

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República ▪ Controladoria-Geral da União ▪ Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO

Exercício: 2011

Processo: 19863.000112/2012-81

Município - UF: Brasília - DF

Relatório: 201203853

UCI Executora: SFC/DEFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área

Fazendária

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço 201203853, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 25/05/2012 a 15/08/2011, 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.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-108/2010 e 117/2011.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças (11)

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Serpro, conforme disposto no art. 13 da IN TCU 63/2010, foi analisado o processo 19863.000112/2012-81 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2011.

Ressalta-se, ainda, que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU 108/2010 e 117/2011 e da Portaria-TCU 123/2011.

2.2 Avaliação dos Resultados Qualitativos e Quantitativos (12)

O Serpro é uma empresa pública criada pela Lei 5.615, de 01/01/1964, com capital integralmente da União, integrante da administração pública indireta, vinculada ao Ministério da Fazenda, que atua na área de Tecnologia da informação, tendo por prioridade atender, com exclusividade, aos órgãos do Ministério da Fazenda, conforme art. 3º do Decreto 6.791/2009.

Por meio do processo de planejamento estratégico da empresa são definidos os componentes balizadores dos trabalhos do Serpro para atender às necessidades de seus clientes.

Os investimentos do SERPRO em 2011 ocorreram por meio do programa de denominado Investimentos das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio, código 0807, estabelecido pelo DEST/MP e constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), que se desdobrou nas seguintes ações:

Ação	LOA/Previsto	LOA+Créditos (Atual) (a)	Empenho Liquidado/Realizado (b)	% (b)/(a)
4101 - Manutenção de Bens Imóveis	71.770.924	40.281.924	29.099.582	72,24%
4102 - Manutenção de Bens Móveis, Veículos e Equipamentos	10.000.000	13.000.000	3.675.467	28,27%
4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	103.229.076	131.718.076	100.255.287	76,11%
Total	185.000.000	185.000.000	133.030.336	71,91%

Fonte: Sigplan

As justificativas apresentadas para a baixa execução financeira das ações estão relacionadas a atrasos na entrega dos projetos executivos de engenharia, a postergação da aquisição de sistemas que dependem de adequação de infraestrutura ou que envolvem especificação detalhada e complexa.

O Serpro recebeu, no exercício de 2011, aporte de capital de R\$ 250 milhões, autorizado pela Medida Provisória 515, de 28/12/2010, convertida na Lei 12.410 de 26 de maio de 2011, e pelo Decreto 7.459, de 07/04/2011. Desse valor, foram integralizados R\$ 184 milhões em 2011 e R\$ 66 milhões em janeiro de 2012.

Com relação à execução orçamentária dos créditos originários da entidade, no valor liquidado de R\$ 2.348.786.021,12, verifica-se que aproximadamente 74% foram utilizados para o pagamento de pessoal (R\$ 1.737.768.118,58), R\$ 398.120.167,81 em compras por meio de licitação e R\$ 212.897.734,73 em contratações diretas.

Verificou-se que a redução líquida de caixa e equivalentes no exercício de 2011, no valor de R\$ 16.551.170 foi menor que a redução ocorrida em 2010, de R\$ 191.512.261, devido em grande parte ao recebimento de R\$ 184 milhões do aporte de capital autorizado.

Em 31 de dezembro de 2011, a empresa utilizou as Reservas de Lucros, no valor de R\$ 113.110.381,50 e as Reservas de Incentivos Fiscais e de Doações e Subvenções para Investimento para absorver o prejuízo contábil do exercício de R\$ 175.935.845,50, reduzindo o prejuízo para R\$ 52.660.135,49, conforme constou do item 25 das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do exercício.

Caixa líquido por Atividades	Exercícios			
	2008	2009	2010	2011
Atividades operacionais	(159.145.022,60)	57.819.153,48	(134.218.766,16)	(45.191.957,03)
Atividades de Financiamento	214.033.736,64	(10.000.000,00)	-	143.892.482,52
Atividades de Investimento	(109.595.192,80)	(128.346.749,53)	(57.293.494,92)	(115.251.695,76)
Redução no caixa	(54.706.478,76)	(80.527.596,05)	(191.512.261,08)	(16.551.170,27)
Saldo final – Caixa e Equivalentes de Caixa	315.206.519,42	234.678.923,37	43.166.662,29	26.615.492,02

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base na Demonstração de Fluxo de Caixa, constante do Relatório de Gestão de 2011.

Como se observa na tabela acima, o Serpro não utilizou completamente os recursos recebidos da União pelo aporte de capital (R\$ 184 milhões) em atividades de investimento (R\$ 115 milhões), tampouco manteve a diferença em caixa e equivalentes já que o saldo final foi de cerca de R\$ 26 milhões. Esse fato indica que a empresa utilizou parte dos recursos recebidos como aporte de capital para despesas de custeio, permanecendo a situação de fragilidade do Serpro como estatal independente, já destacada durante os trabalhos de auditoria de avaliação da gestão de 2010.

Convém observar que com a saída do Serpro do Orçamento Geral da União (OGU), a empresa teve a necessidade de obter recursos próprios para o pagamento da folha de pessoal, que corresponde em termos atuais a aproximadamente 75% dos custos corporativos. Comparando-se a receita de 2011 com a de 2003, observa-se que houve um crescimento de aproximadamente 84% devido principalmente ao crescimento natural da demanda de seus maiores clientes (MF e MPOG) e a possíveis reajustes nos preços praticados.

As Unidades de Relacionamento com Clientes (URCs) vinham apresentando dificuldade na cobrança de valores em atraso pelos clientes, o que contribuía para a manutenção de valor elevado a receber, R\$ 549.184.291,27 em 2011, sendo R\$ 434.793.090,86 (79%) já vencidas. Visando reduzir o atual índice de inadimplência, foi implantada a Unidade de Cobrança Corporativa, centralizando no âmbito do Serpro a aplicação do processo de cobrança instituído pela norma GF/031, de 01/02/2012.

Portanto, apesar da criação da unidade de cobrança e do aporte de capital recebido da União, não houve melhora no desempenho econômico ou financeiro da empresa, necessitando ainda esforços significativos da gestão para melhoria do resultado empresarial.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ (13)

O Serpro apresentou, no relatório de gestão relativo ao exercício de 2011, 14 indicadores estratégicos com informações sobre a utilidade ou finalidade do indicador, o tipo, a fórmula de cálculo, o método de aferição, a área responsável pela medição, a meta e o respectivo resultado alcançado no exercício de 2011.

Verificou-se que os indicadores são úteis para a gestão da empresa e tem sua representatividade adequada para medir os fenômenos que representam, de acordo com as informações prestadas pela empresa.

Os indicadores atendem aos critérios de complexidade, auditabilidade e economicidade, pois apresentam grau de complexidade menor que o fenômeno-objeto, as fórmulas de cálculo permitem

sua auditoria por terceiros e o custo da produção do indicador é compatível com a complexidade do que se propõe a medir.

No entanto, dos 14 indicadores da gestão 2011, apenas 4 foram mantidos ou guardaram semelhança quanto ao fenômenos medidos em 2010. Essa falta de continuidade no grupo de indicadores apresentados prejudica o acompanhamento de longo prazo da gestão e da evolução da empresa pela alta administração e pela sociedade. Esse fato será tratado com maior profundidade no item 1.1.1.1.

Verificou-se, ainda, a falta de efetividade da gestão no atendimento ao recomendado na Nota de Auditoria 04 emitida no âmbito dos trabalhos de auditoria de gestão no ano de 2009 (relatório CGU 246682), que tratou da falta de dados históricos para cada um dos indicadores, dificultando a identificação de situações que ensejem a adoção medidas de aperfeiçoamento por parte da Empresa. Este assunto também será tratado no item 1.1.1.1 deste relatório.

Portanto, apesar de contar com indicadores que satisfazem os critérios exigidos pela legislação, a falta de continuidade no conjunto de indicadores no longo prazo revela que o processo de planejamento estratégico necessita ainda de aprimoramento.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos (14)

A força de trabalho do Serpro era de 10.567 empregados em dezembro de 2011, sendo 11.588 o total de vagas autorizadas. Aproximadamente 29% do quadro de pessoal do Serpro se refere ao pessoal em serviço externo. O quadro externo do Serpro é composto, em sua maioria, por empregados cedidos à Receita Federal do Brasil (RFB), dos quadros que até 2004 eram denominados de SOAP e STAC, Sistema Operação Auxiliar de Preparo e Serviços Técnicos de Atendimento a Clientes, respectivamente.

A Empresa é responsável pela folha de pagamento desses empregados e os órgãos cessionários pelo reembolso das despesas, conforme estabelecido nos Decretos 4.050/2001 e 5.213/2004. Em 2011, houve uma redução de 15% no valor registrado a título de ressarcimento, passando de R\$ 245.061.208,52 em 2010 para R\$ 207.602.204,36 em 2011.

No ano de 2011 ocorreram 343 ingressos de pessoal contra 778 desligamentos o que revela uma diminuição no quadro de pessoal de 435 empregados durante o ano. Apesar desse fato, o valor registrado na DRE como despesas com remuneração de pessoal sofreu um aumento de 14%, passando de R\$ 792.064.569,44 em 2010 para R\$ 904.540.760,92 em 2011.

A empresa entende não haver defasagem significativa no quantitativo de pessoal atual para o que considera ideal, pois dois concursos ainda vigentes podem suprir as necessidades de pessoal.

No quadro de pessoal do Serpro há 2.705 empregados com mais de 50 anos, o que representa 36% do quadro interno da Empresa. O Serpro também manifestou que o impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias pode ser suprido pelos concursos públicos vigentes.

Para o correto dimensionamento da força de trabalho, o Serpro instituiu grupo de trabalho, por meio da decisão de diretoria GP/048-2010, com objetivo de desenvolver um modelo para a gestão do quadro de pessoal da empresa, denominado Gerenciamento do Quadro de Pessoal do Serpro (GPQS), aprovado em julho de 2011. O modelo encontra-se em fase de levantamento das necessidades das unidades em termos de perfil necessário para o desenvolvimento de suas atividades (carga e especialização, qualificação ou habilitação).

A Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial (DPPCE) da CGU verificou a existência de 106 atos de admissão constantes do SIAPE sem o

respectivo registro no sistema SISAC do TCU, em descumprimento ao art. 7º da IN TCU 55/2007. Tal fato foi comunicado ao Serpro por meio do Ofício 5010/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 24/02/2012 e a empresa realizou os ajustes necessários.

Em 2011, foram emitidos os Ofícios 2154/2011/DEFAZ I/DE/SFC/CG-PR, em 27/01/2011 e 30017/2011/DEFAZ I/DE/SFC/CGU-PR, em 07/10/2011, solicitando ao Serpro a apuração de 150 possíveis casos de acumulação irregular de cargos, tendo o Serpro analisado as situações informadas e iniciado as providências para melhoria nos controles.

Constatou-se, ainda, a existência de empregados requisitados de outros órgãos para ocupar cargos de assessoramento das Diretorias e subordinados diretamente ao Diretor-Presidente. A legalidade dos atos de investidura nos cargos de assessoria da presidência do Serpro de empregados não pertencentes aos quadros da empresa esteve em discussão no TCU, que emitiu o Acórdão 2760/2012 – Primeira Câmara, determinando ao Serpro que *“anule os atos de investidura, em funções de confiança, de servidores e/ou empregados públicos não pertencentes aos seus quadros, em desacordo com o art. 7º, §2º, da Lei nº 5.615/70, e abstenha-se de realizar novas requisições que desrespeitem esse dispositivo legal, mesmo para funções de confiança de titulares das unidades de assessoramento das Diretorias e das subordinadas diretamente ao Diretor-Presidente”*. O atendimento desta determinação não foi verificado nesta auditoria por não estar inserido no escopo da gestão de 2011.

Portanto, não foram encontradas situações que representem irregularidades ou que sejam passíveis de melhoria que ainda não estejam sob controle da empresa ou que ainda não tenham sido objeto de recomendação anterior pelos órgãos de controle.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ (15)

A avaliação sobre o funcionamento do sistema de controle interno do Serpro abordou aspectos do ambiente interno, de avaliação de risco, dos procedimentos de controle adotados, dos canais de informação e comunicação, e do monitoramento dos controles implementados.

Os resultados apresentados foram obtidos com base nas análises dos documentos e das respostas enviadas pelo Serpro em atendimento às solicitações de auditoria emitidas pela equipe.

Com relação ao ambiente de controle, verificou-se que o Serpro conta com um código de ética e de conduta empresarial instituído em 2004, cuja última alteração ocorreu em 2010, além de uma comissão de ética que possui como um de seus objetivos o de supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal no âmbito do Serpro e comunicar à Comissão de Ética Pública situações que possam configurar descumprimento de suas normas.

Verificou-se que, em atendimento à alínea “d” do art. 1º da Resolução 3 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), de 28/03/2010, o Serpro instituiu grupo de trabalho com o objetivo de apresentar proposta para a implementação da avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração. O grupo concluiu os trabalhos em abr/2012 e, seus resultados não foram avaliados nesta auditoria pois não estão inseridos no escopo da gestão de 2011.

Verificou-se, ainda, que de acordo com o disposto no inciso VIII do art. 10 do Decreto 6.791/2009 (Estatuto Social do Serpro), é atribuição da Diretoria emitir relatórios

relacionados ao monitoramento da sustentabilidade dos negócios. No entanto, a empresa informou que o monitoramento só será implementado em outubro de 2012, com a emissão de ato normativo sobre o assunto em agosto de 2012.

Com relação aos riscos corporativos, o Serpro conta com um programa de segurança, mapeamento de processos e identificação de ativos ligados ao processo de negócio. Em agosto/2011, foi instituído pelo Serpro a Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN), com o objetivo de fornecer direcionamento estratégico da continuidade de negócios da empresa, estabelecendo diretrizes, determinações e responsabilidades.

A empresa conta com procedimentos de controle tais como alçadas, que são limites financeiros para as atividades do Serpro; autorizações, como a resolução DE-004/2011, que institui o Processo Decisório integrado ao Processo de Aquisições e Contratações do Serpro (PAQ) para aquisições de bens e serviços acima de R\$ 80.000, compreendendo as contratações a cargo da Superintendência de Aquisições e Contratos (SUPGA), bem como, as contratações a cargo da Superintendência de Logística (SUPGL) quando o objeto estiver relacionado à infraestrutura de Centros de Dados ou Tecnologia da Informação; segurança física, onde estão padronizados, dentre outros aspectos, os procedimentos relacionados à monitoração eletrônica do ambiente de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) e o uso de suas aplicações (SG/007), o processo de Gestão de Identidade e Controle de Acesso Lógico (SG/018), e a proteção de ativos de informação de acordo com o seu grau de sigilo (SG/005); controle de acesso da entrada de empregados e terceiros via catraca eletrônica.

O Serpro conta com diversos canais de comunicação com os seus empregados, seja pela intranet corporativa, sistema interno de emissão e controle de correspondências (SISCOR), além do Sistema de Informações Normativas do Serpro (SINOR), que disponibiliza aos empregados da empresa os normativos formalizados para a maioria dos procedimentos internos. Com a sociedade o principal canal de comunicação da empresa é via página do Serpro na internet.

A Unidade de Auditoria Interna do Serpro (Audig), vinculada diretamente ao Conselho Diretor, 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 e providências adotadas pelo auditado, via Sistema Integrado Serpro de Auditoria (SISAUD).

Em 2011, foram realizados dois trabalhos de auditoria pela CGU relacionados à avaliação de controles internos.

Por meio da auditoria de acompanhamento (relatório 201118388), foi avaliada a situação dos empregados cedidos da empresa, quanto aos seguintes aspectos:

- Verificação do quantitativo dos empregados cedidos e análise da consistência dos registros cadastrais no Sistema de Gestão de Pessoas do Serpro (SGP) e no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape);
- Análise da conformidade legal das cessões concedidas;
- Verificação dos controles financeiros e administrativos dos valores a receber de pessoal cedido;
- Verificação dos controles referentes à mudança de lotação e de função dos empregados do Serpro nos órgãos e entidades cessionárias, assim como ao tratamento dessa empresa para os casos de ocorrência de irregularidades nessas mudanças e ocorrência de desvio de função; e

- Verificação dos procedimentos adotados pelo Serpro quando do retorno do empregado para a empresa, para verificação da ocorrência de irregularidades praticadas pelo empregado no período da cessão.

Como resultado deste trabalho concluiu-se que, muito embora o quantitativo de pessoal cedido do Serpro constituir cerca de 20% do total de pessoal da empresa, verificou-se que, em 79% dos casos trata-se de pessoal cedido para o Ministério da Fazenda e para a Receita Federal há 20 anos, em média. Além disso, 13% se referem a pessoal anistiado, cujo retorno se deu por força de lei, e apenas 8% efetivamente se referem a pessoal cedido pelo Serpro com base nas regras atuais. Verificou-se ainda que este quantitativo vem se reduzindo desde 2005.

No que se refere à conformidade legal, concluiu-se, por meio de análise de amostra não estatística, que as cessões concedidas estão de acordo com a legislação aplicável para cada caso.

Foi verificado que o Serpro efetua o controle dos ressarcimentos de pessoal cedido, bem como de mudança de lotação do empregado. Entretanto, foi identificada a necessidade de adoção de medidas para aprimorar os controles do Serpro nos pontos ressaltados nos itens abaixo, cujo detalhe encontra-se nos itens 4.1.1.1, 4.1.1.2 e 4.1.1.3 deste relatório:

- Inconsistência nos registros existentes no Siape, referentes aos empregados cedidos do Serpro (1.1.1.2);
- Necessidades de melhorias nos controles referentes ao desvio de função de empregados cedidos (1.1.1.5); e
- Necessidades de melhorias nos controles referentes à verificação do cometimento de irregularidade por empregado cedido (1.1.1.6).

Por meio da auditoria de acompanhamento (relatório 201118389), foi avaliada a adequabilidade dos controles internos da empresa relacionados às demandas judiciais, abrangendo os seguintes aspectos:

- análise da adequabilidade da estrutura da Consultoria Jurídica (Cojur);
- análise da gestão dos riscos relacionados às ações judiciais nos temas mais recorrentes das ações contra a empresa;
- análise da gestão dos riscos relacionados às duas ações de maior valor provisionado; e
- análise dos controles de depósitos e levantamentos de alvarás judiciais.

