

Número do Acórdão:

ACÓRDÃO 1276/2008 - PLENÁRIO

Relator:

VALMIR CAMPELO

Processo:

002.824/2008-0

Tipo de processo:

RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Data da sessão:

02/07/2008

Número da ata:

26/2008

Dados materiais:

(com 15 anexos) - apenso:TC-002.796/2008-4

Interessado / Responsável / Recorrente:

Interessados: Ministério Público junto ao TCU, por seu Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, e Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Distrito Federal, por meio dos Procuradores da República Eliana Pires Rocha, Carlos Henrique Martins Lima e Rômulo Moreira Conrado

Entidade:

Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Fundação Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), **Universidade Federal do Paraná (UFPR)**, Comando da Marinha, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG), Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ), Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP), Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT/1ª-RJ), Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT/3ª-MG) e Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT/15ª- SP)

Unidade Técnica:

Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG)

Representante Legal:

não há

Assunto:

Relatório de auditoria de conformidade

Sumário:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. DESPESAS COM SUPRIMENTO DE FUNDOS. CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL (CPGF). CARTÕES CORPORATIVOS. VERIFICAÇÃO DE OCORRÊNCIAS QUE ENSEJAM DETERMINAÇÕES PARA O DEVIDO

SANEAMENTO. CONSTATAÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA MELHORIA DE DESEMPENHO E APERFEIÇOAMENTO. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS A RESPEITO DA MATÉRIA EM CARÁTER NORMATIVO. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. 1. As hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 exaurem o rol dos casos em que é possível a concessão de suprimento de fundos, devendo ser submetidas ao processo normal de aplicação as despesas cujos valores excedam ao fixado pela Portaria MF nº 95/2002, ou que não sejam eventuais e não exijam pronto pagamento ou as que não tenham caráter sigiloso. 2. O suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos. 3. Os limites estabelecidos pelo art. 1º da Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda, referem-se a todo e qualquer tipo de suprimento de fundos e não apenas aos destinados a atender às despesas de pequeno vulto, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (Portaria MF nº 95/2002). 4. A utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais. 5. A realização de dispêndios mediante suprimento de fundos com direcionamento a determinados fornecedores constitui afronta ao princípio da impessoalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal. 6. Os órgãos/entidades da Administração Federal devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de cartão de pagamento a seus servidores, os quais devem considerar as peculiaridades de cada unidade, estabelecendo critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade "saques em espécie", em cumprimento ao disposto no art. 65 da Lei nº 4.320/1964, bem assim no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, e no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005. 7. A concessão de suprimento de fundos, sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento, somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida, discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21. 8. Até a eventual implantação do sistema informatizado a que alude o item 9.3.1 do acórdão aprovado no presente processo, o ato de concessão de suprimento de fundos deve ser amplamente divulgado em boletim interno e em meio eletrônico de acesso público, em atendimento ao princípio da publicidade. 9. Na prestação de contas da utilização de suprimento de fundos, o suprido deve, quando for o caso, apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do cartão de pagamento na modalidade "saques em espécie", em

atendimento ao estabelecido no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, bem assim no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005, e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4. 10. As faturas encaminhadas pela instituição operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) devem ser juntadas aos processos de prestação de contas correspondentes, para fins de confronto com os demais documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período. 11. O atesto do recebimento de material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pessoa do suprido, em obediência à Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada nos órgãos/entidades indicados no item 4 supra, destinada a avaliar a execução de despesas com suprimento de fundos no âmbito da União, desde a implantação do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) .

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da representação formulada pelo Senhor Representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (TC 002.796/2008-4-apenso) , para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, rejeitando a proposta de suspensão cautelar do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) ;

9.2. firmar os seguintes entendimentos, em caráter normativo:

9.2.1. as hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 exauram o rol dos casos em que é possível a concessão de suprimento de fundos, devendo ser submetidas ao processo normal de aplicação as despesas cujos valores excedam ao fixado pela Portaria MF nº 95/2002, ou que não sejam eventuais e não exijam pronto pagamento ou as que não tenham caráter sigiloso (cf. itens 5.3 e 5.4 do relatório de auditoria) ;

9.2.2. o suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos (cf. item 5 do relatório de auditoria) ;

9.2.3. os limites estabelecidos pelo art. 1º da Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda, referem-se a todo e qualquer tipo de suprimento de fundos e não apenas aos destinados a atender às despesas de pequeno vulto, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico

equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (Portaria MF nº 95/2002) - cf. item 5.6 do relatório de auditoria;

9.2.4. a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais (cf. item 5.7 do relatório de auditoria) ;

9.2.5. a realização de dispêndios mediante suprimento de fundos com direcionamento a determinados fornecedores constitui afronta ao princípio da impessoalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal (cf. item 9.1.12 do relatório de auditoria) ;

9.2.6. os órgãos/entidades da Administração Federal devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de cartão de pagamento a seus servidores, os quais devem considerar as peculiaridades de cada unidade, estabelecendo critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade "saques em espécie", em cumprimento ao disposto no art. 65 da Lei nº 4.320/1964, bem assim no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, e no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005 (cf. itens 5.9, 5.10, 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3 e 9.5.4 do relatório de auditoria) ;

9.2.7. a concessão de suprimento de fundos, sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento, somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida, discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.18 do relatório de auditoria) ;

9.2.8. até a eventual implantação do sistema informatizado a que alude o item 9.3.1 deste acórdão, o ato de concessão de suprimento de fundos deve ser amplamente divulgado em boletim interno e em meio eletrônico de acesso público, em atendimento ao princípio da publicidade (cf. item 9.1.10 do relatório de auditoria) ;

9.2.9. na prestação de contas da utilização de suprimento de fundos, o suprido deve, quando for o caso, apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do cartão de pagamento na modalidade "saques em espécie", em atendimento ao estabelecido no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, bem assim no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005, e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4 (cf. itens 5.9, 9.5.1, 9.5.3 e 9.5.4 do relatório de auditoria) ;

9.2.10. as faturas encaminhadas pela instituição operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) devem ser juntadas aos processos de prestação de contas correspondentes, para fins de confronto com os demais documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período (cf. item 9.1.17 do relatório de auditoria) ;

9.2.11. o atesto do recebimento de material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pessoa do suprido, em obediência à Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11 (cf. item 9.1.16 do relatório de auditoria) ;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com o Ministério da Fazenda:

