, instalação de vidros temperados e portas, piso, executar escada e rampa de acesso em concreto armado);
 6. Construção em alvenaria da recepção de serviços (fechamentos e revestimentos, janelas e portas, contrapiso, piso, forro); e
 7. Executar infra-estrutura do sistema de acesso.

Considerando ainda que o valor a ser pago pelos serviços executados era de:

- Contrato original - R\$ 3.616.230,00;
- Aditivo - R\$ 648.094,80;
- Valor Total - R\$ 4.264.324,80.

A modalidade de licitação escolhida não oferece a mesma segurança ao processo, caso fosse adotada a concorrência, a mais adequada para a situação, em razão de o objeto guardar característica de obra, e, não, serviço de engenharia, se coadunando melhor, em nosso entendimento, à Lei 8.666/93, e ao art. 1º da Lei 10.520/2002, a saber:

Lei 8.666/93

"Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

*I - **Obra** - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;*

*II - **Serviço** - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;" (grifos nossos).*

Lei 10.520/2002

"Art. 1º

*Para **aquisição de bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei." (grifo nosso)*

Nesse caso em concreto, não encontramos nos autos do processo apresentação da avaliação do risco pela utilização do pregão em detrimento a concorrência, que consiste em modalidade mais apropriada para contrato de obra de grande vulto.

CAUSA:

Fragilidade nas ponderações dos riscos de segurança de estabilidade contratual, quando da escolha do pregão como

modalidade de licitação a ser utilizada nas contratações de obras.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Em resposta à SA 201108703/023, de 30/05/2011, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

*"A opção da administração em promover a licitação por meio de Pregão Eletrônico, em detrimento de outras modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, deu-se em função da modalidade Pregão Eletrônico ser mais ágil, prático e dinâmico, a forma criteriosa da análise técnica por parte do SERPRO da documentação e proposta é a mesma se a modalidade fosse Concorrência, só que bem mais rápida, e também porque não existe impedimento legal para utilização dessa modalidade, uma vez que a Administração considerou os serviços de **reforma** geral do prédio do Andaraí serviços comuns, para os efeitos do § Único do Art. 1º da Lei nº 10.520/2002."* (Grifo nosso)

O gestor acrescentou, também, o parecer jurídico nº 2009/0638, de 09/06/2009, do qual em razão de sua extensão, transcreveremos a conclusão:

"(...)2. Dessa sorte, recomenda-se sempre ao Administrador, limitado pela prudência, avaliar se os bens e serviços a serem licitados se amoldam à definição de bens e serviços comuns dada pelo legislador no art. 1º da Lei 10.520/2002, de forma a permitir o andamento do feito, afastando a necessidade de uso das modalidades e tipos de licitação da Lei nº 8.666/93. Entende-se que, no presente caso, muito embora cuide-se de obra de engenharia - conforme se depreende das especificações quanto ao objeto e das exigências de habilitação -, a avaliação do Administrador opina pelo serviço comum e é dada no item 9.35 do Projeto Básico nº 200/2009, 3ª versão, folha n.28 dos autos." (Grifo nosso)

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A Lei 10.520/2002, apesar de não vedar a realização de pregão para a contratação de obra de engenharia, não a autoriza. O fato de a lei silenciar a respeito de restrição ao uso do pregão para obra, não quer dizer que ela a deferiu.

No caso analisado existe construção e reforma na especificação do objeto, conforme o próprio parecerista depreende em sua análise e o gestor na manifestação transcrita acima. Desse modo, a licitação seria para a contratação de empresa para realização de obra e não serviço de engenharia.

Valem destacar as considerações constantes no Acórdão TCU 286/2007 - Primeira Câmara, por meio do qual foi proferida decisão favorável à utilização do Pregão Eletrônico à contratação de obra e serviço de engenharia. Essa decisão resultou de representação formulada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal - Sinduscon-DF, impugnando a contratação de obras e serviços de engenharia, por parte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, mediante Pregão Eletrônico nº 61/2006, na qual se requer a concessão de medida cautelar para suspensão da

referida licitação, considerada improcedente por aquela Corte de Contas.

Naquele caso em concreto, o TCU, para julgar improcedente o pedido do Sinduscon-DF, teceu as seguintes considerações, que merecem a nossa atenção:

"Portanto, levando-se em conta que:

- o conjunto dos serviços que compõem o objeto do Pregão Eletrônico 061/2006 não apresenta grande complexidade, podendo ser enquadrados como serviços comuns;*
- o valor estimado para a contratação não envolve elevado montante de recursos, estando dentro dos limites previstos para a realização de convite;*
- as condições para habilitação técnica possibilitam a contratação de empresa que tenha a devida qualificação para a execução dos serviços;*
- a realização da licitação na modalidade de convite pode reduzir a competitividade do certame, levando a Administração do CNPq a contratar os serviços por valores superiores aos que seriam obtidos por meio da realização de pregão; e*
- a Lei 10.520/2002 não veda a realização de pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia;*
- a representação apresentada pelo Sinduscon-DF deve ser considerada improcedente."*

Observe-se que uma das considerações para o TCU aceitar o Pregão Eletrônico para obra e serviço de engenharia foi o valor envolvido apresentar reduzido montante - R\$ 84.814,97 -, que, se a Administração Pública, no caso o CNPq, optasse por outra modalidade permitida em lei, seria o convite - o mínimo de 3 empresas, o que representaria uma desvantagem no tocante a ampla publicidade dada pelo Pregão Eletrônico.