Como resultado deste trabalho concluiu-se que a Consultoria Jurídica do Serpro vem sendo reestruturada nos últimos exercícios, entretanto, encontra dificuldade de retenção de pessoal. Não foi objeto deste trabalho de auditoria a análise das causas apontadas pela Cojur para esta dificuldade de retenção de pessoal.

No que se refere aos controles das ações judiciais, foi identificada a necessidade de adoção de medidas corretivas pelo Serpro com vistas a elidir os pontos ressaltados nos itens abaixo, cujo detalhamento encontra-se nos itens 2.1.1.1, 2.1.1.2 e 2.1.1.3 deste relatório:

- Inexistência de quantificação e cobrança, pelo Serpro, dos valores passíveis de ressarcimento em ações judiciais relacionadas a desvio de função de empregados cedidos (1.1.1.3);
- Exposição ao risco de contencioso judicial decorrente de subjetividade na natureza da FCA e FCT (1.1.1.4); e
- Desconhecimento dos valores dos alvarás judiciais relativos às ações antigas da empresa (1.1.1.7).

Nesta auditoria de contas foram levantados dados gerais sobre os controles internos relacionados ao processo de desenvolvimento de software voltado ao público externo do Serpro, tendo em vista que o não atingimento das metas relacionadas à produtividade no desenvolvimento de sistemas nas linguagens Java e Natural e no atendimento dos projetos no prazo indicam que os controles internos (conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados) não têm concorrido satisfatoriamente para o atingimento das metas estipuladas pela gestão. Nesse sentido, identificou-se que os departamentos de desenvolvimento tem produtividades bem distintas, existindo a oportunidade da gestão buscar a uniformização dessa produtividade visando o atingimento das metas de desenvolvimento. Esse fato será tratado com maiores detalhes no item 2.1.1.5 deste relatório.

O Serpro decidiu por instituir área específica para gestão do controle interno, atendendo à recomendação constante do item 1.1.5.1 do relatório de avaliação de gestão CGU 201108703 e as necessidades estruturais da empresa. Foi instituindo Grupo de Trabalho para estruturação da Área de Gestão do Controle Interno, vinculada à Diretoria de Gestão Empresarial, cujos trabalhos terminaram em março de 2012. O Departamento de Gestão do Controle Interno encontra-se em fase de implantação, sendo elencada entre as atividades a serem realizadas em 2012 a divulgação corporativa de documentos normativos referentes aos processos de controle interno e de gestão de riscos.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços (6)

Este item trata da avaliação acerca da aderência do Serpro aos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras, bem como sobre informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados.

A adoção de critérios de sustentabilidade ambiental pela empresa leva a economia de recursos naturais e a redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão adequada dos resíduos.

Os critérios de coleta seletiva e reciclagem de resíduos do Serpro foram instituídos em 2004 por meio da norma GL/036. Os resíduos recicláveis não-contaminantes coletados nas instalações do Serpro são destinados para doação a cooperativas de catadores.

Há, em cada regional, uma Comissão para a Coleta Seletiva Solidária para supervisionar a separação dos resíduos recicláveis descartados, apesar de não estarem atuando em parceria com a Comissão Gestora da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) em 3 das 10 regionais avaliadas em questionário do programa A3P aplicado em Jan/2012 (Belém, Fortaleza, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Rio de Janeiro, Recife, São Paulo, Porto Alegre e Brasília). Em duas regionais ainda não foi definido fluxo para coleta dos resíduos envolvendo todo o processo, desde a geração até a destinação final e, em 3 regionais não há organograma formal com funções e responsabilidades dos gestores de cada etapa do processo de coleta de resíduos.

De acordo com os controles do Serpro, a quantidade de material destinado à reutilização e reciclagem em 2010 e 2011, discriminado por tipo de resíduo foi:

Tipo de Resíduo	2010 (a)	2011 (b)	Evolução (b/a -1) %
Papel (papelão/tetra pak etc) (kg)	34.845	53.944	55%
Vidros (kg)	2.836	3.664	29%
Metais (latinhas/outros) (kg)	5.730	4.268	-26%
Plástico (kg)	13.325	18.347	38%
Pilhas (unid.)	3.250	7.906	143%
Baterias Celular (unid.)	550	157	-71%

Tipo de Resíduo	2010 (a)	2011 (b)	Evolução (b/a -1) %
Lâmpadas Fluorescentes (unid.)	4.994	7.177	44%
Óleo de Cozinha (litros)	4.028	2.981	-26%
Isopor (kg)	273	135	-51%
Madeiras (kg)	351	38	-89%
Material Ferroso (kg)	14.032	9.582	-32%
Outros	0	79	

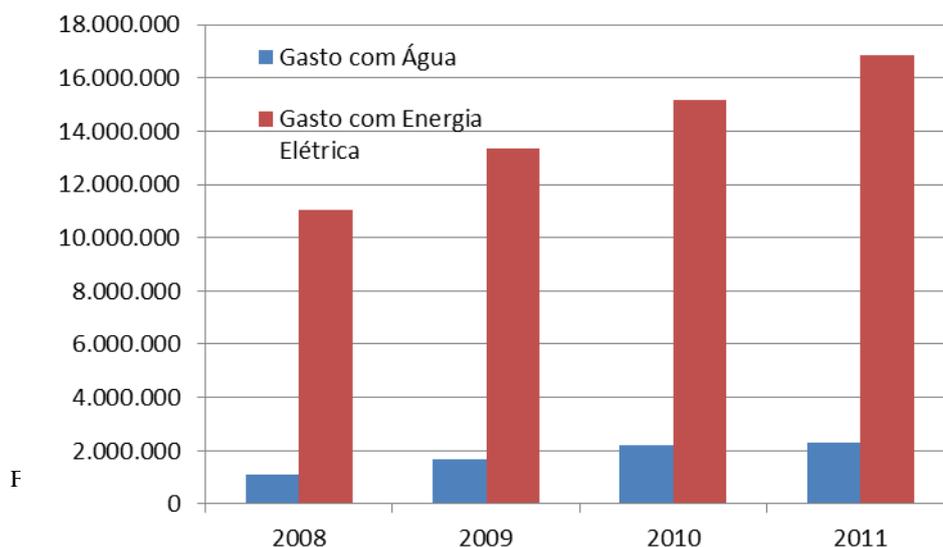
Fonte: Serpro

Já com relação aos processos licitatórios em que foram incluídos critérios de sustentabilidade ambiental, o Serpro informou que foi realizada apenas uma compra. Trata-se de um pregão eletrônico para a compra de papel A4 reciclado.

Nota-se, que apesar da empresa comprar papel reciclado, não há uma efetiva economia no descarte desse papel, já que a quantidade de descarte desse tipo de resíduo aumentou 55% de 2010 para 2011.

O Serpro informou no questionário de avaliação do A3P que adota medidas para redução de resíduos, como campanhas para redução do uso de papel, água e copos descartáveis, impressão em frente e verso, confecção de blocos de anotação com papel usado em 8 das 10 regionais avaliadas. Existe, ainda, previsão de capacitação específica sobre gestão ambiental para os servidores de 5 regionais.

Como forma de se aferir a efetividade das ações de redução do consumo de água e energia elétrica adotadas pelo Serpro, foram apurados os gastos históricos da empresa de 2008 a 2011, o que revela que não houve ainda redução nesses gastos, como pode ser observado no gráfico abaixo:



Fonte: Elaborado pela equipe com informações prestadas pelo Serpro.

A dimensão Tecnologia do Plano Estratégico do Serpro, que define as estratégias da empresa para a gestão de Tecnologia da Informação, não contempla diretrizes para especificações de bens com configurações aderentes aos computadores sustentáveis (TI Verde).

O Serpro informou que aguarda o resultado da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), instituída pelo art. 9º do Decreto 7.746, de 05/06/2012 para adequar as aquisições de seus computadores às especificações sustentáveis.

Portanto, o Serpro adota critérios de reciclagem de materiais e compra de papel reciclado, realiza campanhas para a redução de resíduos, mas ainda não conta com estratégia de compra de computadores sustentáveis. Ainda não foi possível apurar redução no consumo de água e energia elétrica como resultado das ações voltadas para este objetivo.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação (16)

O planejamento estratégico da empresa contempla a dimensão tecnologia, muito embora a própria natureza do Serpro, de empresa prestadora de serviços e TI, torne difícil desvincular as metas e objetivos de TI com as metas e objetivos da empresa.

Em 19/04/2011 foi instituído o comitê de planejamento do subprocesso demandas e planos de contratações, que integra o processo de aquisições e contratações do Serpro (PAQ). O comitê tem como atribuições principais a de receber e analisar as solicitações de aquisições de bens e contratações de serviços de tecnologia da informação e infraestrutura, priorizar as contratações considerando o orçamento da empresa e as justificativas técnicas e elaborar os Planos Anual e Plurianual, submetendo-os a aprovação da Diretoria.

O Serpro informou que não houve alteração na Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI), permanecendo vigente a Resolução SG-02/2008. A implementação da PCSI é de competência dos titulares das Unidades, sob supervisão da Coordenação Estratégica de Tecnologia (CETEC). O monitoramento do cumprimento da PCSI é de responsabilidade do Departamento de Tecnologia e Segurança (CTGSD). A Resolução SG-02/2008 prevê que a política deve ser revisada a cada quatro anos ou nas situações que representem alterações significativas nos processos ou na estrutura do Serpro.

O quantitativo de pessoal atuando na área de TI do Serpro, conforme informação prestada no relatório de gestão é de 5.648 empregados, o que corresponde a aproximadamente 53% do quadro de pessoal da empresa.

O Serpro adota um procedimento interno próprio para o desenvolvimento de sistemas denominado Processo Serpro de Desenvolvimento de Sistemas (PSDS). O PSDS está estruturado em fluxos, e cada fluxo indica o conjunto de tarefas a serem executadas e os artefatos que devem ser elaborados. O processo contempla as etapas do ciclo de vida de desenvolvimento de sistemas, especificação de requisitos, análise e projeto, implementação, testes e homologação e implantação. São previstas também as tarefas de suporte relacionadas à gestão de configuração de software, medição e análise e garantia da qualidade de software.

Em novembro de 2010 foi normatizada a Sistemática de Cálculo da Capacidade Produtiva, objetivando gerar informações adequadas e que possibilitem subsidiar a tomada de decisão sobre a necessidade de aumento na capacidade produtiva, como internalização e novas tecnologias, aquisição de novos equipamentos, entre outras.

Portanto, a estrutura do Serpro voltada para a gestão de TI vem sofrendo aprimoramentos voltados para a melhoria das informações disponíveis para tomada de decisão corporativa sobre a priorização das necessidades de aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação e infraestrutura, muito embora não tenham sido realizados testes nesta auditoria sobre a efetividade do cumprimento dessas medidas.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias (17)

Na avaliação das transferências de recursos mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos

congêneres, verificou-se a existência de 3 convênios vigentes em 2011 em que foram transferidos recursos para outras entidades, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Processo	Conveniente	Objeto	Vigência	Valores (R\$)		Valor Pago (R\$)
				Concedente	Contrapartida	
RG 43890	Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. CNPJ 83.899.526/0001-82	Desenvolvimento de programa de cooperação técnico científica por meio da realização de engenharia reversa e correções/aprimoramentos no Sistema de Gerenciamento de Certificados do SERPRO (SGCS) em versão online	nov2009 a mar2011	195.000,00	48.750,00	195.000,00
RG 45642	Universidade Federal do Paraná – UFPR. CNPJ 75.095.679/0001-49	Desenvolvimento conjunto de pesquisa técnico-tecnológica em ambientes computacionais escaláveis para sistemas gerenciadores de banco de dados, baseado em software livre.	mai2011 a mai2013	469.305,28	100.000,00	39.108,76
RG 45449	Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. CNPJ 17.217.985/0001-04	Pesquisa aplicada com o desenvolvimento de novos algoritmos e técnicas de alto desempenho em mineração de dados para e-gov.	mar2011 a mar2012	342.000,00	85.500,00	57.000,00
Total				1.006.305,28	234.250,00	291.108,76

Fonte: Elaborado pela equipe com informações do Serpro

O Serpro mantém sistema próprio de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, denominado Sistema Histórico de Aquisições (HISAQ), e ainda não realiza a alimentação eletrônica do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), em desacordo com parágrafo primeiro do art. 19, da Lei 12.017, de 12/08/2009 (LDO).

Tal fato já foi objeto de recomendação pela CGU no relatório 201108783 relativo às contas do exercício de 2010, no item 1.1.10.3 e pelo TCU, no item 9.4 do Acórdão 3.304/2011 – Plenário, que determinou ao Serpro que, a partir de 01/02/2012, registre e operacionalize obrigatoriamente os atos e procedimentos relativos a convênios contratos de repasse e instrumentos congêneres no Siconv.

O Serpro informou que o monitoramento desta determinação será realizado pela Auditoria Interna da empresa na auditoria GL-AC/0003/2012, prevista para ser realizada em 2012.

Em atendimento ao item 1.1.10.4 do relatório de auditoria de gestão CGU 201108783, que tratou de fragilidades nos controles, registro e fiscalização de convênios e instrumentos congêneres, o Serpro emitiu a norma GA-013, em 04/2011, que trata da Gestão de Convênios, Acordos de Cooperação e Instrumentos Congêneres.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ (18)

Verificou-se que as informações prestadas pelo Serpro relativas às licitações ocorridas no exercício de 2011 estão de acordo com os registros do SIAFI, conforme tabela abaixo:

	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$) (b)	% (b)/Total
Convite	89.909,00	80.918,10	0,01%
Tomada de Preços	1.987.453,00	1.959.352,50	0,32%
Concorrência	825.357,43	643.197,39	0,11%

	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$) (b)	% (b)/Total
Pregão	416.337.980,09	395.436.699,82	64,72%
Dispensa de Licitação	35.530.611,79	34.132.601,64	5,59%
Inexigibilidade	186.608.817,54	178.765.133,09	29,26%
Total	641.380.128,85	611.017.902,54	100%

Fonte: SIAFI

Com relação aos processos licitatórios ocorridos em 2011, verificou-se o que segue:

	Valor Global (R\$) (a)	Número de Licitações	% (a)/Total
CONCORRENCIA	10.751.448,40	2	1,31%
CONVITE	89.909,00	1	0,01%
PREGAO	711.571.691,89	830	86,81%
TOMADA DE PRECOS	358.153,34	2	0,04%
DISPENSA DE LICITACAO	36.072.750,57	2.690	4,40%
INEXIGIBILIDADE	60.875.440,37	1.655	7,43%
Total	819.719.393,56	5.180	100%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em informações prestadas pelo Serpro e constantes do Comprasnet.

Foram realizados pela auditoria interna do Serpro, no exercício de 2011, três trabalhos de auditoria cujo objeto envolveu a verificação de processos licitatórios e da regularidade da execução dos contratos de despesas (GL-AC/0001/2011, GL-AC/0002/2011 e GP-AC/003/2011), em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT/2011) e sua Matriz de Avaliação da Importância dos Itens Auditáveis.

Os trabalhos desenvolvidos pela auditoria interna envolveram a verificação de 8 processos licitatórios ocorridos em 2011, sendo 3 inexigibilidades de licitação, 4 pregões e 1 dispensa de licitação, no valor total contratado de R\$ 25.962.608,11. Foram emitidas 29 recomendações, sendo que 9 são acompanhadas da auditoria interna por não terem sido aceitas (ou aceitas parcialmente) as justificativas das áreas envolvidas.

Os resultados obtidos não permitiram a sua extrapolação para formação de uma opinião sobre a totalidade das licitações realizadas no ano por não ter sido baseada em critérios estatísticos.

2.10 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária (5)

Foram consultados os demonstrativos contábeis do Serpro, os movimentos devedores e credores e os saldos contábeis no SIAFI, posição 31/12/2011, e constatou-se que a empresa não possuía saldo nem realizou lançamentos em 2011 nas contas 21211.11.00, 21212.11.00, 21213.11.00, 21215.22.00 e 21219.22.00, elencadas no item 3 da Portaria TCU 123/2011, indicadoras de passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos.

2.11 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas (20)

O Serpro não possui controle informatizado da entrega das declarações de bens e rendas dos Empregados. O processo está estruturado conforme estabelecido na norma interna GP/003, de 30/04/2008, atualizada em 05/2012.

A empresa informou que, apesar de haver previsão na norma GP/003 em seu item 3.8, em atendimento ao disposto no inciso VII do art. 1º da Lei 8.730/1993, 95 empregados que foram

destituídos de funções de confiança na empresa em 2011 e 2 membros da diretoria da empresa que deixaram o Serpro em 2011 e optaram pela entrega da declaração de bens e rendas em formulário, não atualizaram as informações da declaração no momento da destituição de função.

O Serpro informou estar adotando as providências necessárias para a regularização da situação, conforme consta do Ofício AUDIG/CD – 021420/2012. No entanto, tal situação revela fragilidades nos controles internos da empresa, de forma que consideremos necessária a emissão e recomendação para melhoria deste processo, conforme consta do item 4.2.1.1 deste relatório.

2.12 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial (19)

Tendo como base os dados relativos ao exercício de 2011, verificou-se que a empresa não possui imóveis da União sob a sua responsabilidade, e conta com 10 imóveis locados de terceiros, todos em território nacional.

O controle analítico dos imóveis é realizado pelo Sistema de Administração de Patrimônio (ADPAT), que recebe as informações contábeis relacionadas às alterações de valores, como reformas e benfeitorias, e será migrado para o Sistema Integrado de Patrimônio e Estoque (SIPES) tão logo seja implementado o módulo IMOVEIS. Os registros no SIAFI são realizados por regional e o controle é realizado pela Divisão Central de Administração Patrimonial (GLADM/GLCOM), composta por 4 empregados.