9.3.1. estude a possibilidade da implantação de sistema informatizado único para a Administração Pública Federal, integrado ao SIAFI e acessível ao público para consultas via Internet, contemplando módulo específico para o gerenciamento dos dispêndios efetivados em cada órgão/entidade, visando ao aperfeiçoamento do mecanismo de realização de despesa mediante suprimento de fundos, para fins de controle e acompanhamento das várias fases do processo (concessão, aplicação, prestação de contas e contabilização) , a exemplo do utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (cf. itens 7.1, 8.2, 9.1.3, 9.1.8, 9.1.9, 9.1.10, 9.1.11, 9.3.2 e 9.3.3 do relatório de auditoria) ;

9.3.2. avalie a conveniência e oportunidade da adoção de medidas para que:

9.3.2.1. seja implantada sistemática de concessão de diárias para atender às necessidades de hospedagem, alimentação e locomoção dos Senhores Ministros de Estado, em viagens no território nacional (cf. item 7- ofício nº 262/2008, do relatório de auditoria) ;

9.3.2.2. seja revista a redação do art. 2º do Decreto nº 6.370/2008, de forma a ficar expressamente previsto que os saques serão permitidos apenas em situações nas quais, comprovadamente, não seja possível utilizar o CPGF na modalidade de fatura, inclusive para os órgãos elencados no art. 47 do Decreto nº 93.872/1986 (cf. item 5.10 do relatório de auditoria) ;

9.3.2.3. seja estabelecido procedimento comum e centralizado para a realização de dispêndios executados de forma padronizada por toda a Administração Pública Federal (cf. item 9.2.1 do relatório de auditoria) ;

9.3.2.4. sejam aperfeiçoados os serviços prestados pelo operador do Cartão de Pagamento do Governo Federal (Banco do Brasil) , de modo a atender às peculiaridades da Administração Pública Federal, especialmente com relação às suas necessidades em

termos de rotinas de controle (cf. item 9.1.15 do relatório de auditoria) ;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que se pronuncie, no prazo de 60 dias, acerca da viabilidade das medidas objeto das recomendações de que trata o item 9.3 supra e desdobramentos, apresentando ao Tribunal, se for o caso, o respectivo cronograma de implantação;

9.5. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que avalie a conveniência e oportunidade da inclusão, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) , de procedimentos de escrituração contábil que permitam o registro, a evidenciação e a vinculação entre os empenhos emitidos, relativamente aos suprimentos de fundos, com cada uma das hipóteses previstas nos incisos I, II e III do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, fixando o prazo de 30 dias para que aquele órgão (STN) informe ao Tribunal sobre a possibilidade de tal providência ser levada a efeito, com a indicação, se for o caso, do tempo necessário para isso (cf. item 5.8 do relatório de auditoria) ;

9.6. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de gestora do SIAFI, oriente imediatamente todos os órgãos/entidades federais quanto à necessidade de ser preenchido corretamente o campo "modalidade de licitação", na oportunidade da emissão da Nota de Empenho, de modo a evitar que seja apontado como "não-aplicável" aquilo que deveria ser registrado como "suprimento de fundos", favorecendo a que o sistema reflita adequadamente o montante da despesa realizada por esse instrumento (cf. item 6.2 do relatório de auditoria) ;

9.7. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região que:

9.7.1. zele pela efetividade do acompanhamento das rotinas referentes aos suprimentos de fundos, a fim de suprir a deficiência verificada na presente auditoria (cf. item 9.1.1 do relatório de auditoria) ;

9.7.2. passe a inserir, nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos, os extratos das contas tipo "B", em cumprimento ao disposto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.4.5 (cf. item 9.1.10 do relatório de auditoria) ;

9.7.3. observe o que dispõem a Lei nº 4.320/1964, art. 65, o Decreto nº 93.872/1986, art 45, e o art. 1º da Portaria GDG nº 02/1995, passando a realizar a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva ou pequenos reparos mediante licitação ou dispensa, dependendo da estimativa do valor dos serviços (cf. item 9.2.1 do relatório de auditoria) ;

9.7.4. informe nas suas contas de 2008 a respeito do cumprimento das determinações que ora lhe estão sendo endereçadas;

9.8. determinar ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo que:

9.8.1. zele pela efetividade do controle exercido sobre a aplicação dos suprimentos de fundos, especialmente no que diz respeito àqueles concedidos no período eleitoral, para cuja comprovação da regularidade são exigidas verificações in loco (cf. item 9.1.1 do relatório de auditoria) ;

9.8.2. observe o disposto no art. 7º, §§ 2º e 3º, da Portaria TRE-SP nº 56/1996, alterada pela Portaria TRE-SP nº 172/2004, relativamente ao fracionamento de despesas na utilização dos suprimentos de fundos (cf. item 9.3.1 do relatório de auditoria) ;

9.8.3. informe nas suas contas de 2008 a respeito do cumprimento das determinações que ora lhe estão sendo endereçadas;

9.9. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que:

9.9.1. atente para o previsto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 5, 6 e 7, e nos itens I a III do art. 18 e, ainda, no art. 22 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007, fazendo constar do ato de concessão do suprimento de fundos informações pertinentes ao prazo máximo para aplicação dos recursos, ao prazo para a apresentação da prestação de contas e, quando da concessão mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) , informações quanto à sistemática de pagamento e ao valor limite para modalidade saque e fatura, de forma que não seja ultrapassado o montante constante da respectiva Nota de Empenho, em face do disposto no art. 5º da Portaria MPOG nº 41/2005 e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 15.2 (cf. item 9.1.3 do relatório de auditoria) ;

9.9.2. cumpra as disposições da Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 9, e do art. 36 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007, deixando de conceder suprimento de fundos para a aquisição de material permanente (cf. item 9.1.3 do relatório de auditoria) ;

9.9.3. oriente seus servidores no sentido de que a concessão de suprimento de fundos passe a ocorrer somente a critério do ordenador de despesas e sob sua inteira responsabilidade, vedada a concessão na qual a pessoa do suprido se confunda com a pessoa do ordenador, em face do disposto no art. 65 da Lei nº 4.320/1964, no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 2 (cf. item 9.1.3 do relatório de auditoria) ;