Adotando a mesma linha de raciocínio no caso agora analisado por esta equipe e tomando-se o valor do contrato entre o Serpro e a empresa Deutec Prestação de Serviços LTDA - R\$ 3.616.230,00 - como base, a modalidade cabível seria a concorrência. A concorrência, em razão de apresentar mais completamente os critérios assecuratórios do equilíbrio entre competição e segurança na contratação, afasta, com maior segurança, a possibilidade de contratações temerárias.

Portanto, entendemos que o Pregão Eletrônico, em razão de estimular ao máximo a competição entre os licitantes, sem limitação e sem parâmetros de verificação de inexequibilidade de propostas - condições próprias da concorrência -, pode ameaçar a segurança do contrato dele decorrente, em caso de obras e serviços de engenharia, podendo resultar em sucessivos termos aditivos.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que o Serpro consigne em norma interna que:

1. quando da tomada de decisão pela utilização de Pregão para seleção de empresa para execução de contrato que tenha por

objeto obra de engenharia, seja feita uma avaliação dos riscos da escolha dessa modalidade, ponderando, entre outros, os seguintes critérios:

- a) O valor envolvido;
- b) A Publicidade;
- c) As Condições de exequibilidade, em razão de a classificação das propostas anteceder a habilitação da autora da melhor oferta; e
- d) O Risco econômico para a administração em caso de inadimplência da contratada.

2. sempre que for possível, o edital especifique todas as atribuições do contratado, definindo os materiais a serem utilizados e em que medida, cuidando para não restringir a competitividade.

1.1.9.3 - CONSTATAÇÃO:

ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO SEM COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE, COM PESQUISA DE PREÇO INTEMPESTIVA E RESTRINGINDO A UMA ÚNICA MARCA.

Constituiu o escopo desse trabalho verificação da regularidade da pesquisa de mercado realizada pelo Serpro, embasadora da decisão pela adesão à ata de registro de preço nº 67/2009-jfpe, da Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco.

Em análise ao Processo licitatório nº 09863.000078/2010-82, verificou-se a aquisição de 500 unidades de microcomputadores conforme especificação constante da Ata de Registro de Preço nº 067/2009 da Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco, no valor total de R\$ 1.118.000,00, com fulcro no Art. 8º do Decreto 3.931/2001, a seguir transcrito:

"Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na

Ata de Registro de Preços.(Incluído pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002);" (Grifo nosso)

No entanto, durante os trabalhos, identificamos que a pesquisa de mercado, constante às fls. 79-82 do processo, não foi realizada em sua totalidade em data anterior às correspondências com manifestação do Serpro pela adesão à Ata de Registro de Preço para a Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco, bem como para a HP do Brasil, que foi a empresa contratada com base na Ata de Registro de Preços.

Desse modo, ficou prejudicada a comprovação da vantagem da contratação, em desacordo com o que estabelece o Art. 8º transcrito acima.

Cabe também ao gestor apresentar as razões para ter realizado pesquisa de preço somente para a marca de microcomputadores HP, quando da adesão a Ata de Registro de Preço nº 43/2009-JFPE, para a aquisição de microcomputadores.

CAUSA:

Deficiências na elaboração das pesquisas de preço e nos controles internos referentes ao atendimento das normas de adesão a Atas de Registros de Preços.

MANIFESTAÇÃO DO AUDITADO:

Mediante os Ofícios de encaminhamento - AUDIG/CD - 015781/2011, de 27/05/2011, e 024195/2011, de 05/08/2011, os gestores apresentaram a seguinte manifestação:

"A pesquisa de mercado foi realizada concomitante às demais providências necessárias à formalização do processo de aquisição. As propostas datam de 04/06, 08/06 e 09/06/2010 enquanto que as correspondências ao órgão gerenciador da ata e ao fornecedor datam de 07/06 e 08/06/2010, respectivamente. Tal procedimento é normalmente utilizado para buscar a celeridade do processo sem prejuízo do objetivo da pesquisa, que é garantir a vantajosidade do preço registrado em relação ao mercado, o que restou comprovado."

"A equipe responsável pela elaboração do PB SUPSI 0633/2010 efetuou a pesquisa de preços em estrito acordo à determinação normativa vigente à época, prevista na alínea "f" do item 5.2.1.4 da Norma GA - 005 v.1. A pesquisa buscou avaliar a compatibilidade do preço registrado em Ata com os preços praticados no mercado, considerando as características técnicas do produto e a condições de fornecimento que atenderiam a demanda do Serpro. A pesquisa junto a diferentes fornecedores que apresentaram preço para uma determinada marca de produto não desabona a avaliação de mercado pretendida.

Ademais, tínhamos uma necessidade imediata de atendimento e a pesquisa feita à época indicava a existência de uma Ata vigente com preços de mercado competitivos.

O Gestor, satisfeito com a oferta da marca e modelo apresentado apenas ratificou mediante pesquisa que os preços eram inferiores ao mercado, não se preocupando em

ampliar para outras marcas a pesquisa, já que este tipo de produto possui uma clara avaliação de preços de mercado.

A maior evidência que temos sobre a validade e acerto da pesquisa é que não houve suspeita nem denúncia por parte de outro fornecedor de que a pesquisa realizada não refletiu o preço de mercado e que este pretendo fornecedor teria um outro equipamento nas mesmas condições de especificação e prazo de entrega a preços inferiores ao contratado.