Os bens imóveis do Serpro estão registrados no balanço patrimonial por R\$ 293.401.490,03, sendo R\$ 118.357.065,85 em edifícios, R\$ 60.255.693,85, em terrenos e R\$ 709.676,92 relativos a estudos e projetos. Em 2011 o Serpro realizou reformas e melhorias no valor de R\$ 2.449.733,07, sendo R\$ 2.254.666,21 em imóveis próprios.

Verificou-se que o Serpro não solicitou indenização pelas benfeitorias realizadas em imóvel de Belém/PA locado do Serpros, por força de renúncia contratual. Este fato será tratado com maiores detalhes no item 3.1.1.3 deste relatório.

Verificou-se que 7 dos imóveis ocupados pelo Serpro não estão com o alvará de utilização ou “habite-se” em situação regular. Este fato será tratado com maior detalhe no item 3.1.1.1 deste relatório.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU (10)

A unidade contemplou no Processo de Contas 2011 nove determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU referentes ao exercício de 2011. Em nenhuma delas foi identificada determinação para acompanhamento por esta CGU.

Entretanto, além das nove determinações citadas acima, houve, no exercício 2011, a seguinte determinação expressa no item 9.7 do Acórdão 10057/2011-Primeira Câmara, para acompanhamento por parte da Secretaria Federal de Controle Interno, abaixo descrita:

9.7. determinar à SFC que informe nas próximas contas se a multa aplicada ao Serpro pelo DATASUS devido ao descumprimento de cláusulas contratuais no Contrato nº 11/2005 foi paga e acompanhe a nova contratação que porventura tenha sido realizada ou venha a ser, com o objeto igual ou semelhante;

O Serpro informou que a multa aplicada à época pelo Datasus ao Serpro não foi paga pela empresa, em virtude de a penalidade aplicada ter sido revogada por aquele Departamento, conforme Ofício 367/2007/DATASUS/SE/MS, de 26/04/2007. Referente à existência de novo contrato, informou que não ocorreu nova contratação com objeto igual ou semelhante com o Datasus.

Diante do exposto, considera-se a determinação atendida por esta SFC.

2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU (22)

Verificou-se que, das recomendações emitidas pela CGU ainda não completamente atendidas no exercício de 2011, destaca-se o posicionamento do gestor para o atendimento às recomendações do item 1.1.9.5 do relatório de auditoria de gestão CGU 201108703, que tratou da “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”.

- 1) Mediante Ofício DS – 036709/2011, de 17/11/2011, o Diretor-Superintendente encaminhou à SFC/CGU-PR, em atendimento ao Ofício 30275/2011/DEFAZ I/DE/SFC/CGU-PR, o Plano de Providências. Conforme providência informada no respectivo plano, para cumprimento da recomendação supracitada, o cronograma foi elaborado contemplando as ações, os responsáveis, os prazos e seu status, para implantação da rede credenciada em 01 de fevereiro de 2012.

Providências a serem Implementadas:

- . Finalização da rede credenciada;
- . Implementação do plano de comunicação aos beneficiários do Plano;
- . Confecção e distribuições dos cartões de identificação do Plano; e
- . Conclusão do site para acesso dos beneficiários do plano de prestadores de serviço.

Prazo de Atendimento: A rede credenciada do Serpro será implantada em 01 de fevereiro de 2012.

- 2) Conforme despacho de protocolo 032547/2011-18, de 05/03/2012 da Superintendência de Pessoas (SUPGP), segue posição em 05/03/2012:

Ações desenvolvidas:

Rede Credenciada:

- . Concluída a definição de padrão de remuneração;
- . Foram publicados os editais de credenciamento;
- . Está em andamento a contratação dos prestadores de serviço de saúde;
- . Está em andamento a implementação do cadastro dos prestadores no Sistema de Gestão do Plano;
- . Na regionais Fortaleza e Porto Alegre, 100% das ações acima foram cumpridas

Nestas regionais as ações encontram-se 100% cumpridas, pois já estavam vigentes as autogestões desde 2004. Na implementação do convênio de reciprocidade com a Cassi, a autogestão permaneceu por amparo judicial.

. Nas regionais Brasília, Belém, Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte e Curitiba, 60% das ações acima foram implantadas; Permanece a dificuldade na efetivação da rede credenciada própria. A rede ainda está insuficiente em algumas especialidades e de alguns estabelecimentos com o mesmo padrão de qualidade oferecido pela rede Cassi. Estão sendo feitos esforços para que se tenha uma rede mínima com qualidade e com amplitude para atender aos empregados com eficiência.

Entre as dificuldades no credenciamento estão: restrições fiscais dos prestadores, por exemplo, pendências no recolhimento de INSS, FGTS e outros tributos, o que impossibilita ou atrasa o credenciamento do prestador e, conseqüentemente, a implantação da rede. Há necessidade de buscar novos prestadores para credenciamento nos mesmos padrões de qualidade dos prestadores impossibilitados por restrições legais;

Plano de Comunicação (a rede credenciada e aos beneficiários) – previsto para ser realizada no período de 01/08/2012 a 28/09/2012.

Cartões de Identificação dos beneficiários – previsão de confecção e distribuição. A confecção e distribuição às regionais foi concluída em fevereiro de 2012. A distribuição aos empregados ocorrerá na implantação da rede.

Site dos beneficiários – conclusão da definição da identidade visual e da Página dos beneficiários contendo as informações sobre o Plano e a rede credenciada de prestadores de saúde. O site será atualizado, à medida que for sendo efetuados os credenciamentos dos prestadores.

Por meio do Acórdão 1780/2011 – Plenário, o TCU fixou o prazo de 180 dias para que o Serpro rescindisse o convênio de reciprocidade celebrado com a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil (Cassi). O Serpro entrou com embargos de declaração contra esta deliberação, tendo sido julgada a improcedência do pedido no Acórdão 513/2012 – Plenário, de 13/03/2012. Dessa forma, verifica-se que o Serpro está tomando as medidas julgadas necessárias para implantação de rede credenciada.

Em 2011, foi autuado nesta CGU o processo 00190.036663/2010-52, visando apurar supostas irregularidades que teriam ocorrido na gerência regional do Serpro em Porto Alegre/RS. Os fatos foram apurados pela CGU/RS e pela Auditoria Interna do Serpro (Audig), tendo sido emitidas recomendações que serão acompanhadas no Plano de Providências Permanente (PPP) da entidade, das quais destacamos a falta de “habite-se” do prédio do Serpro-PAE e a ocorrência de possível pagamento em duplicidade por serviços de manutenção em sistema de alarmes.

2.15 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, 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.

Informamos que a servidora listada abaixo, cuja assinatura não foi aposta neste relatório, não estava presente quando da geração final deste documento por motivo previsto legalmente, apesar de ter efetivamente atuado como membro da equipe de auditoria.

Brasília/DF SETEMBRO/2012.

1. GESTÃO OPERACIONAL

1.1. Subárea - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1. Assunto - RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1. Constatação (25)

FALTA DE CONTINUIDADE NO CONJUNTO DE INDICADORES NO LONGO PRAZO.

O Serpro apresentou, no relatório de gestão relativo ao exercício de 2011, 14 indicadores estratégicos com informações sobre a utilidade ou finalidade do indicador, o tipo, a fórmula de cálculo, o método de aferição, a área responsável pela medição, a meta e o respectivo resultado alcançado no exercício de 2011.

No entanto, dos 14 indicadores da gestão 2011, apenas 4 foram mantidos ou guardaram semelhança com os que constaram do planejamento estratégico para 2010, e somente 2 constam do rol de indicadores de 2009:

Indicador	Título	2011		2010		2009	
		Meta	Resultado	Meta	Resultado	Meta	Resultado
11	Evolução da produtividade média do desenvolvimento na linguagem Java	12 HH/PF	16,90 HH/PF	19 HH/PF	18,64 HH/PF	N/D	
12	Evolução da produtividade média do desenvolvimento na linguagem Natural	12 HH/PF	18 HH/PF	9 HH/PF	18,43 HH/PF	N/D	
13	Percentual de projetos com cumprimento de prazo adequado	50%	16,67%	80%	65,57%	75%	41%
14	Percentual de projetos com aderência adequada ao Processo de Gerenciamento de Projetos do SERPRO (PGPS)	70%	83%	75%	44,26%	95%	74,21%

* N/D: informação não disponível no relatório de gestão respectivo.

Fonte: Elaborado pela equipe.

Esse fato foi verificado na realização dos trabalhos da auditoria interna no relatório GE-AC/0001/2011. Em 2009, já havia sido recomendado por esta CGU que o Serpro mantivesse um conjunto estável de indicadores que possibilitasse uma análise histórica da gestão. O TCU também já recomendou ao Serpro que “mantenha as metas ou indicadores definidos, até o seu alcance ou até que não sejam mais condizentes com a realidade do mercado ou do negócio, evidenciando claramente, nos processos de contas, qualquer modificação ocorrida nesses indicadores” (item 9.2.2 do Acórdão 6928/2009 – Primeira Câmara).

Nesse mesmo acórdão há outra recomendação para que o Serpro “*dê continuidade à apuração da meta relacionada à imagem corporativa, identificando as falhas no atendimento de seus clientes e implementando as melhorias que se fizerem necessárias*”. O indicador de satisfação dos clientes também não fez parte do rol de indicadores apresentados no relatório de gestão da entidade de 2011, muito embora tenha informado que continua realizando pesquisa de satisfação dos clientes pela Central de Atendimento.

Causa:

A metodologia empregada pelo Serpro contempla alterações anuais em grande parte dos indicadores utilizados para mensurar seu desempenho.

Manifestação da Unidade Examinada:

Foi solicitada justificativa para a Coordenação de Escritório de Projetos (COEEP), pela auditoria interna do Serpro durante a realização do trabalho que resultou na emissão do relatório GE-AC/0001/2011. A COEEP informou que as mudanças ocorridas no planejamento com relação à descontinuidade da maioria dos indicadores e respectivas metas ocorreram pelos motivos abaixo:

O plano estratégico 2011 continua trabalhando com um conjunto de metas para apoiar sua gestão. Entretanto, o processo não agrega esforços que não estejam vinculados à estratégia. Dessa forma, o plano estratégico de 2011 está restrito aos indicadores que medem as metas definidas quando da identificação e descrição dos problemas. A decisão sobre quais metas fariam parte do plano estratégico de 2011 foi tomada no evento de planejamento que contou com os superintendentes, assessores e diretores.

O planejamento estratégico é dinâmico e deve adaptar-se às necessidades ou oportunidades do ambiente interno e externo. Por essa razão, a mudança de indicadores de um plano para outro demonstra aprendizado e capacidade de enfrentar desafios. Os indicadores não foram descontinuados por esta unidade, COEEP. Alguns deles deixaram de ser acompanhados pelo processo de gestão estratégica. A continuidade da medição desses indicadores nos processos operacionais, do qual fazem parte, é uma decisão do respectivo gestor. Este poderá responder sobre a situação atual dos indicadores.

Em paralelo é conduzido Projeto Solução Corporativa para Informações Gerenciais que visa implantar processo e tecnologia de medição de indicadores corporativos de caráter permanente e supra estratégia. O projeto encontra-se em etapa de Proposição, portanto sem plano concluído.

Análise do Controle Interno:

Em que pese a argumentação do gestor sobre a dinâmica do processo de planejamento estratégico, a manutenção de indicadores por um curto período de tempo dificulta a associação do impacto deles no longo prazo e a sua associação aos desafios impostos pela estratégia da empresa. Indicadores corretamente definidos, além de trazerem uma leitura do rumo da empresa, impactando nas decisões de correção e ajuste da estratégia, podem levar a empresa aos resultados esperados, uma vez que os mesmos servem de base exatamente para testar a coerência da estratégia. Assegurada a adequação dos indicadores, criam-se as condições para que a administração avance na gestão por resultados e na subsequente responsabilização social dos gestores.

Recomendações:

Recomendação 1:

Em substituição às recomendações constantes do item 1.1.2.2 do Relatório CGU 246682, de avaliação da gestão de 2009, emitimos as seguintes recomendações:

Recomendação 001: Que o Serpro mantenha, no longo prazo, um núcleo razoável de indicadores estratégicos e táticos no relatório de gestão para uma melhor análise histórica da evolução do resultado da empresa na busca pelos seus objetivos.

Recomendação 002: Que o Serpro, ao criar um novo indicador, seja tático ou estratégico, avalie a possibilidade de cálculo dos valores retroativos há pelo menos três exercícios, de forma a obter uma evolução temporal dos dados para análise e comparação, evidenciando os cálculos ou os motivos que impediram a apuração retroativa no relatório de gestão, quando couber.

2. CONTROLES DA GESTÃO

2.1. Subárea - CONTROLES INTERNOS

2.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

2.1.1.1. Informação (1)

INEXISTÊNCIA DE QUANTIFICAÇÃO E COBRANÇA, PELO SERPRO, DOS VALORES PASSÍVEIS DE RESSARCIMENTO EM AÇÕES JUDICIAIS RELACIONADAS A DESVIO DE FUNÇÃO DE EMPREGADOS CEDIDOS

Desde janeiro de 2004 o Serpro não faz parte do Orçamento Geral da União (OGU). Por esse motivo foi editado o Decreto 5213/2004, que alterou a redação do art. 11 do Decreto 4050/2001, regulamentando a situação dos empregados cedidos. Os quadros Serviço Técnico de Atendimento a Cliente (STAC) e Sistema Operação Auxiliar de Preparo (SOAP) foram compostos por empregados do Serpro colocados à disposição de órgãos da Secretaria da Receita Federal, com base em convênios firmados nos anos 70. O pessoal dos quadros SOAP e STAC passou, em 2004, a ser denominado Pessoal Serviço Externo (PSE).

A cessão de empregados também é regulamentada pelo Decreto 3771/2001 que veda o desempenho de funções privativas dos cargos do Ministério da Fazenda pelos empregados do Serpro, conforme abaixo:

Art. 1º Fica autorizada a permanência no Ministério da Fazenda, pelo período necessário ao bom andamento do serviço, a critério da Administração, dos empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, que nele desempenhavam suas atividades em 31 de dezembro de 1998.

Parágrafo único. Fica vedado o desempenho, pelos empregados de que trata o caput, de atividades próprias de cargos de carreira do Ministério da Fazenda.

[...]

A partir da edição da Medida Provisória 441/2008, convertida na Lei 11.907/2009, a cessão dos empregados do Serpro passou a se restringir apenas para o exercício de cargo em comissão, conforme dispôs a lei:

[...]

Art. 323. A cessão de servidores do Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO para a administração federal direta, autárquica ou fundacional dar-se-á, exclusivamente, para o exercício do cargo em comissão, observado o disposto no § 1º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

[...]

O pessoal cedido encontrava-se, conforme informações prestadas pela empresa em mai/2011, assim distribuído:

Órgão Cessionário	Empregados Cedidos	Percentual
RECEITA FEDERAL DO BRASIL	2.268	70,1%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	505	15,6%
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	128	4,0%
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO	81	2,5%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	66	2,0%
MINISTÉRIO DO TRAB. E EMPREGO	44	1,4%
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO	23	0,7%
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO	14	0,4%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CENSIPAM	10	0,3%
DEMAIS ÓRGÃOS	96	3,0%

Fonte: análise das informações prestadas no Ofício 0177037/2011 enviado em resposta à SA 201102076/002.

Verificou-se que o Pessoal Serviço Externo (PSE) é o grupo que contém o maior número de empregados com ações contra o Serpro. São 1.801 empregados que correspondem a aproximadamente 38% dos empregados com ações judiciais contra a empresa.

O quadro externo do Serpro foi, historicamente, assim constituído:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SOAP ⁽¹⁾	2.707	-	-	-	-	-	-
STAC ⁽¹⁾	308	-	-	-	-	-	-
PSE	393	3.346	3.231	3.134	3.046	2.910	2.875
Anistiados ⁽²⁾	-	-	-	-	290	388	410
Total	3.408	3.346	3.231	3.134	3.336	3.298	3.285

(1) O pessoal dos quadros SOAP e STAC passou a ser denominado PSE em 2004.

(2) Anistiados são os servidores federais que foram demitidos por motivação política ou com violação de dispositivo constitucional entre março de 1990 e setembro de 1992 que tiveram anistia concedida nas condições da Lei 8.878/94.

Fonte: Livro da Transição 2003/2010.

A cessão de empregados do Serpro foi objeto de análise do TCU, cujos resultados foram contemplados no Acórdão 1.738/2005, determinando à Receita Federal do Brasil (RFB) que se absteresse de atribuir aos seus servidores atividades não inerentes aos cargos que ocupam; e no Acórdão 503/2008, que determinou à RFB, ao Serpro, à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a elaboração de plano de execução de medidas para solucionar o problema do desvio de função de empregados celetistas do Serpro em atividade na RFB e em outros órgãos do Ministério da Fazenda. Já o Acórdão 1.609/2009 foi originado de

monitoramento das providências adotadas para cumprimento do Acórdão 503/2008 e determinou aos mesmos órgãos que adotassem medidas complementares.

Apesar das determinações citadas anteriormente, verificou-se que o Serpro tem sido réu em diversas ações judiciais cujo pedido se refere à alegação de desvio de função no órgão cessionário e, nessas ações, o Serpro não tem buscado o ressarcimento junto ao órgão que efetivamente deu causa ao desvio de função.

Quanto ao ônus pela remuneração dos servidores cedidos, cumpre registrar que esse cabe ao órgão ou entidade cessionária, conforme estabelece o art. 6º, do Decreto 4.050/2001, a seguir:

Art. 6º É do órgão ou da entidade cessionária, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, o ônus pela remuneração ou salário do servidor ou empregado cedido ou requisitado dos Poderes dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou das empresas públicas e sociedades de economia mista, acrescidos dos respectivos encargos sociais definidos em lei.

Parágrafo único. O ônus da cessão ou requisição prevista no caput não se aplica no caso de o cedente ser empresa pública ou sociedade de economia mista que receba recursos financeiros do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento de pessoal, bem assim do Governo do Distrito Federal em relação aos servidores custeados pela União.

Os servidores do Serpro prestam serviços aos órgãos aos quais foram cedidos, tendo sua remuneração paga pelo Serpro e posteriormente ressarcida pelo órgão cessionário.