9.9.4. observe o contido no art. 68 da Lei nº 4.320/1964, no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, no art. 5º da Portaria MPOG nº 41/2005, na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 15.2, e no art. 21 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007, atendo-se ao montante empenhado quando da realização de dispêndios mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) - cf. item 9.1.5 do relatório de auditoria;

9.9.5. passe a analisar as prestações de contas dos suprimentos de fundos de forma tempestiva, nos termos do art. 52 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007 (cf. item 9.1.7 do relatório de auditoria) ;

9.9.6. na hipótese de prestação de contas aprovada com ressalva, tome as providências necessárias à sua regularização, instaurando, se for o caso, tomada de contas especial, de acordo com o art. 52 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007 (cf. item 9.1.7 do relatório de auditoria) ;

9.9.7. verifique se os documentos juntados à prestação de contas apresentam data de emissão igual ou posterior à da entrega do numerário, bem assim se foram emitidos dentro do período fixado para a aplicação dos recursos, em obediência ao disposto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.6 (cf. item 9.1.7 do relatório de auditoria) ;

9.9.8. oriente seus supridos para que juntem às prestações de contas de suprimentos de fundos os documentos originais devidamente atestados, emitidos em nome da autarquia, comprovando as despesas realizadas, em cumprimento ao contido no item 11.4.5 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. item 9.1.6 do relatório de auditoria) ;

9.9.9. informe nas suas contas de 2008 a respeito do cumprimento das determinações que ora lhe estão sendo endereçadas;

9.10. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que:

9.10.1. instrua os responsáveis pela concessão, controle e acompanhamento dos suprimentos de fundos, para que exijam dos supridos da entidade que não incorram novamente nas falhas apontadas durante a análise das prestações de contas, em cumprimento ao estipulado na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11 (cf. item 9.1.7 do relatório de auditoria) ;

9.10.2. oriente seus supridos no sentido de que juntem às prestações de contas de suprimentos de fundos os documentos originais devidamente atestados, emitidos em nome da autarquia, comprovando as despesas realizadas, em cumprimento ao contido no item 11.4.5 da Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. item 9.1.6 do relatório de auditoria) ;

9.10.3. informe nas suas contas de 2008 a respeito do cumprimento das determinações que ora lhe estão sendo endereçadas;

9.11. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que:

9.11.1. oriente seus supridos no sentido de que as despesas realizadas mediante suprimento de fundos devem ser comprovadas por documento fiscal específico, emitido

pelo fornecedor do material ou prestador do serviço, com a declaração de recebimento da importância paga, conforme estabelecido na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.5, e no Manual Simplificado de Prestação de Contas de Suprimento de Fundos do TRT-MG (cf. item 9.1.6 do relatório de auditoria) ;

9.11.2. regularize a situação dos processos de suprimento de fundos abertos em 2007 e ainda pendentes de autuação (cf. item 9.1.13 do relatório de auditoria) ;

9.11.3. cuide para que os processos de que se trata tenham suas folhas devidamente numeradas e rubricadas (cf. item 9.1.14 do relatório de auditoria) ;

9.11.4. ao efetuar pagamento do seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores Terrestres (DPVAT) , abstenha-se de emitir ordem de pagamento diretamente ao Banco do Brasil, sem os prévios lançamentos no SIAFI em favor da beneficiária (cf. item 9.2.1 do relatório de auditoria) ;

9.11.5. formalize o seu "Manual Simplificado de Prestação de Contas de Suprimento de Fundos", mediante ato próprio, ou institua outro normativo que possa disciplinar internamente essa matéria (cf. item 9.4.2 do relatório de auditoria) ;

9.11.6. em nome do princípio da eficiência (art. 37 da CF) , desenvolva mecanismos de planejamento para garantir que os suprimentos de fundos concedidos proporcionem os gastos pertinentes e necessários, evitando, dessa forma, o ocorrido em 2007, quando 40,4% dos processos abertos tiveram anulação total dos respectivos empenhos (cf. item 9.4.3 do relatório de auditoria) ;

9.11.7. informe nas suas contas de 2008 a respeito do cumprimento das determinações que ora lhe estão sendo endereçadas;

9.12. determinar ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE que:

9.12.1. oriente seus supridos para que evitem o direcionamento de dispêndios para determinados fornecedores, em face do contido na Ordem de Serviço IBGE/COF nº 001/2006, e tendo em vista o estatuído no art. 37 da Constituição Federal (cf. item 9.1.12 do relatório de auditoria) ;

9.12.2. deixe de conceder suprimento de fundos com base no conceito de "suprimento de fundos especial", adotado pela Ordem de Serviço IBGE/COF nº 001/2006, porquanto essa prática não tem amparo na legislação vigente (Lei nº 4.320/1964, art. 65, Decreto nº 93.872/1986 e Portaria MF nº 95/2002) , devendo ser providenciada a revisão da norma interna em referência (cf. itens 5.3, 5.4, 5.6 e 9.2.3 do relatório de auditoria) ;

9.12.3. informe nas suas contas de 2008 a respeito do cumprimento das determinações

que ora lhe estão sendo endereçadas;

9.13. determinar à Fundação Universidade de Brasília (UnB) que:

9.13.1. proceda à atualização do seu normativo interno sobre suprimento de fundos, para que ele se torne compatível com o contido na Lei nº 4.320/1964, no Decreto nº 93.872/1986, na Portaria MF nº 95/2002 e na Macrofunção SIAFI 02.11.21 (cf. item 9.2.4 do relatório de auditoria) ;

9.13.2. adote procedimentos com o objetivo de controlar o montante dos gastos executados com suprimento de fundos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento de despesas, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 24, II, e na Portaria MF nº 95/2002, arts. 1º e 2º (cf. itens 9.3.2 e 9.3.3 do relatório de auditoria) ;

9.13.3. informe nas suas contas de 2008 a respeito do cumprimento das determinações que ora lhe estão sendo endereçadas;

9.14. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGCEX) que oriente as unidades técnicas responsáveis pela instrução dos processos nº s 012.283/2008-2 (UNIFESP) , 003.859/2008-0 (UFPR) e 008.635/2008-0 (IBGE - Departamento Regional Sul/PR) , bem assim pela análise dos elementos relativos ao Comando da Marinha, a fazerem seguir, em caráter de urgência, os trabalhos destinados à apuração dos indícios de irregularidades e à oitiva dos responsáveis, submetendo as propostas pertinentes aos respectivos relatores, de acordo com a Lista de Unidades Jurisdicionadas (cf. item 7 do relatório de auditoria) ;