Entendemos que o Serpro não feriu os preceitos legais da Lei 8.666/93."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O Serpro efetuou a manifestação pela adesão a Ata de Registro de Preço nº 067/2009 - Pregão Eletrônico nº 043/2009, antes que se concluísse a pesquisa de mercado para verificar a sua vantajosidade.

Além disso, conforme se verifica nas respostas às pesquisas de preço encaminhadas pelas empresas ao Serpro, todas as manifestações se referem a computador de marca HP, conforme consta das fls. 79 a 82 do processo.

Assim, a pesquisa de mercado realizada, além de não ter demonstrado tempestivamente a vantajosidade da escolha, restringiu a competitividade, em razão de ter sido realizada para uma única marca, a HP, e não para uma solução geral que atendesse a necessidade do Serpro. Essa prática, em nosso entendimento, fere o art. 3º e o § 1º da Lei 8.666/93, a saber:

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

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991."

Observamos, também, que o Termo de Referência desse processo de aquisição - TR SUPSI 00633/2010, de 17/06/2010 -, apresenta falha, por indicar no próprio objeto, a aquisição do item constantes na Ata de Registro de Preços nº 67/2009 da Justiça Federal de Primeiro Grau de Pernambuco.

Esse ato contraria o Decreto 4.450/2005, a seguir transcrito:

"Art. 9o Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização." (grifo nosso)

Citar no próprio Termo de Referência que o seu objeto é a aquisição de item da Ata de Registro de Preço extrapola a finalidade desse documento, que consiste, conforme bem define o item 4.3.4 da Norma Interna do Serpro - GA/005, em documento da fase interna do pregão, no qual o requisitante esclarece aquilo que realmente precisa, trazendo a definição do objeto e os demais elementos necessários à sua perfeita contratação e execução, com o cuidado de não frustrar a competição ou sua realização.

O Termo de Referência é documento prévio à contratação, inclusive nos casos de adesão à Ata de Registro de Preço, e compõe o planejamento da licitação, com a finalidade de caracterização do objeto a ser adquirido, fundamental para a ótima execução do objeto do contrato.

Nesse sentido, decidiu, recentemente, o Tribunal de Contas da União, em determinação a entidade jurisdicionada, a observância de requisitos mínimos a serem atendidos quando da adesão a atas de registro de preços firmadas por outros órgãos. Foi fixada, no Acórdão nº 2.764/2010 - TCU - Plenário, entre outros requisitos, a necessidade de elaborar, em momento prévio à contratação por adesão à ata de registro de preços, termo de caracterização do objeto a ser adquirido, no qual restem indicados o diagnóstico da necessidade e as justificativas da contratação, bem como a demonstração de adequação do objeto em vista do interesse da Administração.

Então, indicados o diagnóstico da necessidade e as justificativas da contratação, consignados no Termo de Referência, realiza-se ampla pesquisa de mercado, da qual a Ata de Registro de Preço fará parte.

Em nosso entendimento, ampla pesquisa de mercado não se restringe a pesquisar o preço de uma marca somente. É da boa gestão, que essa pesquisa envolva um universo maior de marcas, buscando prestigiar a concorrência.

O gestor afirma que, *"satisfeito com a oferta da marca e modelo apresentado, apenas ratificou, mediante pesquisa, que os preços eram inferiores ao mercado, não se preocupando em ampliar para outras marcas a pesquisa, já que este tipo de produto possui uma clara avaliação de preços de mercado"*.

Para essa afirmação, o gestor não apresentou os critérios objetivos para o julgamento da satisfação manifestada, bem como não demonstrou objetivamente a *"clara avaliação de preço de mercado"*.

RECOMENDAÇÃO 001

Que o Serpro estabeleça em seus normativos internos a determinação de que a pesquisa de preço seja feita antes da consulta à adesão à Ata de Registros de preço.

RECOMENDAÇÃO 002

Que o Serpro fortaleça o seu sistema de controle interno de modo a não permitir pesquisas de preço que restrinjam a competitividade.

1.1.9.4 - INFORMAÇÃO:

Em análise ao Processo Licitatório nº 19864.000017/2010-13, verificou-se a contratação da empresa Amazônia Clean Limpeza e Conservação LTDA, no valor de total de R\$ 181.386,24, para vigor no período de 16/09/2010 a 15/03/2011, por meio de dispensa de licitação, com base no inciso IV, do art. 24 da Lei 8.666/93, a seguir transcrito:

"nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;"

Esse processo de contratação emergencial deu-se em razão da do rompimento contratual com a K.M.Serviços LTDA.- empresa especializada em prestação de serviços de limpeza, jardinagem e copeiragem para a Regional Belém -, decorrente do Pregão Eletrônico nº 02052/2009, de 30/09/2009, em razão do Acórdão TCU nº 3496/2010 determinar ao Serpro:

"A adoção das medidas necessárias à anulação do ato de classificação da proposta da empresa K.M.Serviços Gerais LTDA no âmbito do Pregão Eletrônico nº 2052/2009, bem como dos demais atos subsequentes."

Com a relação à contratação emergencial subsequente ao pregão eletrônico supracitado, constatamos que não constavam do processo os seguintes elementos caracterizadores da emergência, conforme Decisão TCU n. 347/94 - Plenário, a saber:

- a) os riscos concretos e efetivamente prováveis de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas que a contratação emergencial visou afastar;
- b) a iminência e a gravidade da ocorrência desses riscos de danos; e
- c) a estrita adequabilidade da contratação emergencial ao efetivo afastamento dos riscos iminentes detectados.