Se o Serpro deve ser ressarcido, conforme disposto no Decreto 4.050/2001, pelo órgão cessionário pelos valores pagos a título de remuneração, da mesma maneira, deve ser ressarcido pelos valores pagos em reclamatória trabalhista, pois derivam do trabalho realizado pelo empregado no órgão cessionário e, portanto, sem a gerência ou subordinação funcional ou hierárquica do Serpro.

Ressalte-se que esse é o entendimento adotado pela AGU no parecer GQ 56/1994, que recebeu aprova presidencial e possui efeito vinculante para a Administração Pública Federal, de acordo com o art. 40 da Lei Complementar 73 de 1993, conforme trecho que transcrevemos abaixo:

Esclareça-se, antes de tudo, que as verbas remuneratórias ou aquelas descontadas dos salários dos empregados cedidos, que decorram de leis, de decisões judiciais ou do contrato de trabalho, de índole obrigatória, deverão ser reembolsadas pela cessionária.

No que se refere às empresas estatais dependentes, que recebem recursos da União para pagamento de sua folha de pessoal, o órgão cessionário deve, além de efetuar o ressarcimento, realizar o desconto daquilo que foi repassado ao cedente para evitar o pagamento em dobro. De fato, até 2004, o Serpro foi empresa estatal dependente, situação que suscitou divergência de entendimento sobre a obrigatoriedade do ressarcimento entre a CONJUR/MPOG e o Serpro, situação que perdurou até a aprovação, pelo Consultor-Geral da União da Nota 254/2010/DECOR/CGU/AGU que fixou o entendimento no sentido de que é obrigatório o ressarcimento pelo cessionário, com efeito vinculante para toda a Administração Pública Federal.

Verificou-se, ainda, que a empresa não identifica no Sistema de Controle de Processos (CPC) se o empregado que impetrou a ação pertence ao quadro interno ou externo. Dessa forma, não é possível fazer o levantamento das ações impetradas pelo pessoal externo. A informação possível de ser levantada se refere ao desvio de função considerando todos os empregados do Serpro, conforme exposto na tabela a seguir:

PEDIDO: DESVIO DE FUNÇÃO				
ANO	TIPO DE DECISÃO			
	FAVORÁVEL AO SERPRO	DESFAVORÁVEL AO SERPRO	PARC. FAVORÁVEL AO SERPRO	TOTAL
2009	47 (71%)	2 (3%)	17 (26%)	66 (100%)
2010	110 (74%)	8 (5%)	31 (21%)	149 (100%)
2011 ⁽¹⁾	142 (71%)	24 (12%)	34 (17%)	200 (100%)
TOTAL	299 (72%)	34 (8%)	82 (20%)	415 (100%)

(1) até 09/12/2011

Fonte: Ofício 040328/2011 enviado em resposta à SA 201118389/003.

O Serpro se manifestou por meio do Ofício 040328/2011, informando:

[...]

que não há como quantificar apenas quanto ao pessoal cedido, tendo constado dados globais (PSE e Quadro Interno) com relação a este pedido, em razão da necessidade de apuração especial, tendo em vista que nosso sistema de controle de processos – CPC – não possui campo de preenchimento que identifique se o empregado é do Quadro Interno ou Externo da Empresa. Saliento que estamos estudando, em conjunto com a área de desenvolvimento da Empresa, uma forma de inserir campo que nos permita identificar a situação do empregado, que deverá ser alimentado no cadastramento das ações novas; [...] estamos buscando soluções para viabilizar a identificação destes reclamantes, uma vez que já diagnosticamos, internamente, a imprescindibilidade de tal dado;

No mesmo ofício, em resposta à solicitação do encaminhamento de relação de valores pagos pelo Serpro e não ressarcidos pela União em ações judiciais sobre desvio de função de pessoal cedido, assim informou:

[...]

não dispomos desta relação, estando a mesma em fase de construção. Salientamos, contudo, que identificamos internamente a necessidade de produção de tal relação, porém esta relação derivará da relação mencionada no item “d”, que contará com trabalho exaustivo da nossa área de perícias que deverá, após identificados todos os pagamentos realizados pelo Serpro, atualizar os valores. Considerando que terá de ser revista nossa base de dados processuais atual e também a base de processos já arquivados, imaginamos que será dispendido ainda muito tempo até que sejamos capazes de conseguir informar, com exatidão e segurança, os dados solicitados.

No Ofício 038538/2011 o Serpro informou:

[...]

que não existe acordo para ressarcimento dos pagamentos realizados pelo SERPRO, mas existe a Nota nº 254/2010, emitida pelo Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos da Advocacia Geral da União (em anexo) em 03 de dezembro de 2010, que dispõe, no item III – Conclusão:

b) o PARECER Nº GQ – 56/1994 fixa o entendimento de que o dever de ressarcimento é obrigatório, possui efeito vinculante para toda a Administração Pública Federal e deve ser corretamente aplicado por todos os órgãos;

c) o PARECER Nº GQ – 56/1994 estabelece o dever do órgão cessionário de realizar a compensação financeira entre o valor a ser ressarcido e o valor já

repassado via orçamento da União à empresa estatal dependente para fazer frente àquela mesma despesa, evitando-se o pagamento em dobro por parte da União;

O Serpro recebeu a Nota acima mencionada em 20 de dezembro de 2010. Desde os primeiros meses deste ano de 2011 esta Consultoria Jurídica vêm buscando, juntamente com as Superintendências de Gestão de Pessoas e Financeira, definir objetivamente valores já pagos, a título de condenação judicial, a empregados que estão ou estiveram cedidos. Ressalto que tal trabalho é extremamente demorado, uma vez que não podemos trabalhar apenas com empregados que ainda se encontram na ativa, pois temos uma gama de empregados que já foram desligados da empresa, em diferentes períodos, e é necessário checar todos os dados referentes a estes também.

Saliento que já temos alguns poucos empregados completamente identificados, com os dados processuais já produzidos, e buscaremos realizar uma espécie de projeto piloto com estes, instrumentalizando devidamente os pedidos, a fim de verificar os trâmites dos expedientes dentro do Ministério da Fazenda, bem como o tempo para recebimento para, depois, definir se será mais eficiente e eficaz encaminhar todos os pedidos em uma só listagem ou então encaminhar listagem única com documentação de todos para os quais se vai buscar o ressarcimento.

O devido ressarcimento de ações judiciais por desvio de função tem como condição imprescindível a correta identificação dos empregados litigantes e dos valores pagos a cada um deles, estando ou não em atividade, além da definição do correto procedimento que operacionalizará a cobrança, evitando-se quaisquer questionamentos e possíveis prejuízos ao Serpro.

Assim, considerando que já existe posicionamento favorável da União a respeito do ressarcimento dos valores pagos em processos judiciais sobre desvio de função, relacionados aos empregados do Serpro cedidos a outros Órgãos (Despacho do Consultor-Geral da União 2.223/2010 e Nota 254/2010/DECOR/CGU/AGU), torna-se necessário o controle efetivo de ações judiciais que envolvam o pessoal do quadro externo, dos valores pagos nas ações já encerradas passíveis de ressarcimento, bem como o estabelecimento de procedimento para a solicitação desses ressarcimentos, demandando do Serpro ações que aprimorem seus controles internos.

Dessa forma, foram emitidas as recomendações abaixo, no item 1.1.1.3 do relatório de auditoria CGU 201118389, relativo à auditoria de acompanhamento da gestão do exercício de 2011, que não foram ainda totalmente atendidas pelo Serpro:

RECOMENDAÇÃO 001:

Que o Serpro passe a manter, nos seus controles internos, todas as informações sobre os empregados que litigam contra a empresa que possam viabilizar a completa identificação dos processos passíveis de ressarcimento, bem como realize o levantamento de valores já pagos em processos encerrados, para posterior cobrança.

RECOMENDAÇÃO 002:

Que o Serpro estabeleça e aplique procedimentos para cobrar os valores, devidamente atualizados, passíveis de ressarcimento em processos trabalhistas, cujo demandante seja empregado cedido e o pedido se refira a desvio de função no órgão cessionário.

Em 17/08/2011, o Serpro informou que:

A Consultoria Jurídica – COJUR passou a adotar desde o mês de junho do corrente ano, critério de controle no momento da solicitação de qualquer pagamento

judicial, identificando se o reclamante esteve (no momento do ajuizamento da ação) e/ou permanece na condição de empregado cedido, para que seja possível encaminhar, a partir do desembolso financeiro, documento de cobrança ao órgão cessionário, buscando o ressarcimento do valor pago. A rotina sugerida, portanto, pela CGU, já foi parcialmente implantada, antes mesmo da ciência da recomendação. O próximo passo e objetivo a ser alcançado pela área de controle da Cojur é estabelecer e aplicar procedimentos para cobrar valores passíveis de ressarcimento de processos cujo desembolso já tenha acontecido há mais tempo, estando, atualmente, na fase de mapeamento destes processos que, após identificados, deverão ter os valores desembolsados atualizados para posterior cobrança.

Portanto, considerando que se trata de trabalho realizado durante o exercício de 2011 e não houve tempo hábil para o total atendimento das recomendações, estas foram inseridas no Plano de Providências Permanente da unidade para que sejam acompanhadas até o seu pleno atendimento.

2.1.1.2. Informação (2)

EXPOSIÇÃO AO RISCO DE CONTENCIOSO JUDICIAL RELACIONADO À FUNÇÃO COMISSIONADA TÉCNICA (FCT) E À FUNÇÃO COMISSIONADA ADMINISTRATIVA (FCA)

Durante a realização do trabalho de acompanhamento da gestão de 2011, verificou-se a existência de diversas ações judiciais relacionadas à Função Comissionada Administrativa (FCA) e à Função Comissionada Técnica (FCT).

A FCT foi instituída pela Resolução 28/91, de 01/07/1991. Tal resolução foi aprovada pelo Conselho Diretor por meio da Ata de Reunião 03/91. A comunicação de voto do conselho 91/10 permite identificar o contexto vigente à época que embasou a decisão da criação da FCT, conforme transcrito a seguir:

A aplicação da recente decisão do TST, referente à concessão de aumentos diferenciados por terços da tabela salarial, com base em julgamento relativo à data-base de maio/90, privilegiou a carreira de Auxiliar, em detrimento daquelas consideradas estratégicas, por comportarem a inteligência técnica, imprescindível para a consecução dos objetivos da Empresa.

[...] os salários dessas carreiras estratégicas (Analistas e Técnicos) já apresentam defasagem com relação ao mercado [...]

[...] este Conselho aprovou [...] a concessão de abono por resultado, tendo sido criada, para esse fim, uma reserva orçamentária mensal, correspondente a 15% da folha de pagamento [...]. Entretanto, [...] prevalecem as determinações do Decreto-lei 2.355/87, o qual veda a concessão de qualquer recompensa, seja abono por resultado ou produtividade.

A proposta era de criação de uma Função Comissionada Técnica, “[...] de caráter provisório, podendo ser extinta, a qualquer tempo, quando solucionados os problemas apontados, ou por força de circunstâncias econômicas ou legais que impossibilitem sua manutenção [...]”.

A versão vigente da FCT foi regulamentada pela norma GP-030/2007 e corresponde à gratificação atribuída aos ocupantes dos cargos de analista e técnico, designados para a execução de atribuições extraordinárias ou adicionais de natureza técnica, inerentes ao cargo do empregado.

A FCA, por sua vez, foi instituída em 2005. A submissão da proposta de criação da FCA ao Dest foi aprovada na Reunião 02/2005 do Conselho Diretor. A justificativa apresentada foi a de propiciar um “tratamento equânime e justo para esses empregados [de cargo auxiliar]”, considerando a existência de gratificação semelhante (FCT) aplicável às carreiras de analista e técnico. O Dest não se opôs à criação da função.

Ressalte-se que, em 2001, foi emitido pela Cojur o Parecer 2001/108, em que é manifestada opinião contrária à criação da FCA, conforme trechos destacados abaixo:

Por todo o exposto, somos de parecer que a ideia de constituição dessa gratificação é de todo inconveniente, na medida em que expõe a Empresa a um novo segmento de contencioso judicial, sem prejuízo da crítica a que a Administração estará sujeita face à contradição implícita de gerar reforço e incentivo em um segmento de RH cuja gestão tem sido sofrível justamente pelo excesso de reforço e incentivo “naturais”.

[...]

Gerenciar é evitar problemas. Portanto, solucionar o problema de atender o cliente gerando aumento do contencioso judicial constitui opção paradoxal e inaceitável.

A Norma GP-053/2007 é a versão vigente da regulamentação da forma de concessão da FCA. Segundo dispõe esse normativo, a FCA corresponde à gratificação atribuída aos empregados ocupantes do cargo de auxiliar, designados para execução de atribuições extraordinárias ou adicionais de apoio.

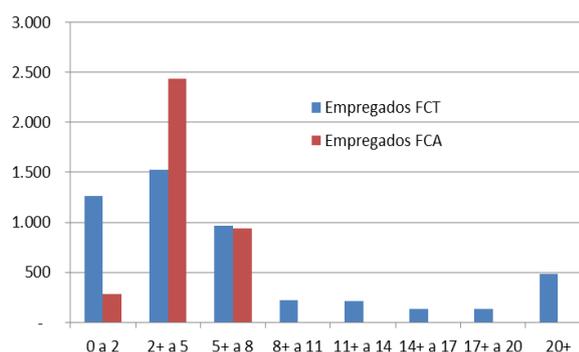
A partir de 01/05/2003, as designações e destituições passaram a ser efetivadas por meio do Sistema de Gerenciamento da Função Comissionada Técnica, contemplando as rotinas de composição da dotação orçamentária, designação e destituição de empregados e emissão e impressão de formulários. Esse sistema também é utilizado para o gerenciamento da FCA.

A decisão e a justificativa para concessão das FCA e FCT são de competência da chefia imediata e aprovadas pela diretoria da área levando em consideração o limite orçamentário de 9,5% da folha de pagamento, não ultrapassando o limite de 60% da referência salarial.

Em 2007, a sistemática da concessão da FCA e da FCT foi alterada na reunião da diretoria 31/2007, passando de um valor percentual sobre a referência salarial do empregado, limitada em 60%, para o modelo atual com valores fixos graduados em níveis de 1 a 40. O critério utilizado para a graduação está relacionado à complexidade, ao impacto no trabalho e à abrangência dos conhecimentos necessários ao desempenho da atividade a ser remunerada com a gratificação.

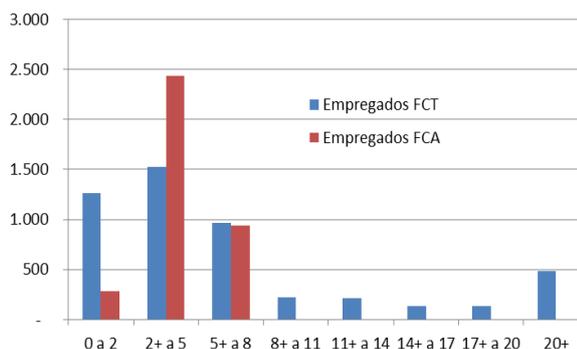
As gratificações “têm caráter provisório, não incorporável ao salário” e a vigência máxima para cada designação é de seis meses. No entanto, o que se verificou é que, apesar do caráter temporário, empregados recebem a gratificação, na prática, sem interrupção, por longos períodos já que é comum ao término de cada designação ser apresentada nova designação, conforme pode ser verificado na tabela a seguir:

Anos Ininterruptos	Empregados FCT	Empregados FCA
0 a 2	1.264	286
2+ a 5	1.529	2.432
5+ a 8	966	943
8+ a 11	226	-
11+ a 14	214	-
14+ a 17	135	-



Anos Ininterruptos	Empregados FCT	Empregados FCA
17+ a 20	133	-
20+	488	-
Total	4.955	3.661

Fonte: análise das informações do Ofício 035369/2011.



A maior parte dos funcionários recebe as gratificações há mais de dois anos ininterruptos e quase 10% dos que recebem FCT, recebem há mais de 20 anos ininterruptos.

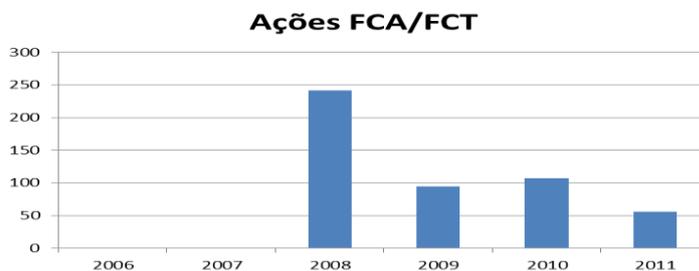
Diante do exposto, e também da análise das decisões judiciais proferidas em relação à FCA e à FCT, identificamos as seguintes fragilidades, tanto nos normativos internos, quanto em sua aplicação:

- a maior parte dos funcionários recebe as gratificações há mais de dois anos ininterruptos e quase 10% dos que recebem FCT, recebem há mais de 20 anos ininterruptos, contrariando o caráter temporário das gratificações;
- possibilidade de servidores realizarem apenas as funções ordinárias do cargo e receberem gratificação, contrariando o caráter extraordinário da concessão;
- são utilizados critérios subjetivos para embasar as concessões (como complexidade, impacto no trabalho e abrangência dos conhecimentos necessários para o desenvolvimento da atividade), ensejando que servidores que realizam o mesmo trabalho recebam valores diferentes de gratificação;
- natureza salarial das gratificações (verificamos a existência de decisão judicial de incorporação da FCT ao salário de empregado com base nesse argumento); e
- falta de previsão normativa da necessidade de comprovação da natureza extraordinária do trabalho realizado em cada designação de FCA e FCT (tanto previamente à concessão quanto posteriormente à execução do trabalho).

A situação apresentada oferece risco de contencioso judicial ao Serpro, que pode ser confirmado pela existência, atualmente, de 502 processos ativos relacionados a pedidos sobre FCA/FCT, conforme detalhado na tabela abaixo:

Ano	Ações FCA/FCT
2006	1
2007	1
2008	242
2009	95
2010	107
2011	56
Total	502

Fonte: análise das informações do Ofício 035245/2011.