9.15. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) que monitore o cumprimento do contido nos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 deste acórdão, representando ao Tribunal, se necessário;

9.16. enviar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, aos interessados e às unidades jurisdicionadas indicados nos itens 3 e 4 deste acórdão, e ainda ao Conselho Nacional de Justiça, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional, para ciência;

9.17. encaminhar igualmente cópia das mesmas peças (relatório, voto e acórdão) aos órgãos de controle interno dos três Poderes da União, para conhecimento e adoção de providências visando ao fiel cumprimento, pelos órgãos/entidades jurisdicionados, das orientações e determinações ora aprovadas

Relatório:

Adoto como relatório a consolidação reunida no documento de fls. 196/243, elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) , cujas conclusões foram integralmente acolhidas pelo titular daquela unidade técnica (fls. 245) :

"1. Introdução

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade, registro fiscalis nº 24/2008, realizada no período de 7/4/2008 a 30/5/2008, com o objetivo de verificar a natureza das despesas realizadas mediante suprimento de fundos, em especial com o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) .

A auditoria originou-se de proposta formulada pelo Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, aprovada em Sessão Plenária de 30 de janeiro de 2008 (fls. 3/5) , e sua execução se deu nos termos do Despacho de 13 de março de 2008 (fl. 49) , do Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo.

2. Processos conexos

2.1 - TC 002.796/2008-4 - Representação, com pedido de cautelar

Em 13/02/2008, o Sr. Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico ofereceu representação, com pedido de medida cautelar, com vistas a que o Tribunal adotasse providências para suspender a utilização do CPGF no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta (fls. 1/4) . O procurador propôs que o reestabelecimento do uso dos Cartões fosse precedido pela solução de determinadas questões (apontadas às fls.4)

O Ministro-Relator, atendendo a proposta do Secretário da SEMAG (fls. 6/7) , não acatou, naquele momento, o pedido de medida cautelar, considerando que suspender o uso do cartão em toda a administração pública poderia redundar em verdadeiro perigo inverso, pois "a interrupção do uso dos cartões obrigaria à retomada da antiga sistemática de utilização de contas tipo B, para as quais não é dada nenhuma transparência." Nesses termos, entendeu pertinente, antes de decidir quanto ao alcance de eventual cautelar a ser adotada, aguardar o levantamento preliminar de informações a serem colhidas neste processo (fls. 9/11) .

Como encaminhamento, remeteu os autos à SEMAG, determinando: (i) o apensamento do TC 002.726/2008-4 a este processo, (ii) uma vez efetuados os levantamentos nos autos deste processo, submeter ao Relator, além da sugestão de escopo e dos procedimentos de trabalho para a execução da fiscalização, análise sobre eventual procedimento acautelatório a ser adotado pelo Tribunal, se for o caso, em situação e/ou órgãos determinados.

Cumprir informar que em Despacho de 13/03/2008 (fl. 49) , o Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo discordou da proposta de rejeição de adoção de medida cautelar levada à sua consideração mediante proposta de encaminhamento às fls. 47/48 do Relatório de

Planejamento.

As análises empreendidas na presente auditoria reforçam a convicção de que o CPGF é uma forma de utilização de suprimento de fundos vantajosa para a União, desde que o arcabouço normativo e os controles internos sejam adequadamente definidos, conforme as alterações que serão propostas ao final do presente relatório. Até a implementação dessas medidas, a suspensão do uso dos cartões não traria benefício, posto que a Administração se veria obrigada a retomar o uso das contas tipo B, para as quais o nível de controle é igual ou inferior ao dos cartões e, por outro lado, a transparência é significativamente inferior. Ressalte-se que foi graças à transparência conferida à despesa, por meio da publicação na internet da base de dados do Banco do Brasil, que a sociedade pôde tomar conhecimento dos graves desvios que vinham ocorrendo. Em décadas de utilização da conta B, jamais foi possível tamanha transparência.

Isto posto, em face dos trabalhos realizados pela presente Auditoria, entende-se que a suspensão do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal obrigaria os órgãos atingidos pela medida cautelar a utilizar procedimentos menos transparentes e de mais difícil e oneroso controle, o que implicaria elevação do risco de erros e/ou desvios na aplicação dos recursos públicos.

2.2 - TC 003.954/2008-0 - Acórdão nº 612/2008 - TCU - Plenário

Trata-se de cópias, juntadas ao presente processo, do Acórdão nº 612/2008 - TCU - Plenário no âmbito do TC 003.954/2008-0, decorrente de Solicitação formulada pelos Exmos. Srs. Procuradores da República, Drs. Eliana Pires Rocha, Carlos Henrique Martins Lima e Rômulo Moreira Conrado, tendo em vista pedido de fiscalização formulado pelos interessados junto à Presidência da República e da Instrução de fls. 21/22, que subsidiou o referido processo.

3. Estrutura do Relatório

O presente relatório está dividido nas seguintes partes:

- Abrangência dos trabalhos executados na auditoria e das equipes envolvidas (item 4) ;
- Normas e conceitos aplicáveis ao tema Suprimento de Fundos (item 5) ;
- Visão Geral do Suprimento de Fundos na União (item 6) ;
- Diligências e inspeções decorrentes da presente auditoria (item 7) ;
- Resultados e conclusões decorrentes dos questionários encaminhados (item 8) ;

- Achados da presente auditoria (item 9) ;
- Conclusão (item 10) ; e
- Propostas de encaminhamento (item 11) .