Além disso, verificamos que foi realizado convite às empresas a participar do processo emergencial sem prévia realização de projeto básico, com estimativa de valor resultante de pesquisa de mercado, em desconformidade com os seguintes arts. da Lei 8.666/93:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos.

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; (...)

§ 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;

(...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

(...)

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação."

A causa para as ações do gestor está na orientação contida no normativo para dispensa de documentos exigidos pela Lei nº 8.666/93 e nas falhas dos controles internos referentes à caracterização no processo das exigências para contratação emergencial baseada no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93.

Com o objetivo de contribuir com o aperfeiçoamento da gestão, emitimos a Nota de Auditoria nº 201108703/005, de 19/08/2011, com a seguinte recomendação, cujo prazo de atendimento é 31/12/2011:

Recomendação 001: Adequar a Norma Interna GA-005, item 4.2.4, letra "a", de modo a estabelecer a necessidade elaboração de documento, que deve ser incluído em todos os processos de aquisição de bens e serviço por dispensa de licitação, que

contenha os elementos mínimos para fundamentar a contratação, com nível de detalhamento que demonstre, entre outras coisas:

I - a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - as razões da escolha dos fornecedores ou executantes; e

III - as justificativas do preços dos itens do objeto contratado.

1.1.9.5 - CONSTATAÇÃO:

AUSÊNCIA DE RESPALDO LEGAL DO CONVÊNIO DE RECIPROCIDADE EM VIGOR ENTRE O SERPRO E A CASSI, CUJO OBJETIVO É O USO RECÍPROCO DAS RESPECTIVAS REDES CREDENCIADAS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE.

Analizamos o Processo nº 19.863.000127/2008-62, referente ao Convênio de Reciprocidade firmado em 2009 entre o Serpro e a Caixa de Assistência dos Empregados do Banco do Brasil - Cassi, a legislação que trata do assunto, bem como as informações prestadas pelo Serpro a esta CGU, nos anos de 2009, 2010 e neste ano, e concluímos que a escolha pelo Serpro da modalidade de convênio de reciprocidade com a Cassi, para aquisição de assistência à saúde aos beneficiários do seu plano de saúde, não encontrou nem encontra respaldo dos normativos sobre o tema, conforme esclarecemos a seguir.

Em 10/02/2004, devido à insuficiência da sua rede credenciada de assistência à Saúde, o Serpro firmou Convênio de Reciprocidade com a Cassi com o objetivo de uso recíproco das respectivas redes credenciadas pelos beneficiários dos Planos de Assistência à Saúde dos mesmos. Tal convênio foi renovado em 09/02/2009, sob nº 42.940, no valor total de R\$ 402.936.600,00, com vigência acordada de cinco anos, até fevereiro de 2014. Alguns dos argumentos usados para a referida renovação foram de que a aquisição de assistência à saúde por meio desse convênio era a forma mais vantajosa para o Serpro e os seus empregados, além de estar em harmonia com o Acordo Coletivo dos mesmos, em especial no que se refere à manutenção da oferta dessa assistência na modalidade de autogestão.

Após análise da legislação relacionada à aquisição assistência à saúde, verificamos que, em 14/11/2006, a Resolução Normativa nº 05 do então Conselho de Saúde Suplementar - CONSU, de 04/11/1998, a qual suportou a assinatura, em 10/02/2004, do 1º convênio entre o Serpro e a Cassi, foi revogada pela Resolução Normativa nº 137 da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. Esta última resolução traz dispositivo, de forma semelhante àquela que foi revogada, que diz que a administração, por uma entidade de autogestão, da assistência à saúde aos seus beneficiários, será realizada de forma direta pelo seu departamento de recursos humanos ou órgão assemelhado, por meio de rede própria, credenciada, contratada ou referenciada. Por outro lado, a nova resolução determina que excepcionalmente, e mediante prévia comunicação à ANS, poderá ser contratada rede de prestação de serviços de entidade

congênere ou de outra operadora em regiões ou localidades com dificuldade ou carência de contratação.

Isto posto, o convênio firmado entre o Serpro e a Cassi, em 2004, ficou sem respaldo legal a partir de 14/11/2006, assim como foi ilegal a assinatura do novo convênio em 2009, vigente até o momento. Dessa forma, o Serpro, a partir da referida data, para a seleção e aquisição de outra rede credenciada de assistência à saúde, em complemento à sua, deveria seguir o que dispõe a norma da ANS, ou seja, realizar a referida aquisição por meio de contrato, precedido de licitação, o que não corresponde aos fatos. Tal entendimento, devemos registrar, foi consignado na Nota Técnica nº 391/2011/DEFAZ I/DE/SFC/CGU/PR, de 15/02/2011, a qual foi encaminhada ao Serpro na mesma data.

Em 10/03/2011, recebemos o Ofício SUPGP 007237/2011 do Serpro, no qual essa empresa se manifesta sobre o assunto, informando o interesse em dar à assistência à saúde dos empregados a “devida segurança jurídica”, e que a formalização do convênio de reciprocidade com a Cassi deu-se “em face de uma política de melhor gestão do seu plano de saúde, que o referido plano não tem fins lucrativos e é custeado por meio de contribuições mensais pelo Serpro e seus empregados”. Outrossim, comunicou que, durante o ano de 2009, elaborou projeto básico que culminou com a contratação, por meio licitatório, de empresa especializada para prestação de serviços que auxiliem o Serpro na gestão de seu plano de saúde, “em razão da complexidade da atividade e escassez de pessoas com perfil adequado às exigências dessa gestão”.