Esses processos representam um risco médio de R\$ 23.470.622,43, segundo avaliação da Cojur em jun/2011. A situação atual das ações é descrita na tabela a seguir, na qual se verifica que apenas 14 contam com sentenças favoráveis ao Serpro, enquanto que em 53 ações as decisões foram

desfavoráveis ou parcialmente favoráveis, ressalvados os casos não computados dos processos em fase recursal:

Evento Atual	Total de Ações
ACÓRDÃO COM DECISÃO DESFAVORÁVEL – TST	30
ACÓRDÃO COM DECISÃO DESFAVORÁVEL-TRT	7
ACÓRDÃO COM DECISÃO FAVORÁVEL-TRT	7
ACÓRDÃO COM DECISÃO FAVORÁVEL-TST	3
ACÓRDÃO COM DECISÃO PARCIALMENTE FAVORÁVEL-TST	7
AGRAVO DE INSTRUMENTO	81
AUDIÊNCIA	78
CITAÇÃO/NOTIFICAÇÃO	2
CONTESTAÇÃO	5
CONTRA-RAZÕES	103
DEPÓSITO DE GARANTIA DO JUÍZO	6
DISPENSA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO	1
EMBARGOS	15
IMPUGNAÇÃO	27
INADMISSIBILIDADE DE RECURSO	5
INICIAL/NOTIFICAÇÃO	8
OFERECIMENTO DE CÁLCULOS	2
PETIÇÃO TRABALHISTA	8
PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA	3
RECURSO	90
SENTENÇA DESFAVORÁVEL	5
SENTENÇA FAVORÁVEL	4
SENTENÇA PARCIALMENTE FAVORÁVEL	5
Total	502

Fonte: análise das informações do Ofício 035245/2011.

Três empregados já contam com FCA incorporada ao salário e outros 4 contam com FCT incorporada.

Cabe destacar que nas normas vigentes há impedimento à designação de FCA/FCT a empregados com gratificações incorporadas por decisão judicial, conforme transcrito abaixo:

4.2.1.3 - Fica impedida a designação de empregados:

[...]

c) que percebam incorporação de gratificações de natureza gerencial ou técnica, por decisão judicial; (GP-053/2007 – FCA)

4.2.1.5 - Fica impedida a designação de empregados:

[...]

c) que percebam incorporação de gratificações de natureza gerencial ou técnica, por decisão judicial; (GP-030/2007 - FCT)

Desse modo verifica-se que alterações na norma como essa a tornam ainda mais subjetiva e desvirtuam a natureza da gratificação, qual seja, estimular/recompensar a realização de trabalho extraordinário pelo empregado. A partir dela, os empregados que percebam incorporação de gratificações de natureza gerencial ou técnica, por decisão judicial, não são mais elegíveis para exercer função extraordinária merecedora de FCA/FCT.

O Serpro se manifestou por meio do Ofício AUDIG/CD 002154/2012, conforme transcrito abaixo:

[...]

informamos que estamos em concordância com todas as fragilidades apontadas, esboçadas nos itens “a” a “e”, relacionadas com as atuais práticas de designação de função Comissionadas para Auxiliar e de função Comissionada Técnica – FCT.

No entanto, por serem estas verbas que refletem na remuneração de quase todos os empregados da Empresa (quadro interno e também quadro externo), para que seja possível executar ações de gestão de maneira segura, é necessário estudo pormenorizado e acurado, a fim de se evitar que execuções de decisões administrativas possam repercutir em passivos existentes ou até mesmo em novas demandas judiciais.

Diante disso, não estão previstas ações isoladas para tentar resolver apenas uma ou algumas das situações apontadas, mas existe a clara intenção se buscar resolver definitivamente todas essas fragilidades, o que exigirá que uma série de ações seja executada concomitantemente, processo que envolverá praticamente todas as áreas da Empresa, ao mesmo tempo. Para tanto, a empresa instituiu um grupo de trabalho por meio da Decisão Setorial SUPGP-OE-005/2011 (em anexo) que tem como objetivo realizar estudos que identifiquem as distorções geradas pela aplicação inadequada das sistemáticas de Função Comissionada Técnica – FCT e Função Comissionada para Auxiliar – FCA e formular uma proposta de sistemática que possibilite a eliminação dos fatores que têm comprometido a eficácia da gestão.

Afirmamos o compromisso do SERPRO em resolver a questão, por meio do engajamento da Consultoria Jurídica, Superintendência de Pessoas e Unidades Organizacionais.

[...]

A natureza subjetiva dos critérios utilizados pelo Serpro para a designação das gratificações FCA e FCT, bem como a dificuldade da comprovação do caráter temporário dessas concessões expõe o Serpro a um risco de contencioso judicial.

As gratificações têm sua concessão baseada em critérios subjetivos como complexidade, impacto no trabalho e abrangência dos conhecimentos necessários ao desempenho da atividade e, conforme demonstrado no fato, foram criadas para suprir necessidade de compensação financeira.

Verificou-se que 3.221 analistas e 1.992 técnicos recebiam FCT e 3.761 auxiliares recebiam FCA em junho de 2011, o que corresponde a aproximadamente 80% do quadro de analistas e técnicos e 83% dos auxiliares. As gratificações teriam supostamente suas designações com base em serviços extraordinários e temporários, entretanto são atribuídas a 80% do quadro de pessoal, o que descaracteriza a função original e passa de exceção à regra.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que as designações não podem conter atribuições alheias às do cargo do empregado, pois tal fato geraria risco de desvio de cargo, mas se a atividade desempenhada faz parte das atribuições às quais o empregado foi contratado e pelas quais recebe sua remuneração, não faz sentido que receba gratificação adicional.

Transcrevemos abaixo o fundamento utilizado em algumas decisões sobre a matéria que evidenciam a dificuldade do Serpro em comprovar a atividade extraordinária desenvolvida pelo empregado e a temporariedade da concessão da FCT/FCA.

Atesto a existência, às fls. 78/84, de norma que regulamenta as responsabilidades dos exercentes de função comissionada datada de 1/11/2007, chamada de Norma GP/053 (fls 78/84), regulamentando e estabelecendo novos critérios e procedimentos para a concessão da Função Comissionada Técnica – FCA, sendo que o item 3.0 da referida Norma, conceitua da seguinte forma a referida gratificação. "3.1 – A Função Comissionada Auxiliar 1- FCA é a gratificação atribuída aos empregados ocupantes do cargo de auxiliar, designados para a execução de atribuições extraordinárias ou adicionais de apoio" Vejo ainda,- que à fl. 77, a reclamante assinou termo de responsabilidade, para poder perceber a função comissionada de auxiliar - FCA **Ocorre que, em nenhum momento do processo a reclamada esclareceu, de forma clara e objetiva, quais seriam as atividades acrescidas àquelas normalmente desenvolvidas pela empregada, capaz de justificar o incremento do salário, por meio da retribuição da gratificação.** A contestação da reclamada (fl. 36/37), fala que a "prova de que o empregado exercia atividades extraordinárias e de apoio são as designações de FCA, anexas a presente peça, indicando as atribuições específicas acometidas à obreira"; entretanto o documento a que alude à peça de defesa, fls. 76/77, não traz qualquer elucidação dessa questão, embora tenha sido referido na defesa que ali estariam indicadas as atividades específicas justificantes da retribuição.

[...]

Não havendo real exercício de função de confiança pela reclamante, e sendo tal exercício pressuposto para a concessão da aludida Função Comissionada, entende a Turma no mesmo sentido do juízo de primeiro grau, por considerar tratar-se de verba de natureza salarial, nos moldes do artigo 457, § Io, da CLT. (Recurso de Revista nº TST-AIRR-15391-13.2010.5.04.0000) (grifado no original)

De qualquer sorte, o caráter transitório e extraordinário da parcela não se desenha, porquanto desde abril de 2006 foi paga ao reclamante, como referido na sentença e como se verifica nas fichas financeiras (fls. 41/48) e ficha funcional (fls. 35/37). Assim, não há que se falar no caráter provisório. Por outro lado, o artigo 457, § 1º, da CLT estabelece que "integram o salário não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas. ..." (sublinhou-se), o que abarca parcelas variáveis.

Veja-se que a preposta do recorrente admite em seu depoimento (fl. 126) que "... o reclamante recebe a parcela FCT pelo menos desde que a depoente é sua chefe, desde o final de 2006; sabe que o reclamante recebia FCT antes de trabalhar sob sua chefia; a FCT é concedida ao empregado pela sua chefia considerando-se o projeto que o empregado esteja desenvolvendo, bem como sua relevância; não sabe por que o reclamante começou a receber a FCT; todos os subordinados à depoente ganham FCT; não houve nenhum caso de empregado que começou a trabalhar com a depoente e já não estivesse recebendo a FCT..." No mesmo sentido, o depoimento da testemunha do autor (fl. 126).

Tal como constou na decisão recorrida (fl. 156) "**...- não restou provado - nos autos que, à FCT paga ao autor, tenha correspondido efetivamente designação de atribuição de natureza técnica extraordinária ou adicional prevista no Regimento. Consequentemente, o pagamento da parcela perde o caráter excepcional que lhe atribui a norma interna da reclamada, revelando tratar-se de aumento salarial dissimulado, tendo em vista que remunera tão-somente as atividades ordinárias do reclamante.** Diante dessas circunstâncias, tem-se que a FCT paga ao autor tem natureza salarial, integrando-se no cálculo, das demais parcelas de natureza, remuneratória, não podendo ser suprimida pela empregadora ou por ela alterada em prejuízo do empregado, uma vez que o art. 468 da CLT é bem claro ao dispor que qualquer alteração efetuada no pacto laboral, seja decorrente e acordo ou de vontade unilateral do empregador, capaz de acarretar prejuízo ao empregado é inválida." (Recurso de Revista nº TST-AIRR-88000-05.2008.5.04.0019) (sem grifos no original)

Diante do exposto, verifica-se que os normativos vigentes relacionados à concessão da FCA e FCT, têm exposto o Serpro ao risco de ações judiciais nas quais a empresa vem apresentando histórico de resultados desfavoráveis relacionado, principalmente, aos aspectos da extraordinariedade e temporariedade dos serviços remunerados por essas gratificações.

Verifica-se que há concordância do Serpro relativa às fragilidades indicadas e que já existe grupo de trabalho específico na empresa para propor alterações nas sistemáticas de concessões das gratificações, com prazo para apresentação dos resultados previsto para o segundo semestre de 2012.

Dessa forma, foi emitida a recomendação abaixo, no item 1.1.1.4 do relatório de auditoria CGU 201118389, que não foi ainda totalmente atendida pelo Serpro:

Recomendamos que o Serpro, com vistas a se resguardar de futuras ações judiciais, implemente uma das seguintes ações:

- a) revisão do disposto nas normas GP-030/2007 e GP-053/2007 optando por passar a cumprir e fiscalizar o que for disposto nos normativos revisados para as designações de FCA e FCT, principalmente no que se refere a:
 - extraordinariedade da atividade desempenhada evitando a concessão das gratificações tanto para o desempenho de atividades ordinárias para a qual os empregados já foram contratados quanto para o desempenho de atividades de outro cargo, buscando-se a fundamentação em critérios objetivos;
 - temporariedade da concessão, não sendo razoável que empregados recebam, sem interrupção, indefinidas renovações das designações; e
 - necessidade de comprovação posterior da atividade extraordinária realizada;
- b) definição da maneira mais adequada de extinguir a FCA e FCT, reestruturando a tabela de remuneração dos empregados; ou
- c) outras ações consideradas mais adequadas pela empresa, capazes de resguardá-la de futuras ações judiciais sobre FCA e FCT .

Por meio do ofício DS 026448/2012 o Serpro informou que a esta recomendação está em análise e assim que concluída será enviada resposta à CGU.

2.1.1.3. Informação (3)

AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE OS VALORES DOS ALVARÁS JUDICIAIS RELATIVOS ÀS AÇÕES ANTIGAS DA EMPRESA

O Serpro conta hoje com 39 bens móveis penhorados, que representam R\$ 7.328.636,59 e 16 imóveis no valor de R\$ 94.392.425,58. Esses valores correspondem a 1,2% do total de bens móveis e 33% dos imóveis. Ressalte-se que existem bens penhorados em mais de um juízo.

Além dos bens, foram penhorados créditos do Serpro junto aos seus clientes no valor de R\$ 6.882.107,19 em 2011.

No balanço patrimonial da empresa verifica-se a existência de valores realizáveis a longo prazo correspondentes aos depósitos judiciais e recursais, referentes às ações em que a empresa é parte, cujos recursos são depositados em juízo em cumprimento à determinação judicial, pendente de julgamento na data das demonstrações contábeis, conforme discriminação abaixo:

	2010	2009	2008	2007
Depósitos Judiciais	189.283.784,05	181.030.314,70	180.154.889,56	167.086.656,55
Depósitos Recursais	25.810.848,91	17.206.796,38	15.072.879,70	14.729.545,43
Total	215.094.632,96	198.237.111,08	195.227.769,26	181.816.201,98

Fonte: demonstrações contábeis de 2007 a 2010.

O Serpro mantém convênio com o Banco do Brasil (BB) e com a Caixa Econômica Federal (CEF) desde 2008, com vigência de 60 meses, para levantamento de alvarás judiciais. Os convênios estabelecem que o Serpro deve enviar documentação pertinente aos bancos, que realizam as pesquisas e depositam os valores em conta corrente previamente acordada.

Cabe destacar que o alvará judicial consiste em uma ordem, judicial ou administrativa, concedendo o pedido formulado por quem o requerer, para que levante certa quantia ou possa praticar determinado ato, quando provar ser merecedor do direito ali previsto. Trata-se de um título, temporário ou definitivo, fornecido pela autoridade que for responsável pelo pedido, que investe o titular (aquela em nome da qual foi expedido o alvará) no direito que houver provado ser merecedor.

Verificou-se que os valores levantados pela CEF em 2009 e 2010 corresponderam a R\$ 1.010.063,21 e R\$ 2.244.843,44, respectivamente.

Quanto aos valores de provisões trabalhistas e cíveis, verificamos que houve redução nos valores em 2008 e 2009, tendo ocorrido o inverso em 2010. O significativo aumento em 2010 foi justificado, principalmente, por alterações dos processos SINDADOS/MG e 2.047/VT SP, em virtude de decisões e pareceres que ampliaram a possibilidade de perda por parte do Serpro.

Provisões Trabalhistas e Cíveis

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010
Saldo em 01/01	232.060.033,44	177.914.052,72	146.316.395,78
Baixa de Processos Provisionados	(1.516.109,55)		
Baixa – Revisão de Processos Prováveis	(52.629.871,17)		
Reversão da Provisão		(31.597.656,94)	
Constituição de Provisão			258.901.819,85
Saldo em 31/12	177.914.052,72	146.316.395,78	405.218.215,63

Fonte: demonstrações contábeis do Serpro dos exercícios de 2007 a 2010

Verificou-se que a empresa não tem conhecimento completo dos valores dos alvarás judiciais relativos às ações antigas por inconsistências processuais, e tem demonstrado dificuldade em operacionalizar os convênios com a CEF e como BB para realizar os levantamentos dos alvarás que tem demandado buscas detalhadas para identificação da situação e do valor depositado.

O Serpro prestou os seguintes esclarecimentos relacionados ao processo de levantamento dos alvarás por meio das instituições bancárias conveniadas, CEF e BB:

Convém salientar, entretanto, que, como esta Empresa possui um passivo trabalhista constituído por processos muito antigos, grande parte das décadas de 80 e 90, que eram administrados quase que na totalidade, por escritórios de advocacia terceirizados, situação que começou a ser alterada apenas em 2007, existe uma situação de inconsistências em alguns processos, onde se faz necessário busca apurada tanto por parte das instituições bancárias quanto pelo Serpro, para verificar a situação e o montante depositado. Aliado a isso, é importante mencionar que as instituições bancárias não tem demonstrado a agilidade e a disponibilidade que a situação requer (episódio recente de greve bancária que perdurou por quase um mês), estando as práticas e os convênios em discussão

interna, com sugestões de remodelação de tais processos que envolvem alvarás judiciais. (Ofício 035245/2011, de 04/11/2011)

[...]

a relação com o Banco do Brasil está em um processo gradativo de melhora, eis que agora estamos conseguindo acessar extratos de contas do Serpro pela internet, o que tem facilitado sobremaneira cruzamentos e análises de informações por esta Consultoria Jurídica, a fim de orientar a Superintendência Financeira sobre a baixa ou manutenção de valores no ativo da empresa. Com relação à Caixa Econômica Federal, seguimos em processo de busca de extrato atualizado que, apesar de alguns contatos realizados após a emissão de correspondência, ainda não nos foi disponibilizado, nem em papel, tampouco em meio eletrônico. (Ofício 038538/2011, de 02/12/2011)

Conforme informado pelo Serpro, as inconsistências de registros são consequência de fragilidades acumuladas ao longo do tempo, que culminaram na dificuldade atual em identificar o montante a ser levantado dos processos judiciais. Essa situação se agravou em virtude de que quase a totalidade dos processos era administrada por escritórios de advocacia terceirizados, o que começou a ser alterado em 2007. Além disso, o Serpro vem enfrentando dificuldades operacionais do processo de levantamento dos alvarás por meio de convênios com a CEF e o BB.

A falta de controle sobre esse montante acarreta potencial prejuízo financeiro e administrativo ao Serpro, que não dispõe de valores atualizados para tomada de decisões, deficiência que demanda esforço de correção, ajustes e melhorias por parte da administração da empresa.

Dessa forma, foi emitida a recomendação abaixo, no item 1.1.1.7 do relatório de auditoria CGU 201118389, que não foi ainda totalmente atendida pelo Serpro:

Recomendamos que o Serpro realize estudo acerca dos alvarás judiciais, abordando, no mínimo, os seguintes itens:

- listagem dos processos que envolvem alvarás judiciais;
- identificação da situação e dos valores passíveis de levantamento;
- estabelecimento e implementação de um modelo de processo para a gestão e controle dos depósitos e levantamentos; e
- cronograma de execução dos trabalhos para acompanhamento pela auditoria interna da empresa.