4. Da abrangência dos trabalhos e das equipes envolvidas

Consoante despacho exarado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, aprovou-se realização de fiscalização, com base em formulação conjunta entre a unidade técnica e o Gabinete, nos órgãos a seguir relacionados, executadas pelas equipes referenciadas:

Órgão Justificativa Equipe

Executora

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Quantidade de CPGF (1755 em 2007) Semag e Secex-RJ

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Quantidade de CPGF (838 em 2007) 5ª Secex e Seprog

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Quantidade de CPGF (750 em 2007) 5ª Secex e Seprog

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social Quantidade de CPGF (393 em 2007) 4ª Secex e Adfis

UnB - Fundação Universidade de Brasília Quantidade de CPGF (266 em 2007) e discrepância de valores em relação a outras universidades 6ª Secex e Adfis

Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais Possibilidade de otimização de procedimentos em ano eleitoral; tamanho do colégio eleitoral Secex-MG

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro Possibilidade de otimização de procedimentos em ano eleitoral; tamanho do colégio eleitoral Secex-RJ

Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo Possibilidade de otimização de procedimentos em ano eleitoral; tamanho do colégio eleitoral Secex-SP

Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais Quantidade de CPGF (349 em 2007) para a Justiça do Trabalho e otimização de trabalhos no âmbito da mesma Secretaria. Secex-MG

Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro Quantidade de CPGF (349 em 2007) para a Justiça do Trabalho e otimização de trabalhos no âmbito da mesma Secretaria. Secex-RJ

Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região/São Paulo. Quantidade de CPGF (349 em 2007) para a Justiça do Trabalho e otimização de trabalhos no âmbito da mesma Secretaria. Secex-SP

Além das fiscalizações elencadas acima, requisitou-se a base de dados do Banco do Brasil contendo o registro de todas as operações realizadas com uso do CPGF desde sua instituição até fevereiro de 2008. O Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para as Ações de Controle Externo (SGI) , por meio da técnica conhecida como mineração de dados, elaborou relatórios relacionando grupos de operações com indícios de irregularidades, os quais subsidiaram as equipes de fiscalização na seleção de amostras para verificação. Além disso, tais elementos deram origem às investigações tratadas no item 6 deste relatório.

Destaque-se a relevante contribuição oferecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) , no contexto do termo de cooperação firmado entre o TCU e aquele Órgão. Por intermédio do Ofício-Circular nº 0061/GP/CNJ, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, então Presidente do CNJ, pediu aos diversos tribunais do Judiciário que informassem a quantidade total de cartões corporativos em uso, as condições de uso autorizadas, os detentores de tais cartões, as relações de gastos individuais e totais desde o início da utilização dos cartões e as medidas de controle adotadas pelos órgãos. Mediante o Ofício nº 314/SG, de 18 de março de 2008, o Senhor Secretário Geral do CNJ encaminhou a este Tribunal as respostas apresentadas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Maranhão e de Rondônia. Os dados referentes aos três primeiros, que participam da esfera federal, foram levados em conta na orientação das equipes e na seleção das amostras durante a presente auditoria.

Os nomes dos analistas que integraram as diversas equipes envolvidas nesta auditoria estão relacionados no Apêndice "A" do presente relatório.

4.1 - Dos questionários encaminhados

Foram escolhidos os órgãos abaixo, para os quais encaminhou-se questionário, com o objetivo de verificar aspectos relacionados ao controle e operacionalização do Suprimento de Fundos. Os órgãos foram escolhidos de modo a possibilitar a comparação entre procedimentos de unidades semelhantes e em virtude do montante dos gastos.

Órgão Ofício número

Instituto Nacional do Câncer - INCA 194/2008 TCU/Semag-1DT

Universidade Federal do Paraná - UFPR 195/2008 TCU/Semag-1DT

Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP 196/2008 TCU/Semag-1DT

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG 197/2008 TCU/Semag-1DT

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE 198/2008 TCU/Semag-1DT

Fundação Nacional de Saúde - FUNASA/MA 199/2008 TCU/Semag-1DT

Fundação Nacional de Saúde - FUNASA/MT 200/2008 TCU/Semag-1DT

Fundação Nacional de Saúde - FUNASA/GO 201/2008 TCU/Semag-1DT

Fundação Nacional de Saúde - FUNASA/AL 202/2008 TCU/Semag-1DT

Fundação Nacional de Saúde - FUNASA/PA 203/2008 TCU/Semag-1DT

Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET/SC 204/2008 TCU/Semag-1DT

Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET/PA 205/2008 TCU/Semag-1DT

Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET/MG 206/2008 TCU/Semag-1DT

Escola Agrotécnica de Crato - CE 207/2008 TCU/Semag-1DT

Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO - RS
208/2008 TCU/Semag-1DT

Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO
209/2008 TCU/Semag-1DT

Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT 210/2008 TCU/Semag-1DT

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP 211/2008
TCU/Semag-1DT

Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL 212/2008 TCU/Semag-1DT

Agência Nacional de Transporte Aquaviário - ANTAQ 213/2008 TCU/Semag-1DT

Escola Agrotécnica de Satuba - AL 214/2008 TCU/Semag-1DT

Diretoria de Contas da Marinha 216/2008 TCU/Semag-1DT

4.2 - Dos trabalhos executados e dos exercícios investigados

Os trabalhos executados pelas equipes de auditoria tiveram por objetivo verificar os seguintes aspectos:

- a) como os controles são realizados em cada órgão;
- b) se a utilização do instrumento de suprimento de fundos está de acordo com a legislação;
- c) se há prática de fracionamento de despesas no uso de suprimento de fundos;
- d) quais os critérios adotados para entrega do CPGF a servidores;
- e) quais os limites e restrições impostos pelo órgão aos saques em espécie; e
- f) investigação de eventuais irregularidades identificadas mediante trabalho de "mineração de dados" realizado sobre a Base de Dados de Cartões encaminhada pelo Banco do Brasil ao Tribunal de Contas da União.

Os trabalhos relacionados nas alíneas "a" a "e" acima basearam-se em informações referentes ao ano de 2007, sem prejuízo da análise, por parte de algumas equipes, da observação de processos referentes aos anos de 2005 e 2006. A escolha do exercício de 2007 deve-se ao fato de que, em uma visão de futuro, o grande objetivo da auditoria foi contribuir para que os mecanismos de controle - a serem implementados ou que porventura já estejam sendo colocados em prática - contribuam para a publicidade e transparência dos gastos realizados mediante suprimento de fundos e para o aperfeiçoamento da gestão da coisa pública.

No que tange à alínea "f", os trabalhos referiram-se ao período que se estende do ano de 2001 - data em que se passou a utilizar o Cartão de Pagamento do Governo Federal - ao ano de 2008. O item 6 adiante enumera as diligências e inspeções decorrentes de referidas análises, bem como os resultados apresentados até o encerramento desta auditoria.

4.2.1 - Dos controles adotados pelos órgãos

O objetivo foi verificar se os controles efetuados permitem, entre outros aspectos, identificar a existência de documentos que justifiquem solicitações para saques em espécie, de formalização da demanda a ser atendida, de documentos que dêem suporte à despesa, e de análises sobre as contas prestadas.