Quanto à exigência de comunicação prévia à ANS do convênio com a Cassi, prevista na Resolução nº 137 supramencionada, o Serpro apresentou dois ofícios encaminhados à referida agência. O primeiro, de 08/01/2009, comunicando do interesse no convênio em comento, e o outro, de 11/02/2009, encaminhando minuta do referido convênio, e afirmou que a ANS não teria colocado qualquer óbice a esse processo de aquisição de assistência à saúde. Vale ressaltar, entretanto, que não nos foram apresentados quaisquer documentos, comunicados ou pareceres da ANS nesse sentido.

Em 10/05/2011, enviamos a Solicitação de Auditoria nº 201108703/015, indagando o Serpro sobre as medidas adotadas por ele em face dos fatos descritos neste item e da necessidade de busca de manifestação do órgão competente para avaliar a regularidade da oferta de assistência à saúde pelo Serpro aos beneficiários do seu plano de saúde, a ANS. Em atendimento, foram apresentados informações e documentos sobre a assistência à saúde da empresa, as ações adotadas por ela nessa área, sem apresentar, entretanto, solução para a ilegalidade apontada por esta equipe de auditoria neste item. Além disso, foi alegado pelo Serpro que não era necessária a manifestação expressa da ANS sobre a regularidade da referida assistência em face da vigência do convênio com a Cassi, o que entendemos ser equivocado, pois traria mais segurança jurídica para a empresa e transparência para o processo.

CAUSA:

Entendimento equivocado da legislação sobre a forma correta de aquisição da assistência à saúde aos beneficiários do seu plano de saúde, assim como da necessidade de certificação de seus atos, neste assunto, por entidade competente para tal.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

O Serpro apresentou, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201108703/15, de 10/05/2011, o OFÍCIO: AUDIG/CD - 015686/2011, de 26/05/2011, o qual encaminhou Memorando SUPGP/GPCTB - 015655/2011-44, de 26/05/2011, do qual extraímos o conteúdo que transcrevemos a seguir.

Solicitação de Auditoria 201108703/15:

"I - Solicitamos que o Serpro nos apresente o posicionamento oficial e atual da ANS tanto em relação à manutenção ou não dessa Empresa na condição de entidade de autogestão, como em relação à forma de aquisição de assistência à saúde aos beneficiários do seu Plano de Saúde por meio de um convênio de reciprocidade."

Resposta do Serpro:

"No que se refere a "ausência de certificado da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) de que o Serpro ainda possui a condição de Entidade de Autogestão, encaminhamos, em anexo, cópia do DOU de 23/05/2008 e Ofício nº 143/2008 da ANS com a referida autorização e número de Registro ANS: 345474, por meio do qual o Serpro está autorizado a operar plano de saúde na modalidade de autogestão."

Embora a ANS não tenha expressamente se manifestado em relação aos ofícios SUPGP/GPCTB de números 000467/2009 de 08 de janeiro de 2009 e 003875/2009 de 11 de fevereiro de 2009, anteriormente encaminhados àquele entidade, entende esta SUPGP que o pagamento trimestral da taxa de saúde suplementar exigido às entidades autorizadas, e ainda o atendimento das demais exigências tais como: Sistema de Beneficiários - SIB, Documento de Informação Periódica das Operadoras de Planos de Saúde - DIOPS, Troca de Informações em Saúde Suplementar - TISS - rotinas necessárias e exigidas pela ANS para operadoras de plano de saúde -, caracterizam a validação dos atos praticados pelo Serpro.

Com relação à manutenção do Serpro, na condição de entidade de autogestão, o envio das informações acima, bem como o pagamento da Taxa de Saúde Suplementar, já se constituem em autorização tácita para o funcionamento do PAS Serpro, não há por parte dela qualquer óbice ao funcionamento do Plano de Assistência à Saúde dos Empregados do Serpro, conforme ofício nº 143/2008 da ANS, supracitado.

Quanto ao convênio de reciprocidade hoje firmado com a Cassi, como já informado à essa Controladoria-Geral da União, todas as ações estão sendo tomadas no sentido de estabelecer, o mais rápido possível, a rede credenciada do Serpro, que tem previsão de início de utilização em julho próximo. O processo encontra-se em fase de publicação dos Termos de Credenciamento efetivados em cada regional do Serpro. Eventuais atrasos se devem meramente aos entraves burocráticos normais em uma contratação dessa magnitude, que envolve cerca de cinco mil prestadores....."

"...a manutenção do PAS Serpro na modalidade de Autogestão é determinada em cláusula do Acordo Coletivo de Trabalho. Neste caso, não pode o Serpro, unilateralmente, alterar o fato.

Anterior a esse Acordo, o ofício nº 143/2008 da ANS, classifica a modalidade de Autogestão como a única forma sob a qual o Serpro pode funcionar como operadora de plano de saúde.