Em 17/08/2011, o Serpro informou que:

No processo de reformulação que está sendo realizado pela Consultoria Jurídica – Cojur, no que tange aos controles e informações daquele órgão, a questão do controle dos alvarás e dos estornos dos mesmos tem recebido atenção especial. Desde o segundo semestre de 2011 estamos buscando estabelecer rotinas e procedimentos junto aos bancos conveniados (Banco do Brasil e CEF), no intuito de controlar e otimizar o fluxo de envio e retorno das informações acerca dos alvarás e dos estornos.

Atualmente o procedimento de controle de alvarás e estornos é feito pelo Departamento de Informações Estratégicas e de Gestão – COJUR/CJINF, que recebe os alvarás de todos os seus Departamentos para remessa aos bancos conveniados, efetuando os procedimentos de estorno.

A rotina que está sendo aprimorada pela CJINF consiste em enviar os alvarás aos bancos acompanhados das guias de depósitos, o que facilita a identificação dos valores pela instituição bancária. Os alvarás e guias tem sido entregues semanalmente nas instituições, mediante ofício e contra protocolo de recebimento, o que tem permitido um controle mais seguro e efetivo.

Todo alvará tem sido lançado em uma planilha de envio para acompanhamento de seu prazo de estorno, assim que recebida a informação de realização do mesmo, sendo, posteriormente, retirado da lista de pendências.

Após toda a rotina já descrita, as informações acerca dos estornos são enviadas ao advogado responsável pelo processo para que lance as mesmas no sistema de controle de processos. Ressaltamos que também é remetida cópia digitalizada do comprovante de estorno para que seja guardada uma cópia na pasta física do processo.

Nos últimos doze meses já foram estornados pela CEF R\$ 3.124.329,90 em alvarás judiciais, sendo que no ano de 2012, após implementação dos novos procedimentos, já foi alcançado o valor de R\$ 1.864.623,67. Atualmente estão pendentes de estorno naquela instituição apenas 16 (dezesesseis) alvarás, sendo que 09 (nove) destes foram remetidos para o banco em 01/08/2012.

Nesta data estão pendentes de estorno junto ao banco do Brasil apenas 4 (quatro) alvarás, que foram remetidos àquela instituição, em 02/08/2012, ou seja, com os novos procedimentos e controles referentes aos alvarás, o tempo de retorno dos valores ao Serpro tem sido reduzido substancialmente. Apenas no Banco do Brasil no ano de 2012 foram resgatados R\$ 472.419,76.

Portanto, considerando que se trata de trabalho realizado durante o exercício de 2011 e não houve tempo hábil para o total atendimento das recomendações, estas foram inseridas no Plano de Providências Permanente da unidade para que sejam acompanhadas até o seu pleno atendimento.

2.1.1.4. Informação (4)

ANÁLISE DOS CONTROLES REFERENTES AO PROCESSO 2.324/91

Conforme informações prestadas pela Cojur, existem atualmente 226 processos ativos relacionados às diferenças salariais entre níveis, chamadas de interstício de 10%, previstas no Regulamento de Administração de Recurso Humanos (RARH), face à sentença normativa proferida no dissídio coletivo TST – DC 8948-90.1 – E.

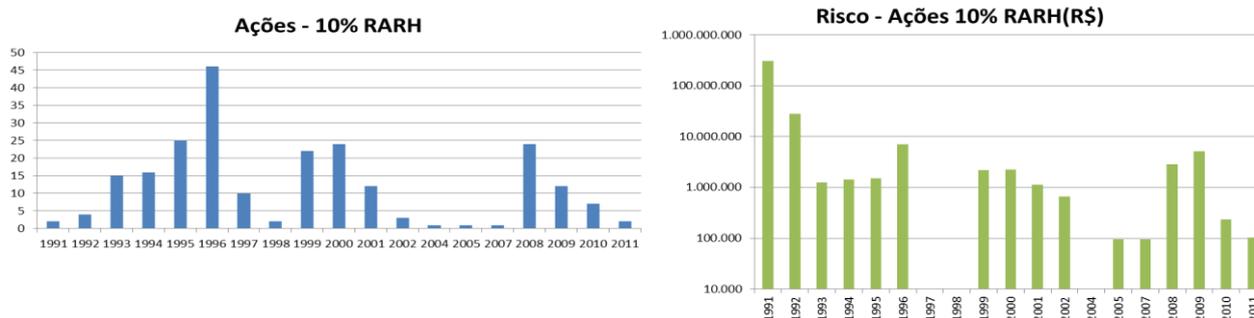
Apenas um desses processos, em trâmite na 1ªVT/Belo Horizonte/MG, de Número 23.24/91 (0232400-92.1991.5.03.0001), interposto pelo Sindicato dos Empregados de Empresas de Processamento de Dados (SINDADOS) de Minas Gerais abrange 781 reclamantes e representa um risco médio estimado pela Cojur de R\$ 305.089.952,83. O valor do risco, atualizado até 01/03/2010 e homologado pelo juízo em 14/07/2010, é de R\$ 527.022.005,32.

Em 30/07/2010 o Serpro recebeu Mandado de Citação e Penhora para quitar o valor de R\$ 527.022.005,32, tendo sido penhorado o prédio da Regional Belo Horizonte/MG.

Em 22/02/2011 o Serpro interpôs agravo de petição, que continua pendente de julgamento. Verificou-se que o processo foi retirado de pauta em 13/08/2012, por solicitação do Ministro Relator para reabertura de negociação direta entre as partes.

Os demais processos têm o valor de risco médio estimado em R\$ 54.555.173,03, ou seja, aproximadamente 84% do risco financeiro avaliado pela Cojur referente a este tema encontram-se no processo do SINDADOS/MG.

Os gráficos a seguir demonstram o quantitativo de ações referentes a este tema que foram impetradas de 1991 a 2011, bem como os valores de risco de perda associados a elas.



As ações encontram-se distribuídas por regional conforme abaixo:

Regional	Processos	Litisconsortes	Reclamantes
BRASÍLIA	31	26	57
BELÉM	0	0	0
FORTALEZA	0	0	0
RECIFE	11	46	57
SALVADOR	1	0	1
BELO HORIZONTE	6	787	793
RIO DE JANEIRO	114	4	118
VITÓRIA	2	115	117
SÃO PAULO	49	815	864
CURITIBA	10	0	10
PORTO ALEGRE	2	0	2
TOTAL	226	1793	2019

Fonte: Ofício 035245/2011.

Historicamente, em ações semelhantes, o Serpro tem conseguido decisões favoráveis em 84,7% dos casos, chegando a 99,6% caso sejam consideradas as decisões favoráveis e parcialmente favoráveis, conforme tabela abaixo:

PEDIDO: INTERSTÍCIO 10% RARH				
ANO	TIPO DE DECISÃO			
	FAVORÁVEL AO SERPRO	DESFAVORÁVEL AO SERPRO	PARC. FAVORÁVEL AO SERPRO	TOTAL
2009	36 (90%)	0	4 (10%)	40 (100%)
2010	59 (76%)	0	19 (24%)	78 (100%)
2011 ⁽¹⁾	143 (87,7%)	1 (0,6%)	19 (11,7%)	163 (100%)
TOTAL	238 (84,7%)	1 (0,4%)	42 (14,9%)	281 (100%)

(1) até 09/12/2011

Fonte: Ofício 040328/2011.

Diante do exposto, verifica-se que o problema das ações judiciais referentes à RARH se concentra em um processo principal de elevado valor, que vem sendo tratado pela Cojur com a devida importância e o seu acompanhamento tem sido feito de forma suficiente. Nos demais processos o

Serpro vem recebendo decisões favoráveis, conforme demonstra o histórico detalhado na tabela acima.

2.1.1.5. Constatação (26)

BAIXO DESEMPENHO EM INDICADORES RELACIONADOS COM A ATIVIDADE DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DO SERPRO, COM OPORTUNIDADE DE MELHORIA.

Verifica-se que os 2 dos 5 indicadores de gestão monitorados pelo Serpro em que não foram atingidas as metas estão relacionados a evolução da produtividade média do desenvolvimento nas linguagem Java e Natural.

Título	Meta/Resultado 2011
Evolução da produtividade média do desenvolvimento na linguagem Java	12 HH/PF / 16,90 HH/PF
Evolução da produtividade média do desenvolvimento na linguagem Natural	12 HH/PF / 18 HH/PF

Fonte: relatório de gestão do Serpro 2011.

Com relação às ações tomadas pela empresa para melhoria, verificamos que o Serpro considerou 4 projetos estratégicos em seu plano de ação relacionados diretamente a este assunto:

1) J03 - Modernização das Ferramentas de Desenvolvimento

Objetivo Selecionar e internalizar uma solução integrada de gestão do ciclo de vida do desenvolvimento, com objetivo de promover melhorias na execução e gestão dos projetos de software, tais como: Aumento da produtividade na gestão de projetos de software; Melhoria na qualidade dos produtos de software; Melhoria da gestão dos produtos de software; Maior gestão dos recursos envolvidos no desenvolvimento de software; Melhor Acompanhamento e gestão da conformidade com o processo de desenvolvimento de software e; Visibilidade à alta liderança do andamento dos projetos em desenvolvimento e da capacidade de desenvolvimento disponível.

Em andamento. Previsão de término: 23/01/2013. Destacado para o ciclo estratégico 2012.

2) J11 - Escritório de Métricas em Pontos de Função da Superintendência de Desenvolvimento (Escritório de Contagem de Pontos de Função)

Objetivo Implantar o Escritório de Métricas em PF na SUPDE/SERPRO objetivando garantir a efetividades das estimativas de tamanho dos projetos de software a serem desenvolvidos pela Superintendência de Desenvolvimento - SUPDE.

Situação Concluído, em 02/04/2012.

3) J32 - Fomento do uso do Processo SERPRO de Desenvolvimento de Soluções (Promoção do uso do PSDS)

Objetivo Comprometimento dos diversos níveis gerenciais com o uso do PSDS. Aproximar o processo de desenvolvimento à realidade praticada nos departamentos de desenvolvimento. Envolvimento da UNISE (Universidade Corporativa) na capacitação.

Em planejamento. Previsão de término: 21/12/2012.

4) J34 - Reestruturação dos Escritórios de Controle e Acompanhamento do Desenvolvimento

Objetivo Reestruturar os Escritórios de Acompanhamento e Controle do Desenvolvimento para que a Superintendência de Desenvolvimento possa garantir o atingimento das metas

corporativas para o desenvolvimento de soluções. No momento, a meta é atingir 12 HH/PF de produtividade na linguagem Java/Demoiselle e na linguagem Natural.

Em andamento. Previsão de término: 13/02/2012.

Foram levantadas informações sobre os projetos 1 e 4 neste trabalho. Verificou-se que o projeto de modernização das ferramentas de desenvolvimento, está correndo de acordo com o prazo previsto segundo informações do Serpro, destacando-se das etapas pendentes de realização 3 etapas que envolvem a realização de 14 projetos piloto. Cada Projeto piloto, por sua vez, contempla a realização das etapas de capacitação da equipe envolvida no projeto piloto, migração de dados (RequisitePro para RRC e CVS para RTC), implantação na solução de gerenciamento de ciclo de vida (ALM) e avaliação dos resultados.

Com relação ao projeto de Reestruturação dos Escritórios de Controle e Acompanhamento do Desenvolvimento, verificou-se que foi concluído com o desenvolvimento do mapeamento das atividades realizadas pelos departamentos da Superintendência de Desenvolvimento do Serpro (SUPDE) na SEDE e da elaboração de diretrizes a serem seguidas pelos escritórios de controle e acompanhamento do desenvolvimento, que já foram divulgadas aos setores competentes.

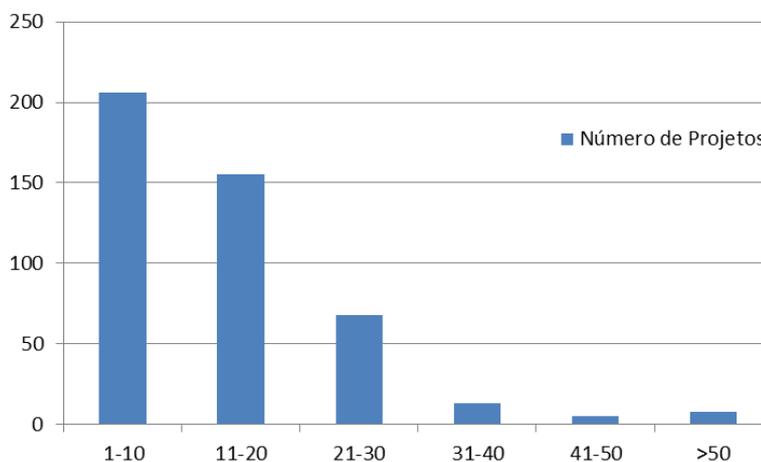
A SUPDE conta em sua estrutura com 17 departamentos, sendo 4 deles com atribuições relacionadas à gestão, como gestão de mudanças, de demandas de controle empresarial e de gestão de desenvolvimento. Os demais departamentos têm atribuições de desenvolvimento propriamente ditas. Os departamentos de desenvolvimento estão localizados em 11 capitais, Belo Horizonte, Belém, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.

A SUPDE conta atualmente com um quadro de 2396 empregados, sendo 2332 lotados nas gerências com atribuições próprias de desenvolvimento de sistemas.

Verificou-se que, no exercício de 2011 foram desenvolvidos pelo Serpro 455 projetos com complexidade acima de 100 Pontos de Função (PF), e estão em atendimento ou foram concluídos outros 8558 projetos com menos de 100 PF. Dos 455 projetos maiores desenvolvidos pelo Serpro, 300 foram concluídos em 2011 e, destes, 64 (21%) foram concluídos com atraso em relação ao prazo de conclusão previsto.

Dos 455 maiores projetos de software desenvolvidos pelo Serpro em 2011, verificou-se que aproximadamente 40% tiveram como linguagem de programação predominante o Java e 16% o Natural, sendo as demais linguagens predominantes num percentual menor de projetos.

Número de Projetos em função do número de pessoas na equipe



No quesito tamanho da equipe, verifica-se que o Serpro tem priorizado equipes menores, sendo que a maioria dos projetos acima de 100PF em 2011 foi desenvolvida por equipes de até 20 pessoas.

Verificou-se que, nas descrições de atribuições e competências de cada diretoria de desenvolvimento está previsto o acompanhamento e avaliação dos indicadores de departamento, definindo ações necessárias para a melhoria dos mesmos. Nesse sentido, levantou-se que existem 10 indicadores acompanhados pelos departamentos de desenvolvimento, quais sejam, apropriação em manutenção corretiva, porcentagem de Projetos Testados, densidade de defeitos na homologação, porcentagem no uso do Mantis corporativo, porcentagem de SS entregues no prazo, recontagem de PF, incidentes, apropriação HD, redes de componentes e produtividade HH/PF.

Com relação ao indicador de produtividade em HH/PF, verifica-se que são medidos nos desenvolvimentos em ASP, Java Demoiselle, Java Web Não Distribuída, Natural, PHP, VB, Zope/Plone, DW, PL/SQL e Forms/Reports/Oracle. Detalhamos abaixo apenas os valores referentes à apuração Java e Natural:

	Produtividade Java Demoiselle (HH/PF)				Produtividade Java Web Não Distribuída (HH/PF)				Produtividade Natural (Batch e On-Line) (HH/PF)			
	Sumário, Resumido e Expresso (meta 12)		Ágil e Completo (meta 7,2)		Sumário, Resumido e Expresso (meta 18)		Ágil e Completo (meta 10,8)		Sumário, Resumido e Expresso (meta 12)		Ágil e Completo (meta 7,2)	
	Jan/11	Nov/11	Jan/11	Nov/11	Jan/11	Nov/11	Jan/11	Nov/11	Jan/11	Nov/11	Jan/11	Nov/11
DEBHE	19,9	3,2	65,5							9,3		
DEBLM		6,2	26,6		6,7	5,7						
DEBSA						2,8			3,7	3,1		
DECTA	7,0	6,1	19,4	18,0	5,9	7,2	20,0		4,0	4,3		11,1
DEFLA	1,5	10,6		43,8	11,0	3,1			2,2	3,3	9,0	22,2
DEFNS												
DEPAE				8,5						2,9		
DERCE				41,0					4,5	8,2		
DERJO				11,1				24,7	8,3	10,9	8,3	
DESDR									5,5	5,5		
DESPO									7,2	6,1		
Média	9,5	6,5	37,2	24,5	7,9	4,7	20,0	24,7	5,1	6,0	8,7	16,7
Desvio Padrão	9,44	3,05	25,70	16,75	2,74	2,12			2,11	2,92	0,49	7,85

Fonte: Elaborado pela equipe, com base nas informações prestadas pelo Serpro.

Da tabela acima, verifica-se que há falta de medição em muitos departamentos e grande variabilidade nos valores apurados entre os departamentos e, conseqüentemente entre as equipes.

Causa:

Falta de utilização efetiva dos indicadores de departamento para identificar oportunidades de melhoria na produtividade do desenvolvimento de sistemas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à SA 201203853/18, o Serpro informou que:

A falta de uniformidade ocorre pelos diferentes níveis de conhecimento da linguagem e especialização no seu uso, assim como da complexidade dos projetos desenvolvidos em cada departamento. Além disso, a qualidade e estabilidade dos requisitos pode, mesmo dentro de uma mesma equipe, afetar a produtividade.

Com relação às medidas tomadas pela empresa com o objetivo de reduzir a variabilidade de produtividade entre os departamentos de desenvolvimento, o Serpro informou “*treinar as equipes e motivar o reuso de componentes*”.

Já, no que tange à falta de medição do indicador de produtividade em todos os departamentos, a empresa informou que a produtividade é medida para projetos concluídos no mês.

Análise do Controle Interno:

Conforme exposto, verifica-se que o Serpro está tomando ações com o objetivo de modernizar as ferramentas de desenvolvimento, criou um escritório de contagem de pontos de função, intensificou a promoção do uso do PSDS e reestruturou os Escritórios de Controle e Acompanhamento do Desenvolvimento.