Além disso, verificar se os procedimentos de controle se ajustam aos requisitos de publicidade e transparência na gestão pública, observando a existência ou não de controles em meio eletrônico e os custos a ele relacionados; verificar se existem boas práticas de controle, bem como a utilização, ou não, dos dados armazenados para a gestão do próprio órgão, e a ocorrência de eventual sobrecarga na estrutura de controle. Os achados decorrentes da investigação deste tópico constam do item 8.1.

4.2.2 - Da utilização do suprimento de fundos de acordo com a legislação vigente à época

A preocupação foi verificar o grau de observância das normas e procedimentos que regem o instrumento do suprimento de fundos, nele incluído o Cartão de Pagamento do Governo Federal, em especial no que se refere aos seguintes aspectos: utilização do instrumento para execução de despesas que deveriam estar subordinadas ao processo normal de aplicação; à utilização do instrumento para execução de despesas irregulares; e à concessão de suprimento de fundos para pessoa indevida. Os achados decorrentes da investigação deste tópico constam do item 8.2.

4.2.3 - Da prática do fracionamento de despesas mediante suprimento de fundos

Buscou-se averiguar se os procedimentos utilizados atualmente favoreceriam a prática do fracionamento de despesas por parte da administração; e identificar boas práticas de controle que impeçam ou dificultem a utilização do suprimento de fundos para o fracionamento de despesas. Os achados decorrentes da investigação deste tópico constam do item 8.3.

4.2.4 - Dos critérios adotados para entrega do CPGF a servidores

Verificou-se se os critérios existentes atualmente são adequados e suficientes para garantir que a entrega/liberação do CPGF seja realizada de acordo com a finalidade do instrumento; e identificar boas práticas de controle relacionadas ao tema. Os achados decorrentes da investigação deste tópico constam do item 8.4.

4.2.5 - Se a imposição de limites e restrições aos saques seria a melhor solução

Buscou-se identificar os fatores utilizados para determinar o tipo de operação a realizar: saques em espécie ou compra mediante cartão, bem como verificar se a imposição de limites e restrições aos saques seria alternativa capaz de reduzir o montante de

operações realizadas mediante tal modalidade. Os achados decorrentes da investigação deste tópico constam do item 8.5.

4.3 - Dos trabalhos fora do escopo da Auditoria

Não foi objeto da auditoria a avaliação de dispêndios com suprimento de fundos:

- a) enquadrados como sigilosos, pois já são matéria do TC 005.487/2006-6;
- b) realizados pela Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República, pois já foram objeto das auditorias dos TCs 001.110/2004-0, 016.236/2005-6 e 007.512/2006-0;
- c) efetuados pelo Poder Legislativo, em virtude da não-utilização de CPGF pelos órgãos desse Poder; e
- d) realizados no exterior, que poderão ser objeto de trabalho específico no futuro, dadas suas especificidades [ressalvadas as situações descritas no item 7 deste relatório].

Tampouco esteve presente no escopo da presente auditoria a execução de trabalhos destinados a verificar a regularidade fiscal de Notas Fiscais referentes aos processos analisados.

Especificamente no que concerne às despesas no exterior, a mineração de dados revelou indícios relevantes, os quais julgou-se oportuno submeter a investigações específicas, conforme tratado no item 7.

5. Normas e conceitos aplicáveis ao instrumento do suprimento de fundos

A Lei nº 4.320/64 estabelece que o pagamento de despesas mediante adiantamento será realizado apenas em situações excepcionais.

Lei nº 4.320/64 - art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento. (grifamos)

5.1 - Das características e requisitos do regime de adiantamento

Mais adiante, em seu artigo 68, referida Lei estabelece:

- a) o que vem a ser regime de adiantamento: "consiste na entrega de numerário";
- b) a pessoa a qual se pode efetuar o adiantamento de numerário: "servidor";

c) que a despesa a ser realizada deve ter sido previamente autorizada em lei orçamentária: "sempre precedida de empenho na dotação própria"; e

d) a finalidade do regime de adiantamento: "para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação".

Lei nº 4.320/64 - art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Não é possível, portanto, em função de mandamento legal, realizar adiantamento de numerário para a execução de despesas que podem ser submetidas ao processo normal de aplicação.

5.2 - Do processo normal de aplicação

Entende-se por processo normal de aplicação aquele em que é possível, desejável, e menos oneroso para a administração pública fazer com que seus recursos somente sejam aplicados após o cumprimento, entre outros, de determinados procedimentos:

- a) formalização de processo;
- b) obtenção de proposta mais vantajosa;
- c) celebração de contrato, se for o caso;
- d) emissão de empenho em nome do credor;
- e) liquidação; e
- f) pagamento via ordem bancária.

5.3 - Decreto 93.872/86 e o Suprimento de Fundos

O Decreto 93.872/86 nomeia o regime de adiantamento como sendo "suprimento de fundos", informa que a concessão de suprimento de fundos fica a critério do ordenador de despesas e sob sua inteira responsabilidade e enumera os casos em que é possível ocorrer a concessão do suprimento, quais sejam:

- a) para atender despesas eventuais, que exijam pronto pagamento;

b) para despesas que devam ser feitas em caráter sigiloso; e

c) para atender despesas de pequeno vulto.

"Art . 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos:

I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda."
(Grifamos)

5.4 - Situações enumeradas e o processo normal de aplicação

Alguns motivos fazem com que as despesas listadas acima não se enquadrem no processo normal de aplicação. O primeiro é que, embora fosse desejável e mais econômico, em razão da eventualidade e da necessidade do pronto pagamento, não é possível exigir que determinadas etapas do processo normal de aplicação sejam executadas antes de se efetivar o dispêndio, tais como: emissão de prévio empenho em nome do credor, formalização de processo ou, ainda, a pesquisa do melhor custo para a administração. Exemplo: como exigir que, durante viagem a serviço com veículo oficial, determinado servidor, diante da necessidade imediata de efetuar reparos no veículo, tenha que formalizar processo, efetuar pesquisa de preço e emitir empenho em nome da oficina mecânica que o socorreu à beira de uma estrada?