Ademais, precedendo a primeira assinatura do Convênio de Reciprocidade com a Cassi, todos os estudos foram efetuados, realizadas comparações e, à época, ficou demonstrado que o referido convênio mostrou-se como a melhor opção, considerando que o contrato mantido com a Sul América, em função do alto custo da mensalidade, provocou a saída do PAS de cerca de três mil empregados e seus dependentes. Ressaltamos que os referidos estudos foram encaminhados à essa Controladoria-Geral, quando da Solicitação de Auditoria nº 232030/002 de 22/09/2009."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não obstante as considerações do Serpro, entendemos que a posse de um registro no sítio da ANS, a troca de informações e o pagamento de taxas relativas a entidades que operam serviços de saúde suplementar, assim como o credenciamento de prestadores de serviços de assistência à saúde que o Serpro está realizando em algumas unidades da federação nas quais ele possui unidades regionais, não são suficientes para afirmar que a empresa em comento estava em 2009 e 2010, e está, no momento, regular em todos os quesitos exigidos pela referida agência.

Além disso, a falta de comunicação da ANS em relação aos ofícios e ela encaminhados sobre o convênio de reciprocidade com a Cassi, não certifica a sua regularidade. Não há, por exemplo, informações sobre relatórios de fiscalizações, auditorias e diligências no Serpro, da ANS, de 2009 em diante, no sentido de conferir regularidade a todos os atos dessa empresa no que se refere à oferta da assistência à saúde aos beneficiários do seu plano de saúde.

De outra forma, independente da manutenção, pela ANS, da assistência à saúde do Serpro como autogestão, e/ou do sucesso na estruturação da rede credenciada dessa empresa, de forma que ela seja suficiente para atender todos os beneficiários do seu plano de saúde, não está legal o convênio de reciprocidade com a Cassi, assim como não estaria com qualquer outra entidade, haja vista a legislação sobre o assunto em tela só prever aquisição de assistência à saúde por meio de contrato, precedido de licitação. Outrossim, constatamos em ação de controle no Serpro que a mencionada reciprocidade não existe de fato, tendo em vista não haver registro de uso da rede credenciada do Serpro por beneficiários do Plano de Saúde da Cassi.

Em paralelo a esta ação de controle da CGU, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), ao julgar representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, a respeito de suposta ausência de fundamentação legal para a celebração do convênio de reciprocidade em comento, exarou, em 06/07/2011, o Acórdão nº 1.780, pelo qual considera a representação procedente e fixa o prazo de 180 dias, a partir da publicação desse acórdão, para que o Serpro rescinda o referido convênio, por

afronta ao artigo 2º da Lei nº 8.666/93. O Serpro, por sua vez, ofereceu, em 28/07/2011, embargo de declaração contra o acórdão supracitado, sendo que, até a conclusão deste relatório, o TCU ainda não havia se pronunciado a respeito.

Não obstante o referido embargo, o qual também não podemos prever se será deferido ou não pelo TCU, entendemos que o Serpro deve elaborar plano de ação, com cronograma definido e indicação dos responsáveis por cada etapa, para a oferta de assistência à saúde, aos beneficiários do seu plano de saúde, por meio de rede credenciada própria, ou contratada de entidade congênere ou de outra operadora em regiões ou localidades com dificuldade ou carência de contratação, em substituição ao convênio vigente com a Cassi. Tal plano deve considerar a sensibilidade do assunto, por envolver oferta de benefícios relevantes para os empregados dessa empresa e seus dependentes, o risco do recebimento de sanções por parte da ANS, bem como a necessidade da manutenção do equilíbrio financeiro do seu plano de saúde conforme disposto na Resolução nº 09, de 08/10/1996, do então Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - CCE (atual Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST).

RECOMENDAÇÃO 001:

Recomendamos que o Serpro elabore previsão de prazo, com cronograma definido e indicação dos responsáveis por cada etapa, para implementação do plano de ação para a substituição da Cassi na oferta de assistência à saúde aos beneficiários do seu plano de saúde, por uma rede credenciada própria ou a pela contratação de entidade congênere em regiões ou localidades com dificuldade ou carência de contratação, adequando-se ao disposto na Resolução Normativa nº 137 da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, de 14/11/2006, sem prejuízo da comunicação dessas medidas à ANS e da busca de manifestação respectiva daquela agência.

1.1.10 ASSUNTO - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

1.1.10.1 - INFORMAÇÃO:

O Serpro possuía, até o final de 2010, um total de 149 convênios e congêneres, distribuídos nas seguintes modalidades:

Modalidade	Qtde	Valores concedidos (R\$)			Total (R\$)
		Siafi	Siconv	Hisaq	
Convênio	9			195.000,00	195.000,00
Acordo de Cooperação	127			Sem valor	
Termo de Compromisso	11			Sem valor	
Memorando de entendimento	1			Sem valor	
Protocolo de cooperação	1			Sem valor	
Total	149			Sem valor	

Fonte: Elaborado pela Equipe de auditoria com base em informações extraídas do Siafi, do Siconv e do Hisaq.

Desse universo acima, somente um envolveu transferência de recursos o convênio com a Universidade Federal de Santa Catarina, cujo objetivo consistiu no desenvolvimento de Programa

de Cooperação técnico-científico por meio de realização de engenharia reversa e correções/aprimoramento no sistema de gerenciamento de certificados do Serpro, com os seguintes dados:

Valor total pactuado (R\$)	Valor executado no Exercício de 2010 (R\$)	Contrapartida (R\$)	Início da Vigência	Fim da Vigência	Prestação de Contas e situação
243.750,00	195.000,00	48.750,00	20/11/09	19/03/11	Em fase de Aprovação da Prestação de Contas Parcial.