A manifestação do gestor confirma a necessidade de intensificação no treinamento das equipes como forma de melhorar a uniformidade de produtividade entre os departamentos de desenvolvimento. No entanto, não identificamos a priorização dos esforços relacionados à uniformização da produtividade das diferentes equipes de desenvolvimento e, pelo que se verifica nas medições dos indicadores é um ponto passível de melhoria com impacto potencialmente significativo na produtividade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Que o Serpro, além das ações que já estão em andamento, apresente um conjunto de medidas complementares com objetivo de melhorar a uniformização da produtividade entre os departamentos de desenvolvimento visando o atingimento de suas metas de produtividade, como, por exemplo, a intensificação dos treinamentos formais internos das equipes, a alocação temporária de membros das equipes menos produtivas em projetos nas equipes mais produtivas, tomando as cautelas necessárias para não elevar demasiadamente despesas com diárias e passagens, sem prejuízo das demais medidas que julgar necessárias.

3. GESTÃO PATRIMONIAL

3.1. Subárea - BENS IMOBILIÁRIOS

3.1.1. Assunto - UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

3.1.1.1. Constatação (7)

UTILIZAÇÃO DE IMÓVEIS PELO SERPRO SEM O DEVIDO ALVARÁ DE UTILIZAÇÃO (HABITE-SE), OU COM A FALTA DE REGULARIDADE DESTA DOCUMENTAÇÃO.

Verificou-se que 8 dos 41 imóveis ocupados pelo Serpro não possuem ou não estão com o alvará de utilização ou “habite-se” em situação regular, conforme tabela abaixo:

Regional	Escritório / Prédio	Documento	Situação	Situação informada
Brasília	Depósito Taguatinga	---	Não tem	Aguardando assinatura da procuração do DP para dar entrada no pedido junto a administração de Taguatinga.
Belém	Regional Belém	Habite-se	OK	Aguardando o projeto executivo de prevenção e combate a incêndio para obter o habite-se dos bombeiros.
Belém	Escritório Manaus	---	Aguardando documentação	Aguardando documentação para dar entrada no Corpo de Bombeiros.
Belém	Escritório Rio Branco	---	Aguardando dono do imóvel	O escritório fica localizado nas instalações prediais da Receita Federal. O habite-se já foi solicitado.
Belém	Escritório São Luís	---	Não tem	O escritório fica localizado nas instalações prediais do cliente. O mesmo informou que não possui a documentação.
Belém	Escritório Teresina	---	Não tem	O escritório fica localizado nas instalações prediais do cliente. O mesmo informou que não possui a documentação.
Rio de Janeiro	Regional Rio de Janeiro - Prédio Ministério da Fazenda	---	Não tem	
Porto Alegre	Regional Porto Alegre	Habite-se	Protocolado	O Processo de Habite-se do prédio, encontra-se protocolado junto a Secretaria Municipal de Obras e Viação – SMOV

Fonte: Elaborado pela equipe com base em informações prestadas pelo Serpro.

Causa:

Falta de controles primários sobre a utilização dos imóveis pelo Serpro.

Manifestação da Unidade Examinada:

O Serpro manifestou-se por meio do Ofício AUDIG/CD – 022987/2012, de 18/7/2012, encaminhando cópia das documentações pertinentes e do despacho de protocolo 022018/2012-41 da SUPGL/GLCDO:

Estão pendentes para encaminhamento dos documentos referentes aos imóveis dos escritórios de São Luís e Teresina, visto que somente amanhã os proprietários correspondentes nos entregarão.

Tão logo estejamos de posse destes, providenciaremos a entrega a esta AUDIG.

Questionado sobre as ações que estão sendo tomadas para a regularização da situação por meio do item “b” da SA 201203853/015, o Serpro se manifestou conforme o conteúdo da coluna “Situação Informada” da tabela anterior.

Análise do Controle Interno:

Ficou demonstrada a falta de controles efetivos da área patrimonial que permitiram a utilização pelo Serpro de imóveis sem o devido alvará de utilização (habite-se), necessário para o funcionamento regular das instalações.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos que o Serpro providencie a regularização da situação dos alvarás de utilização (habite-se) dos imóveis que ocupa e passe a prever em suas rotinas a necessidade da regularidade desta documentação como condição para ocupação de cada novo imóvel.

3.1.1.3. Constatação (28)

ASSINATURA DE CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS DE TERCEIROS COM CLÁUSULA QUE FERRE O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.

Foi realizada reforma do subsolo para atender necessidade de segurança e requisitos de saúde (processo 19864.000058/2011-82) em imóvel locado de terceiros em Belém/PA. No entanto, o Serpro não solicitou indenização pelas benfeitorias realizadas como autoriza o art. 35 a Lei 8.245/91, por haver disposição contratual de renúncia a esse direito.

Causa:

Controles internos inadequados sobre a utilização dos imóveis pelo Serpro.

Manifestação da Unidade Examinada:

O Serpro se manifestou por meio do Ofício AUDIG/CD – 023459/2012, de 24/07/2012:

A obra realizada na Regional Belém não teve como objetivo a conservação do bem locado, mas sim, atender necessidade exclusiva do SERPRO, na medida em que visou a readequação dos ambientes, para a instalação de novo depósito de bens servíveis, em decorrência da saturação dos espaços, ocupados com novas estações de trabalho (escritório) para os empregados recém admitidos por concurso público.

Essa ação veio, também, ao encontro de recomendação da auditoria interna deste SERPRO, no sentido de garantir a necessária segurança e conservação dos bens em questão.

A readequação teve como escopo transformar parte do subsolo em área útil, com a remoção de grades e bloquetes e a instalação de estrutura para o depósito.

Assim sendo, pode-se concluir que essa iniciativa se enquadra como de utilidade e não como necessária.

Adicionalmente, cabe ressaltar que o contrato de locação RG 41.562, que o SERPRO mantém como o SERPROS, estabelece em sua cláusula IX:

“CLÁUSULA IX – BENFEITORIAS

O LOCATÁRIO não poderá exigir do LOCADOR indenização alguma pelas benfeitorias que fizer no imóvel, sejam voluntárias, úteis ou necessárias, não lhe

dando elas nenhum direito de retenção do mesmo (Código Civil, art. 578), a que ficam desde logo incorporadas.”

Ainda que a obra em questão fosse de natureza necessária e mesmo com a possibilidade de indenização prevista no art. 35 da Lei 8.245/1991, transcrito abaixo, a Cláusula IX do Contrato de Locação expressa a renúncia do Locatário quanto às mesmas, nesse sentido, enquadra-se na exceção contida no art. 35.

“Art. 35 - Salvo expressa disposição contratual em contrário, as benfeitorias necessárias introduzidas pelo locatário, ainda que não autorizadas pelo locador, bem como as úteis, desde que autorizadas, serão indenizáveis e permitem o exercício do direito de retenção.”

Em complemento á resposta anterior, o Serpro enviou o ofício 025803/2012, contendo o parecer COJUR 2012/0933, onde a consultoria jurídica da empresa considera não haver impedimentos legais ou contratuais para a continuidade das reformas na regional Belém, onde estão previstas para 2012 reformas no restaurante, na recepção e nos banheiros daquela regional.

Análise do Controle Interno:

Acatamos a justificativa do gestor no caso em questão para a não solicitação de indenização pelas benfeitorias realizadas, haja vista que estas foram realizadas para suprir necessidade específica do Serpro, não se enquadrando no conceito de benfeitoria necessária.

No entanto em relação à cláusula contratual que abre mão da exigência de indenização junto ao locador de benfeitorias úteis ou necessárias entendemos ser cláusula que fere o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O contrato de locação entre a administração pública e particular é regido por normas de direito privado, parcialmente derogadas por normas de direito público, em especial, pela Lei 8.666/93. Conforme dispõe o § 3º, do art. 62, da Lei 8.666/93, aplicar-se-ão aos contratos regidos, predominantemente, pelo regime jurídico privado os arts. 55 e 58 a 61 do mesmo diploma legal e demais normas gerais, no que couber.

Mesmo quando celebra contratos predominantemente regidos pelo direito privado o gestor público deve atender não apenas a legalidade mas também o interesse público, sendo este indisponível, não podendo ser desrespeitado. A renúncia do direito à indenização por benfeitorias realizadas, por mais que não seja ilegal, contraria o interesse público, pelo qual deve se pautar o gestor, favorecendo de forma injustificada o locador.

Recomendações:

Recomendação 1:

Que o Serpro adeque seus contratos de locação de imóveis de terceiros ao interesse público, de acordo com os ditames art. 35 da Lei 8.245/91, estabelecendo que as benfeitorias necessárias introduzidas pelo locatário, ainda que não autorizadas pelo locador, bem como as úteis, desde que autorizadas, sejam indenizáveis.

Recomendação 2:

Revise seus normativos internos relacionados ao processo de contratação, orientando ao gestor sobre os seguintes aspectos, sempre que for realizar benfeitorias em imóveis de terceiros:

- Realize análise prévia da economicidade da contratação da reforma, da capacidade dos benefícios futuros decorrentes da contratação de forma a compensar os seus custos e a

demonstração de ser a alternativa escolhida a que traz o melhor resultado de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e patrimoniais em um dado cenário (custo/benefício); e

- Providencie a formalização, por meio de documento próprio, do consentimento prévio do locador quanto às benfeitorias úteis realizadas no imóvel, com vistas a cumprir o disposto no art. 23, inc. VI, da Lei 8.245/91 e assegurar o direito a indenização ou retenção previstos no art. 35 da referida Lei.

4. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1. Subárea - MOVIMENTAÇÃO

4.1.1. Assunto - MOVIMENTAÇÃO ENTRE - ÓRGÃOS/ENTIDADES

4.1.1.1. Informação (8)

INCONSISTÊNCIA NOS REGISTROS EXISTENTES NO SIAPE, REFERENTES AOS EMPREGADOS CEDIDOS DO SERPRO.

Foi extraído do Siape o quantitativo total de pessoal cedido do Serpro, com vistas a verificar a consistência das informações constantes nesse sistema.

Dessa extração, verificou-se que em maio de 2011 o quantitativo de empregados cedidos da empresa, registrados nesse sistema era de 591, o que divergia do quantitativo informado pela referida empresa, que era de 3.235 naquele mesmo mês.

A empresa informou que a fonte do quantitativo informado por ela é o Sistema de Gestão de Pessoas (SGP), que é o quantitativo real de empregados cedidos.

Desse modo, verificou-se que há inconsistências nas informações registradas no Siape.

Questionado sobre essa diferença e sobre a falta de atualização do cadastro dos seus empregados no Siape, assim como em relação às providências adotadas por ele e aos prazos para regularização desse cadastro, o Serpro informou o seguinte:

O motivo pelo qual o quantitativo de cedidos no SIAPE estar diferente decorre pelo fato que o SERPRO adota para seu macroprocesso de gestão de pessoas o Sistema de Gestão de Pessoas SGP, antes o Sistema de Recursos Humanos – SRH, sendo o SIAPE utilizado basicamente para efetivação de cálculos de imposto de renda, encargos previdenciários e trabalhistas, pensões alimentícias e a posterior geração do pagamento ao seu quadro de empregados, aí considera-se empregados, mandatários, requisitados e cedidos. Por isso, o maior esforço com relação a cadastro se concentra no SGP, fato gerador de divergências entre os cadastros SGP e SIAPE. Com a implantação do novo Sistema de Gestão de Pessoas – SGP, em substituição ao SRH, a partir de 01/01/2011, as ações da área de gestão de pessoas foram direcionadas priorizando a atualização de cadastro neste novo sistema, ficando as ações de atualização no SIAPE dependente deste novo sistema. O SERPRO com a implantação do novo Sistema de Gestão de Pessoas – SGP, após todos os acertos de módulos relacionados a cadastro de pessoal, vem adotando medidas de melhorias para situação dos empregados no cadastro do sistema SIAPE, com previsão para concluir este trabalho até julho de 2012.

Apesar de não existir obrigação legal de que o Serpro utilize o SIAPE, foi informado pela empresa que a mesma utiliza algumas de suas funcionalidades, como cálculos de imposto de renda e encargos previdenciários e trabalhistas. Além disso, a empresa se mostrou interessada em adotar melhorias para a situação dos empregados no cadastro do SIAPE.

Considerando o exposto, entende-se que é necessário que o Serpro registre e mantenha atualizada a informação referente ao seu pessoal constante do SIAPE. Esse registro proporcionará também maior transparência aos dados de pessoal da referida empresa, já que o acesso a esse sistema é mais amplo do que ao SGP. Cabe destacar que os dados constantes do SIAPE alimentam o Portal da Transparência, proporcionando maior publicidade e transparência aos dados de pessoal do Serpro.

Além disso, são realizadas pela Diretoria de Auditoria de Pessoal dessa CGU as denominadas “trilhas de auditoria de pessoal”, nas quais são feitos cruzamentos e análises de dados com base nas informações constantes do SIAPE. A realização dessas trilhas para os empregados do Serpro traria como resultado o apontamento dos indícios de impropriedades/irregularidades relacionadas ao seu pessoal, possibilitando que sejam sanadas pela empresa.

Para tanto, o Serpro poderia inserir os registros e atualizá-los manualmente, ou, o que consideramos mais adequado, desenvolver a integração dos SGP com o SIAPE, de modo que as informações constantes em ambos sejam idênticas, a depender, neste último caso, de tratativas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por ser este ministério gestor daquele sistema.

Dessa forma, foi emitida a recomendação abaixo, no item 1.1.1.2 do relatório de auditoria CGU 201118388, que não foi ainda totalmente atendida pelo Serpro:

Que o Serpro atualize as informações no SIAPE, referentes aos empregados cedidos, criando procedimento que permita a constante atualização, de forma que as informações contidas no SIAPE sejam fidedignas e equivalentes às do SGP.

Em 17/08/2011, o Serpro informou que:

a Superintendência de Pessoas – SUPGP continua trabalhando para que os dados do sistema SIAPE estejam em conformidade com o SGP (Sistema de Gestão de Pessoas), inclusive os dados referentes aos empregados anistiados que estavam cedidos na época da demissão, de acordo com o Decreto 6.077 e 10/04//2007, já encontram-se atualizados.

A SUPGP possui ferramenta de troca de informações cadastrais, do sistema SGP para o SIAPE, mediante arquivo ATUACAD, para atualizar os dados cadastrais dos empregados, que vem sendo atualizados, visando atender as necessidades operacionais existentes.

Paralelamente, a SUPGP vem realizando um trabalho de acompanhamento das atualizações dos dados dos empregados.

Portanto, considerando que se trata de trabalho realizado durante o exercício de 2011 e não houve tempo hábil para o total atendimento das recomendações, estas foram inseridas no Plano de Providências Permanente da unidade para que sejam acompanhadas até o seu pleno atendimento.

4.1.1.2. Informação (9)

NECESSIDADES DE MELHORIAS NOS CONTROLES REFERENTES AO DESVIO DE FUNÇÃO DE EMPREGADOS CEDIDOS.

Durante os trabalhos de acompanhamento da gestão de 2011, foi verificado que uma das maiores causas de ações judiciais contra o Serpro refere-se ao desvio de função de empregados cedidos pela empresa, conforme tratado no Relatório 201118389.

Com vistas a verificar a atuação da empresa para mitigar este fato, foram solicitadas informações sobre o controle da regularidade das cessões, especialmente quanto à mudança de lotação, função ou atividade do empregado cedido e se há desvio de função.

O Serpro informou que:

O Serpro é comunicado pelo órgão onde o empregado está cedido quando ocorrer mudança de lotação. Quanto a função ou atividade do empregado cedido, os referidos órgãos estão cientes que esses empregados só podem exercer as suas atividades relativas ao seu cargo. Quanto aos empregados do SERPRO em exercício na Secretaria da Receita Federal do Brasil tem suas atividades disciplinadas naquele órgão conforme os seguintes dispositivos legais e Termo de Responsabilidade.

Informou ainda, que a busca pelo reconhecimento de desvio de função está concentrado nos empregados que estão cedidos para os órgãos do Ministério da Fazenda.

Diante do exposto, verificou-se que não há procedimento estabelecido na empresa com o objetivo de controlar, ao longo da concessão da cessão, a ocorrência de desvio de função por empregado cedido.

Por meio do Ofício Audig/Coaaf – 007720/2012, de 03/02/2012, o Serpro informou o que segue:

Esclarecemos que no Ofício de apresentação do empregado do Serpro ao órgão cessionário consta um parágrafo específico para o cumprimento das atividades inerentes ao cargo, inclusive, anexamos a Descrição de Atribuições do Cargo do empregado no seu Plano de Cargo na Empresa.

Com vistas a tornar mais enfática nossa preocupação com relação ao desvio de função por parte do empregado cedido, informamos que passaremos a adotar o documento denominado Declaração. Nessa Declaração constará que além dos dados do empregado cedido, a informação de que a Chefia Imediata terá conhecimento das atribuições do cargo do empregado em questão e que esse exercerá suas atividades sem desvio de função.

Em que pese a responsabilidade pelo exercício correto das atribuições do empregado ser do cessionário, é importante que o Serpro acompanhe as funções desempenhadas pelos cedidos, com vistas a inibir o desvio de função.

Verificamos que uma parte significativa das ações judiciais trabalhistas contra o Serpro refere-se ao desvio de função de empregados cedidos. Apesar do exercício do cargo se dar no órgão cessionário, a relação trabalhista é com o Serpro, portanto a justiça trabalhista reconhece a empresa como parte. Caso seja reconhecido o desvio de função, o Serpro é obrigado a pagar ao empregado o montante estabelecido, tendo direito de solicitar posteriormente o reembolso ao órgão cessionário, procedimento que ainda não vem sendo realizado pela empresa. Este assunto foi tratado detalhadamente no Relatório 201118389, que trata dos controles das ações judiciais na empresa.

Conforme manifestação da empresa, uma providência que pode ser adotada é a assinatura de declaração pelo órgão cessionário, estabelecendo que é sua a responsabilidade de que o empregado cedido realize apenas as atribuições relativas ao seu cargo.