O segundo é que, embora fosse possível e menos oneroso, em razão do sigilo do qual devem estar revestidos determinados dispêndios públicos, não é desejável trazê-los para o processo normal de aplicação, uma vez que implicaria evidenciar aspectos protegidos por sigilo.

Por último, ainda que possível e desejável, por questão de economicidade, não faz sentido exigir que despesas até determinado montante sejam realizadas apenas após percorrido processo cujo custo de realização tende a ser superior a eventuais prejuízos advindos da não inserção de referidas despesas no processo normal. Ou seja, para a administração pública, os custos advindos da não inclusão das despesas de pequeno vulto no processo normal de aplicação são, regra geral, menores do que os custos que

seriam incorridos caso fosse necessário percorrer todas as etapas desse processo.

5.5 - Decreto 93.872/86 e o Regime Especial de Execução

Além das situações elencadas no art. 45, há a previsão, no art. 47 do Decreto, do regime especial de execução, para atender peculiaridades de determinados órgãos:

"Art. 47. A concessão e aplicação de suprimento de fundos, ou adiantamentos, para atender a peculiaridades dos órgãos essenciais da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, das repartições do Ministério das Relações Exteriores no exterior, bem assim de militares e de inteligência, obedecerão ao Regime Especial de Execução estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos Ministros de Estado, vedada a delegação de competência." (Grifamos)

5.6 - Os limites para concessão de Suprimento de Fundos e para despesas de pequeno vulto

Os limites para concessão de suprimento de fundos, bem como para as chamadas despesas de pequeno vulto, serão estabelecidos em portaria, conforme determina o § 4º do artigo 45 do Decreto 93.872/86.

Decreto nº 93.872/86 - Art . 45, § 4º - Os valores limites para concessão de suprimento de fundos, bem como o limite máximo para despesas de pequeno vulto de que trata este artigo, serão fixados em portaria do Ministro de Estado da Fazenda. (Grifamos)

Dúvida pode ser suscitada quando da leitura do preâmbulo da Portaria MF nº 95/2002, editada, sim, com o propósito de atender ao disposto no § 4º do artigo 45 do referido Decreto, uma vez que, de maneira equivocada, faz referência, não ao § 4º, mas ao inciso III do artigo 45.

O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, INTERINO, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no inciso III do art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, resolve: (Grifamos)

De forma alguma, porém, tal referência pode ser utilizada para restringir o alcance das normas estabelecidas nos artigos 1º e 2º da Portaria, estabelecendo limites apenas para as chamadas despesas de pequeno vulto.

O caput do art. 1º da Portaria, atendendo à primeira parte do § 4º do art. 45 do Decreto 93.872/86, é claro ao estipular valores limite para todo e qualquer tipo de suprimento de fundos, inclusive para aqueles previstos no art. 47 do Decreto 93.872/86.

Portaria MF nº 95/2002 - art. 1º - A concessão de Suprimento de Fundos, que somente ocorrerá para realização de despesas de caráter excepcional, conforme disciplinado pelos arts. 45 e 47 do Decreto nº 93.872/86, fica limitada a:

I - 5% (cinco por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "I" do Art. 23, da Lei no 8.666/93, para execução de obras e serviços de engenharia;

II - 5% (cinco por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "II" do Art. 23, da Lei acima citada, para outros serviços e compras em geral.

§ 1º Quando a movimentação do suprimento de fundos for realizada por meio do Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal, os percentuais estabelecidos nos incisos I e II deste artigo ficam alterados para 10% (dez por cento) .

Por sua vez, o art. 2º da Portaria MF nº 95/2002 estabelece, em atendimento ao contido na segunda parte do § 4º do art. 45 do Decreto 93.872/86, os limites máximos para as chamadas despesas de pequeno vulto.

Art. 2º Fica estabelecido o percentual de 0,25% do valor constante na alínea "a" do inciso II do Art. 23 da Lei no 8.666/93 como limite máximo de despesa de pequeno vulto, no caso de compras e outros serviços, e de 0,25% do valor constante na alínea "a" do inciso I do Art. 23 da Lei supra mencionada, no caso de execução de obras e serviços de engenharia.

§ 1º Os percentuais estabelecidos no caput deste artigo ficam alterados para 1% (um por cento) , quando utilizada a sistemática de pagamento por meio do Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal.

Assim sendo, não resta dúvida quanto aos limites estabelecidos, sendo possível elaborar a tabela abaixo com os respectivos valores para a concessão de qualquer tipo de suprimento de fundos (inclusive despesas eventuais de pronto pagamento e gastos sigilosos) , bem como o limite máximo para as despesas de pequeno vulto.

Concessão de Suprimento de Fundos (qualquer tipo) Suprimento

Tradicional* Suprimento via

Cartão de Pagamento*

Obras e serviços de engenharia R\$ 7.500,00 (art. 1º, I) R\$ 15.000,00 (art. 1º, §1º)

Compras e demais serviços R\$ 4.000,00 (art. 1º, II) R\$ 8.000,00 (art. 1º, §1º)

Despesas de pequeno vulto Suprimento

Tradicional Suprimento via

Cartão de Pagamento

Obras e serviços de engenharia R\$ 375,00 (art. 2º, caput) R\$ 1.500,00 (art. 2º, §1º)

Compras e demais serviços R\$ 200,00 (art. 2º, caput) R\$ 800,00 (art. 2º, §1º)

* Exceto nos casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado (§ 3º do art. 1º da Portaria MF nº 95/2002)

5.7 - Proibição de fracionamento de despesas para se enquadrar no conceito de pequeno vulto

A lógica imposta pela legislação é a de que é mais econômico para a administração pública não inserir as despesas de pequeno vulto no processo normal de execução, ainda que tal inserção, do ponto de vista operacional, fosse possível. Significa, portanto, que para despesas cujo montante seja superior ao limite estabelecido pela Portaria nº 95/2002 para as despesas de pequeno vulto, é obrigatório, do ponto de vista da economicidade, inseri-las no processo normal de aplicação.

Assim sendo, conforme vedação expressa pela referida Portaria, não é permitido fracionar a despesa ou o documento que dá suporte à despesa, com o objetivo de enquadrar, no conceito de despesa de pequeno vulto, aquelas despesas cujos valores sejam superiores ao definido pela própria Portaria.

Portaria MF 95/2002 - Art. 2º

[...]

§2º Os limites a que se referem este artigo são o de cada despesa, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório, para adequação a esse valor.