Fonte: Elaborado pela Equipe com base em informações extraídas da resposta à SA 243561/003, de 22/02/2011.

Dentre os resultados alcançados com convênios, destacamos que o Serpro acelerou e deu maior confiabilidade ao processo de levantamento e recebimento de Alvarás Judiciais com a utilização dos seguintes convênios:

Modalidade	Nº do Registro Geral Serpro	Concedente/Destinatador	Objeto	Valor Total Pactuado	Início da Vigência	Fim da Vigência
Convênio	42144	Serpro - Sede	Prestação de serviço de centralização do recebimento e levantamento de alvarás judiciais trabalhistas (acordo de cooperação)	Sem ônus	21/07/08	20/07/13
Convênio	42392	Serpro - Sede	Serviços de resgate centralizados dos depósitos judiciais (Acordo de Cooperação)	Sem ônus	15/09/08	14/09/13

Fonte: Elaborado pela Equipe com base em informações extraídas da resposta à SA 243561/003, de 22/02/2011.

No exercício de 2010, o Serpro restituiu os seguintes valores, conforme segregação mensal:

ALVARÁS LEVANTADOS EM 2010	
MÊS	VALOR (R\$)
JANEIRO	111.339,37
FEVEREIRO	25.518,34
ABRIL	222.203,97
MAIO	62.082,39
JUNHO	66.708,93
JULHO	62.945,59
AGOSTO	54.598,13
SETEMBRO	411.527,93
OUTUBRO	622.522,07
NOVEMBRO	605.396,72
TOTAL	2.244.843,44

Fonte: Elaborado pela Equipe com base em informações extraídas da resposta à SA 243561/003, de 22/02/2011.

1.1.10.2 - INFORMAÇÃO:

Até o final do exercício de 2010, o Serpro não possuía critérios normatizados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional no chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, na norma interna GA/013, de 11/04/2011, aquela entidade definiu esses critérios, esclarecendo que, por ser um ato praticado na gestão 2011, ainda não o avaliamos.

1.1.10.3 - CONSTATAÇÃO:

AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE DADOS PARA O SICONV.

Verificamos que os dados dos convênios e instrumentos congêneres não foram transferidos eletronicamente para o Siconv, em desacordo com parágrafo primeiro do art. 19, da Lei 12.017, de 12/08/2009 - LDO, que determina:

"Art. 19

Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo.

lo As normas de que trata o caput deste artigo deverão prever a possibilidade de os órgãos e entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV." (grifo nosso)

CAUSA:

Ausência de entendimento firmado no Serpro sobre a necessidade de transferência das informações acerca dos convênios para o Siconv.

MANIFESTAÇÃO DO AUDITADO:

Mediante Ofício DP - 007959/2011, 4.3.2011, o gestor informou:

"O SERPRO formalizou, em 01 de março de 2011, consulta ao Ministério de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG - Ofício SUPGA - 006413/2011 sobre a possibilidade de utilização do SICONV e necessidades de adaptação do sistema em razão da personalidade jurídica do SERPRO, bem como, as providências a serem adotadas pela empresa para utilização do sistema na condição de Conveniente. O Serpro está aguardando resposta do MPOG."

ANÁLISE DO CONTROLE:

Em que pese a consulta formulada pelo Serpro ao MPOG, entendemos que a empresa deve realizar a transferência dos dados de convênios e instrumentos congêneres para o Siconv, conforme determinado no 1º do art. 19, da Lei nº 12.017, de 12/08/2009, bem como no § 4º da Lei 12.309, de 09/08/2010, a seguir transcrito:

"Art. 19.

(...)

§ 4º As normas de que trata o § 3º deste artigo deverão prever a possibilidade de os órgãos e entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV."

RECOMENDAÇÃO 001:

Providencie a alimentação dos dados referentes a convênios ou instrumentos congêneres no Siconv, em atendimento ao no § 1º do art. 19, da Lei 12.017, de 12/08/2009.

1.1.10.4 - CONSTATAÇÃO:

INCONFORMIDADES NOS REGISTROS DOS ATOS DE EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS NOS SISTEMAS INTERNOS.

Analisamos a sistemática no Serpro concernente à gestão e aos controles dos convênios firmados até 2010 e identificamos as seguintes situações:

1. Com exceção da Norma com procedimentos para a realização de estágios de estudantes, inexistem normativos específicos que regulamentem os procedimentos atinentes a convênios e a instrumentos congêneres, no exercício de 2010;
2. Ausência de mapa em que seja possível verificar qual o percentual de fiscalizações *in loco* da execução dos convênios firmados. Acrescente-se que até o final de 2010 não se realizou fiscalização *in loco*;
3. A Norma GP/002, de 10/12/2009, que estabelece critérios para a realização de estágios de estudantes no Serpro não prevê como responsabilidade dos centros de ensino o encaminhamento mensal de documentos probatórios da continuidade do estagiário como estudante daquela instituição de ensino (comprovante de matrícula, comprovante de presença, etc.);

norma interna. A versão preliminar da Norma será enviada em março/2011 para apreciação e sugestão das áreas envolvidas e aprovação das autoridades superiores. Espera-se com essa iniciativa, dotar as unidades do SERPRO dos conhecimentos básicos necessários para celebração, gestão e fiscalização dos convênios e instrumentos congêneres."