É importante que esta declaração seja feita anualmente e seja assinada também pelo empregado cedido. A assinatura da declaração tem o objetivo de dar ênfase à obrigação legal de realização

apenas das funções do cargo, documentando a sua ciência pela chefia imediata e pelo empregado, com o objetivo de reduzir a ocorrência deste fato, bem como o contencioso trabalhista da empresa.

Dessa forma, foi emitida a recomendação abaixo, no item 1.1.1.5 do relatório de auditoria CGU 201118388, que não foi ainda totalmente atendida pelo Serpro:

Recomendamos que o Serpro revise seus normativos internos, com vistas a estabelecer a obrigatoriedade de que:

- a) no momento da cessão do empregado, seja assinado um termo de compromisso, pela chefia imediata do órgão cessionário e pelo empregado, estabelecendo que o empregado exercerá apenas as funções referentes ao cargo que ocupa;
- b) para a aprovação da prorrogação das cessões, seja apresentado um relatório resumido das atividades exercidas pelo empregado cedido, contendo manifestação da chefia imediata e do empregado de que não houve desvio de função naquele período;
- c) para as cessões em que não é necessária a prorrogação anual da cessão, seja encaminhado ao Serpro relatório anual resumido das atividades exercidas pelo empregado cedido, contendo manifestação da chefia imediata e do empregado de que não houve desvio de função naquele período, que será avaliado pela SUPGP;
- d) quando do retorno do empregado à empresa, seja encaminhado um relatório resumido das atividades exercidas pelo empregado cedido a partir do último relatório anual, contendo manifestação da chefia imediata e do empregado de que não houve desvio de função.

Em 17/08/2011, o Serpro informou que:

Adicionalmente aos documentos já exigidos no ato da cessão do empregado, bem como na renovação da cessão, a SUPGP passará a encaminhar ao órgão cessionário cópia do Acordo Coletivo de Trabalho e da descrição do cargo exercido pelo empregado.

Outrossim, com o objetivo de ser mais diligente, a SUPGP encaminhou ofício aos órgãos cessionários, solicitando a assinatura de Termo de Responsabilidade, onde a chefia imediata do empregado no órgão cessionário responsabilizar-se-á pelo pleno exercício das funções do empregado, compatíveis com as atribuições de seu cargo e sua especialização/qualificação/habilitação, descritas no Plano de Gestão de Carreiras do Serpro, que será renovado anualmente.

A SUPGP encaminhou ofício aos órgãos centrais comunicando que, nos casos de renovação de cessão ou de devolução de empregado deverá ser informado ao Serpro se o referido empregado está ou não respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar e que, em caso afirmativo, seja encaminhada cópia do processo finalizado para os procedimentos cabíveis.

Quanto ao relatório sugerido por essa Controladoria-Geral da União (CGU), denominado “Relatório Resumido das Atividades Exercidas”, aquela Superintendência entende como mais eficiente, a renovação anual do Termo de Responsabilidade, citado anteriormente, e dos demais documentos, em substituição ao referido relatório, devido à inviabilidade operacional de sua exigência junto aos órgãos cessionários, podendo perder sua eficácia.

No que couber, no ato da renovação da cessão, a SUPGP adotará os mesmos procedimentos no ato de cessão do empregado. Assim, o acompanhamento e responsabilização tornar-se-ão anuais. Da mesma forma, a renovação da documentação será ampliada aos órgãos cessionários cuja legislação não exige a renovação da requisição de empregado.

Portanto, considerando que se trata de trabalho realizado durante o exercício de 2011 e não houve tempo hábil para o total atendimento das recomendações, estas foram inseridas no Plano de Providências Permanente da unidade para que sejam acompanhadas até o seu pleno atendimento.

4.1.1.3. Informação (23)

NECESSIDADES DE MELHORIAS NOS CONTROLES REFERENTES À VERIFICAÇÃO DO COMETIMENTO DE IRREGULARIDADE POR EMPREGADO CEDIDO.

O Serpro informou que o procedimento adotado pela empresa, em caso de cometimento de irregularidade por empregado cedido é a seguinte:

Tomar ciência sobre o acontecido, para que adote as providências cabíveis, observando a Norma Funcional 1, Norma GP 044, Norma GP 045 e seus Regulamentos PGSS RARH.

Recebida toda a documentação do órgão onde o empregado estava lotado, é feita uma análise onde é abordado o relatório final, parecer do órgão jurídico daquele órgão, o julgamento e a questão da prescrição punitiva.

Foram apresentados pelo Serpro quatro exemplos de empregados cedidos pelo Serpro que haviam cometido irregularidades nos órgãos cessionários, conforme resumido a seguir:

- 1) Abertura de Sindicância pelo órgão cessionário, que comprovou a prática de falta grave pelo funcionário. O funcionário foi devolvido ao Serpro, o qual instaurou Processo Administrativo Disciplinar (PAD), juntando-se aos autos o processo de Sindicância realizado pelo órgão cessionário. O empregado foi demitido por justa causa, por abandono de emprego, por não ter mais comparecido ao Serpro;
- 2) Empregado, cedido para a Receita Federal do Brasil, devolvido ao Serpro em virtude de ter emitido certidão negativa indevida para empresa. De posse de toda a documentação do órgão onde o empregado estava lotado, foi determinada a abertura de processo administrativo disciplinar, que finalizou com a demissão por justa causa do empregado;
- 3) Abertura de Processo Administrativo Disciplinar pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que teve como envolvido empregado cedido do Serpro. Finalizado o PAD naquele órgão, foi encaminhado ofício ao Serpro, que, após análise da documentação, concluiu que não havia providência a ser tomada em relação ao empregado; e
- 4) Foi aberto PAD pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) em Belém, tendo como acusada servidora cedida do Serpro. A servidora foi devolvida ao Serpro, que abriu novo PAD, juntando os autos do anterior. O Serpro considerou que não havia como ter certeza jurídica de falta disciplinar praticada pela acusada, pois *“ficou patente a ausência de apuração pela SRFB e provas efetivas em desfavor da acusada.”* O Serpro informou que:

A Superintendência da Receita Federal da 2ª Região Fiscal limitou apenas a manifestar-se no sentido de atribuir ao SERPRO a responsabilidade pela apuração

e consequente sanção de fato se ocorrido nas dependências daquele órgão, o que além de ser absurdo é ilegal.

A competência de apuração de possíveis irregularidades dentro da SRB/BLM é daquele órgão e não do Serpro.

Ao Serpro cabe a aplicação da sanção se houver, mediante o envio de processo administrativo devidamente regularizado em todos os seus atos.

Diante do exposto, o processo foi arquivado, por ausência de prova real, presente e esclarecedora.

Diante do apresentado, verificou-se que o Serpro atua apenas nos casos em que é aberto um Procedimento Administrativo Disciplinar pelo órgão cessionário. Não há um procedimento, com vistas a verificar, durante o tempo em que o empregado está cedido, se o mesmo cometeu alguma irregularidade.

Durante os exercícios de 2010 e 2011, retornaram ao Serpro 24 empregados cedidos. As causas do retorno e lotação atual estão resumidas na tabela a seguir:

Motivo do Retorno	Quantidade
Devolução pelo Cliente	23
Processo Administrativo	1

Fonte: Resposta à SA 201102076/008, de 31/10/2011.

Situação atual do empregado	Quantidade
Demitido sem justa causa	3
Demitido com justa causa	1
Em exercício no Serpro	19
Dispensa por solicitação	1

Fonte: Resposta à SA 201102076/008, de 31/10/2011.

Verificou-se que o Serpro não possui procedimento para solicitar ao órgão cessionário que informe se o motivo da devolução foi o cometimento de alguma irregularidade no tempo em que o empregado esteve cedido, bem como estabelecer a obrigatoriedade da instauração de PAD por parte do órgão ou entidade cessionária, com a devida apuração, quando houver indício de cometimento de irregularidade pelo empregado cedido.

Por meio do Ofício Audig/Coaaf – 007720/2012, de 03/02/2012, o Serpro informou o que segue:

O SERPRO não possui competência legal para conferir se os seus empregados que estão cedidos envolveram-se ou não em atos irregulares dentro dos referidos órgãos.

É obrigação legal de todo Administrador Público, seja Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, adotar as providências cabíveis quanto a notícia de irregularidades, sob pena de cometimento de improbidade administrativa, conforme determina o inciso II do art. 11 da Lei nº 8.429/92 e condescendência criminosa prevista no artigo 320 do Código Penal.

O procedimento adotado pelo SERPRO tem início no momento da devolução do empregado, por meio de ofício do órgão cessionário, que, se informar o envolvimento do empregado em ato irregular é dado pela empresa o devido tratamento, como por exemplo abertura de Sindicância ou PAD, conforme o caso.

A manifestação apresentada pelo Serpro está em consonância com o entendimento desta CGU de que o juízo de admissibilidade e, se for o caso a consequente instauração de PAD competem à autoridade regimentalmente competente no órgão cessionário.

Dessa forma, para que o Serpro possa determinar se há, ou não, necessidade de aplicação de punição ao servidor cedido, o órgão cessionário deve instaurar PAD e devolver o servidor ao Serpro, conforme disciplinado no Despacho Decor/CGU/AGU 10/2008-JD, abaixo transcrito:

[...]

10. De toda sorte, a competência para julgar processo administrativo disciplinar envolvendo servidor cedido a outro órgão ou instituição só pode ser da autoridade a que esse servidor esteja subordinado em razão do cargo efetivo que ocupa, ou seja, da autoridade competente no âmbito do órgão ou instituição cedente.

11. Essa competência decorre do princípio da hierarquia que rege a Administração Pública, em razão do qual não se pode admitir que o servidor efetivo, integrante do quadro funcional de um órgão ou instituição, seja julgado por autoridade de outro órgão ou instituição a que esteja apenas temporariamente cedido.

12. É fato que o processo administrativo disciplinar é instaurado no âmbito do órgão ou instituição em que tenha sido praticado o ato antijurídico. Entretanto, tão logo concluído o relatório da comissão processante, deve-se encaminhá-lo ao titular do órgão ou instituição cedente para julgamento.

Despacho do Consultor-Geral da União nº 143/2008: “2. Estou de acordo com a NOTA/DECOR/CGU/AGU Nº 016/2008-NMS (...) e com o despacho posterior [Despacho Decor/CGU/AGU Nº 010/2008-JD] que a aprovou, que inclusive, revê posicionamento anterior, no sentido de que cabe ao titular do órgão cedente a competência para julgamento e imposição de penalidade a servidor cedido, cujo cargo efetivo seja vinculado ao órgão cedente.”

[...]

Entretanto, é importante que a empresa torne explícita a sua preocupação com relação à apuração dos indícios de irregularidades cometidas por empregados cedidos.

Para tanto, uma providência que pode ser adotada é a assinatura de um termo de compromisso pelo órgão cessionário, estabelecendo que o mesmo se responsabilize pela apuração dos fatos nos casos de indícios de irregularidades cometidas por empregados cedidos.

A assinatura deste termo tem o objetivo de dar ênfase à obrigação legal de apuração pelo cessionário, documentando a sua ciência, e reduzir os casos em que o empregado cedido é devolvido para o Serpro sem ter havido apuração dos indícios de irregularidades por ele cometidos.

Dessa forma, foi emitida a recomendação abaixo, no item 1.1.1.6 do relatório de auditoria CGU 201118388, que não foi ainda totalmente atendida pelo Serpro:

Recomendamos que o Serpro revise seus normativos internos, com vistas a estabelecer a obrigatoriedade de que:

no momento da cessão do empregado, seja assinado um termo de compromisso, pela chefia imediata do órgão cessionário, estabelecendo que o órgão cessionário se responsabiliza pela apuração dos fatos, caso ocorra algum indício de infração no período da cessão, e encaminhe os resultados dessa apuração ao Serpro para aplicação das eventuais penalidades;

para a aprovação da prorrogação das cessões, seja apresentada manifestação da chefia imediata de que não houve nenhum indício de cometimento de infração pelo empregado naquele período;

para as cessões em que não é necessária a prorrogação anual da cessão, seja apresentada à SUPGP manifestação anual da chefia imediata de que não houve nenhum indício de cometimento de infração pelo empregado naquele período;

quando do retorno do empregado à empresa, seja apresentada à SUPGP manifestação da chefia imediata de que não houve nenhum indício de cometimento de infração pelo empregado a partir da última manifestação, ou seja apresentado o processo apuratório realizado, para o caso de indícios de cometimento de infração.

Em 17/08/2011, o Serpro informou que:

A SUPGP solicitará que o órgão cessionário, nos casos de renovação ou devolução de cessão de empregado, faça, formalmente, a exposição de motivos para devolução do mesmo, informando se o referido empregado está ou não respondendo a processo de sindicância ou administrativo disciplinar junto àquele órgão e , no caso de estar respondendo a algum processo, que uma cópia do mesmo seja enviada à SUPGP. Lembramos que este procedimento já é adotado, a saber: quando o empregado é devolvido mediante ofício, mas sem motivo da restituição, no qual, em seus termos consta, como de costume: “não necessitamos mais dos serviços do empregado”, o Serpro de imediato devolve o documento, solicitando ao órgão que o expediente da devolução seja refeito, motivando o registro da restituição do obreiro, onde, em caso de irregularidade, deverá ser encaminhado cópia do processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar concluído, para que o Serpro adote as providências administrativas cabíveis.

Portanto, considerando que se trata de trabalho realizado durante o exercício de 2011 e não houve tempo hábil para o total atendimento das recomendações, estas foram inseridas no Plano de Providências Permanente da unidade para que sejam acompanhadas até o seu pleno atendimento.

4.2. Subárea - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.2.1. Assunto - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.2.1.1. Constatação (24)

FALTA DE EFETIVIDADE NOS CONTROLES ACERCA DA ENTREGA DE CÓPIAS DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS NO MOMENTO DA DESTITUIÇÃO DE FUNÇÃO EXIGIDA PELA LEI 8.730/93.

O Serpro informou que, apesar de haver previsão na norma GP/003 em seu item 3.8, em atendimento ao disposto no inciso VII do art. 1º da Lei 8.730/1993, 95 empregados que foram destituídos de funções de confiança na empresa (GFC e A) em 2011 e 2 membros da Diretoria desligados da empresa em 2011 que optaram pela entrega da declaração de bens e rendas em formulário, não atualizaram as informações da declaração no momento da destituição de função ou desligamento da empresa.

Causa:

Controles internos pouco efetivos sobre a obrigatoriedade de entrega da declaração de bens e rendas no momento da destituição de função ou desligamento da empresa.

Manifestação da Unidade Examinada:

O Serpro informou estar adotando providências para a regularização da situação, conforme consta do Ofício AUDIG/CD – 021420/2012:

Para os empregados que ainda não apresentaram a Declaração ou Acesso aos dados de Bens e Rendas, estamos adotando as providências de acordo com o que preconiza a norma GP 003.

Análise do Controle Interno:

A falta do cumprimento da obrigação da entrega da declaração de bens e rendas no momento da destituição de função ou desligamento da empresa para um grande número de empregados indica falta de efetividade nos controles internos da entidade.

Recomendações:

Recomendação 1:

Que o Serpro revise os normativos internos buscando dotá-los de mecanismos mais eficazes de informação, conscientização e cobrança dos empregados da empresa na obrigatoriedade da entrega da declaração de bens e rendas no momento da destituição de função ou desligamento do Serpro.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201203853

Exercício: 2011

Processo: 19863.000112/2012-81

Unidade Auditada: Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro

Município/UF: Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU 63/2010, praticados no período de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame sobre a gestão da unidade auditada.

3. Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas 201203928, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU 63/2010, constantes das folhas 05 a 15 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 17 de setembro de 2012.

MÁRCIO DE AQUINO TERRA
Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária I

Parecer do Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201203853

Exercício: 2011

Processo: 19863.000112/2012-81

Unidade Auditada: Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro

Município/UF: Brasília/DF

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. O Serpro é uma empresa pública criada pela Lei 5.615, de 01/01/1964, com capital integralmente da União, vinculada ao Ministério da Fazenda. Atua na área de tecnologia da informação, tendo por prioridade atender, com exclusividade, aos seus órgãos, conforme art. 3º do Decreto 6.791/2009.
3. Com relação aos resultados da gestão, destaca-se a insuficiência na geração de caixa da atividade operacional da empresa o que tem levado ao esgotamento do que foi acumulado nos anos anteriores. O saldo de caixa do final do exercício de 2011 correspondeu a 8,45% do saldo final observado no exercício de 2008.
4. No que diz respeito à gestão estratégica da instituição, importa salientar que foram identificadas fragilidades no processo de planejamento, especialmente quanto à definição de indicadores de desempenho, os quais, pela falta de continuidade em seu conjunto, não permitem mensurar a evolução da gestão no longo prazo e refletir a posição da empresa no cumprimento de sua missão.
5. Nesse sentido, com vistas a aprimorar a gestão e possibilitar o adequado acompanhamento das ações realizadas, recomendou-se ao Serpro manter, no longo prazo, núcleo razoável de indicadores para melhor análise histórica das gestões e, ao criar novo indicador tático ou estratégico, que avalie a possibilidade de cálculo dos valores retroativos há pelo menos três exercícios, de forma a obter evolução temporal dos dados para análise e comparação.
6. Os controles internos administrativos implementados na empresa vêm, de maneira geral, contribuindo na mitigação dos riscos envolvidos em suas operações. Não obstante, foram

identificadas fragilidades e necessidades de melhoria em alguns aspectos de controle, em especial no que tange à gestão dos bens imóveis.

7. Destaca-se como prática administrativa positiva a implantação de uma área específica para gestão do controle interno vinculada à Diretoria de Gestão Empresarial, que tem entre as atividades a serem realizadas em 2012 a divulgação corporativa de documentos normativos referentes aos processos de controle interno e de gestão de riscos.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta de **certificação pela regularidade** das contas dos gestores integrantes do Rol de Responsáveis, expressa no Certificado de Auditoria.

9. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52 da Lei 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 17 de setembro de 2012.

RENILDA DE ALMEIDA MOURA
Diretora de Auditoria da Área Econômica