- Item 2 do Fato

"Deixa-se de informar sobre as colunas "Prestação de Contas e Situação", "Nome e Matrícula do Empregado Responsável Pelo Acompanhamento e Fiscalização" e "Fiscalização In-loco" pelo fato de que tais informações estão sendo objeto de normatização para definir atribuições e responsabilidade aos gestores, conforme Norma em elaboração."

- Item 3 do Fato

"Quanto a sistemática de verificação de cumprimento, esclarecemos que o objeto do acordo é tão somente oportunidades de estágio curricular, sendo a relação entre o Serpro e estagiário definida em termo de compromisso individual, assinados entre as partes, Serpro instituição de Ensino e Estagiário, com duração de 6 (seis) meses."

- Item 4 do Fato

Quanto à divergência HISAQ/SIAFI:

"Esclarecemos que no sistema HISAQ o convênio firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina, processo de nº 19863.000102/2009-40, RG 43890, tem como período de vigência original 20/11/2009 a 19/11/2010 e vigência atual - 20/11/2009 a 19/03/2011, não sendo possível identificar a divergência entre o SIAFI e HISAQ apontada na solicitação."

Quanto à permanência na posição a LIBERAR do convênio no SIAFI:

"Por meio de pesquisa no SIAFI, identifiquei que esta pendência foi ocasionada por lançamento contábil, realizado pela Unidade Gestora 153163 - Universidade Federal de Santa Catarina, conforme Nota de Sistema 2010NS07335, no dia 27 de maio de 2010.

Enviado nesta data Mensagem 0769467, via SIAFI, para a UFSC, solicitando o ajuste contábil.

A realização da despesa ocorreu na Natureza de Despesa 449039, em função do objeto pressupor o desenvolvimento de programa de cooperação técnica científica por meio da realização de engenharia reversa e correções/aprimoramentos no Sistema de Gerenciamento e Certificados do Serpro em versão online."

Quanto à execução da despesa na modalidade de aplicação 90 - aplicação direta.

"Foi utilizada a modalidade aplicação direta, em razão do objeto do contrato.

Ressaltamos que esta modalidade, é a única utilizada pela empresa, que por coincidência, também foi utilizada pela UFSC."

- Item 5 do Fato - tratado no item 1.1.10.3

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Conforme manifestação do gestor, a ação de fortalecimento do ambiente de controle interno iniciou com a constituição de Grupo de Trabalho, mediante Decisão de Diretoria - OE 159/2010, cuja vigência estava prevista para findar em 30/06/2011, para elaboração da norma interna demandada. Após a finalização dos trabalhos, foi publicada a Norma GA/013 - Versão 01 n° 13, de 11/04/2011. No entanto, entendemos que essa ação somente se completará com a avaliação do normativo e a institucionalização do planejamento e da execução de fiscalização dos convênios pelo Serpro, o que ainda não existe.

Quanto à ausência de estabelecimento de critérios de controle, prevendo para instituição de ensino responsabilidade de encaminhamento mensal de documentos probatórios da continuidade do estagiário do Serpro como estudante daquela instituição de ensino (comprovante de matrícula, comprovante de presença, etc.), o gestor não apresentou fatos novos. Entendemos, portanto, que o Serpro deva instituir esses critérios de controle, tendo em vista que a manutenção de estagiários em desconformidade com a Lei 11.788/2008 caracteriza vínculo de emprego do educando com a parte concedente do estágio para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária, art. 15 da Lei N° 11.788, de 25 de setembro de 2008 - Lei do Estágio.

No que se refere à divergência dos dados do convênio no HISAQ para os do SIAFI, o gestor não conseguiu identificar a sua causa. No entanto, destacamos que a conformidade entre os sistemas de controle administrativo e de execução é de responsabilidade da administração e deve ser feita rotineiramente para a boa funcionalidade do controle interno.

O Serpro informou que iniciou gestão junto ao Ministério de Planejamento pela utilização do Siconv. Com a utilização desse sistema, a atualização do Siafi será automática, resolvendo o problema de inconformidade entre as informações internas e as disponibilizadas pelos sistemas estruturantes do governo federal, com relação aos convênios do Serpro.

Quanto ao registro no Siafi das fases de execução do convênio, considerando a resposta apresentada pelo gestor, percebe-se que não foram utilizados os eventos corretos para a contabilização no Siafi de todas as fases que transcorrem na execução dos convênios. Para tanto, necessita o gestor se qualificar na macrofunção SIAFI 020307 - CONVÊNIOS, bem como solicitar à STN orientações sobre em que modalidade de aplicação se classificam as transferências executadas mediante convênio, considerando como concedente uma Empresa Pública Independente executora do Siafi, que é o caso do Serpro, e como conveniente uma Autarquia Federal.

RECOMENDAÇÃO 001:

Que o Serpro institucionalize o planejamento e a execução de fiscalização nos convênios e instrumentos congêneres firmados.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que o Serpro institua rotinas de controle para a verificação de que os estagiários do Serpro são estudantes e reveja os seus normativos com vistas a adequá-los à Lei 11.788/2008.

RECOMENDAÇÃO 003:

Que o Serpro realize consulta à STN com a finalidade de saber em que modalidade de aplicação classificar as transferências mediante convênio, em caso de o concedente ser Empresa Pública Independente, executora do Siafi, e o conveniente ser Autarquia Federal.