5.8 - Montante movimentado por portador superior aos limites expressos na legislação.

Em consultas à base de dados de cartão encaminhado pelo Banco do Brasil, foram identificados valores de faturas acima de R\$ 30.000,00. Esse valor equivale ao limite máximo de concessão de dois suprimentos por agente suprido para a execução de despesas relativas a obras e serviços de engenharia (vide Portaria 95/2002, Ministério da

Fazenda) .

Para facilitar o exame da regularidade e observância dos limites definidos na legislação em cada concessão de suprimento, entende-se pertinente propor à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que avalie a conveniência de incluir no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) procedimentos de escrituração contábil que permitam o registro, a evidenciação e o relacionamento entre os empenhos emitidos, referentes a suprimento de fundos, com cada uma das hipóteses previstas nos incisos I, II e III do art. 45 do Decreto nº 93.872/86.

5.9 - Do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal na modalidade "saque"

A necessidade de os saques serem excepcionais, restritos a situações em que comprovadamente não se possam efetivar transações a crédito foi detectada por equipe de auditoria nos autos do TC 001.100/2004-0. No item 9.3.5 do Acórdão 1.783/2004 - TCU - Plenário, o Tribunal determinou à STN e ao MPOG a regulamentação, de modo mais incisivo, do caráter excepcional da realização de saques com o Cartão de Pagamento.

Mais recentemente, o art. 2º do Decreto 6.370/2008 implementou importante restrição visando à redução do volume sacado.

Decreto nº 6.370/2008 - Art. 2º O Decreto nº 93.872, de 23 dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 45.

(...)

§ 6º É vedada a utilização do CPGF na modalidade de saque, exceto no tocante às despesas:

I - de que trata o Art. 47; e

II - decorrentes de situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e nunca superior a trinta por cento do total da despesa anual do órgão ou entidade efetuada com suprimento de fundos."

5.10 - Utilização inadequada do Cartão de Pagamento do Governo Federal na modalidade "saque"

A fim de evitar o uso indiscriminado do CPGF na modalidade "saque", o recente Decreto

nº 6.370/2008 trouxe, no art. 2º, limitação objetiva aos saques que, exceto para as despesas de que trata o art. 47 do Decreto nº 93.872/86, apenas passam a ser permitidos em situações específicas, com a autorização expressa do Ministro de Estado respectivo e nunca superiores a 30% do total da despesa anual do órgão ou entidade com suprimento de fundos.

Essa sistemática, além de não deixar claro que a regra é a modalidade fatura e que o saque é exceção, deixa de impor qualquer limite aos saques realizados pelos órgãos essenciais da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde, do Departamento de Polícia Federal, das repartições do Ministério das Relações Exteriores no exterior, bem assim de militares e de inteligência.

Não é razoável supor que esses órgãos possam executar, mediante saque sem qualquer restrição, despesas rotineiras, a exemplo de aquisições de bens ou contratações de serviços de pequeno vulto para o atendimento das necessidades ordinárias das unidades.

A fim de aprimorar o dispositivo, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento que reveja a redação do art. 2º do Decreto nº 6.370/2008, disciplinando expressamente que os saques só sejam permitidos em situações nas quais, comprovadamente, não for possível utilizar o CPGF na modalidade de fatura (aquisição diretamente em estabelecimentos credenciados à rede afiliada da Administradora do Cartão), inclusive para os órgãos elencados no art. 47 do Decreto 93.872/86.

6. Visão Geral do Instrumento de Suprimento de Fundos na União

6.1 Gasto anual registrado pelo SIAFI como Suprimento de Fundos (1998 a 2007) .

Fonte: SIAFI

O gráfico evidencia que de 1998 a 2007, em valores absolutos, os gastos classificados e apresentados pelo SIAFI como Suprimento de Fundos mostram trajetória ascendente. No entanto, é importante ressaltar que, em relação ao montante das "Despesas Licitáveis", a trajetória dos gastos com Suprimento de Fundos apresenta-se declinante.

Fonte: SIAFI

Observações:

Os anos de 2001 e 2002 apresentam expressiva elevação, em parte por conta da alteração de procedimento ocorrida na Marinha do Brasil em relação ao municionamento de suas embarcações. De acordo com a Diretoria de Contas da Marinha (Ofício nº 232/DcoM-MB, de 29 de abril de 2008), a partir de 2001 uma restrição imposta pelo

SIAFI tornou impossível a operacionalização das despesas mediante ordem bancária, como ocorria nos anos anteriores. A solução encontrada, de 2001 a 2004, foi contabilizar as operações de municiamento como suprimento de fundos, embora tais despesas não tenham essa natureza. Em 2001, a Marinha registrou R\$ 63 milhões como suprimento de fundos e, em 2002, R\$ 80 milhões.

6.2 Total de Suprimento de Fundos x CPGF (Saques e Compras) - Inconsistências

Tabela 01 - Órgãos cuja soma de Saques e Compras é maior do que total do Suprimento de Fundos

2007 - em R\$ reais

Órgão Órgão - Nome Saques Compras Suprimento Diferença

20101 GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA 11.610.809 271.799 2.038.422
9.844.187

26208 CENTRO FED. DE EDUCACAO TECNOLOGICA DE GOIAS 245.008 39.713 231.372
53.349

26241 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA 215.522 33.445 219.081 29.886

36212 AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA 112.941 175.853 266.637 22.157

26219 CENTRO FED.DE EDUC.TECNOLOGICA DE S.CATARINA 106.271 94.875 184.798
16.348

20501 CONSELHO NACIONAL DE DES.CIENT.E TECNOLOGICO 15.363 48.224 48.994
14.593

26274 FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA 163.951 8.059 159.659
12.351

26279 FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI 405.145 730 394.270 11.605

36213 AGENCIA NACIONAL DE SAUDE SUPLEMENTAR 118.487 17.059 124.446 11.100

26212 CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DO PARA 87.216 11.199 88.011 10.404

26278 FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS 98.055 2.185 93.103 7.136

32210 AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA 17.670 72.199 83.756 6.113

24802 SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORCAMENTO E ADM./MCT 17.660 24.826 38.755
3.731

26285 FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI 30.540 3.831 31.026 3.345

26281 FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE 105.152 8.797 111.018 2.932

26253 UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA - 34.921 32.101 2.820

20801 SECRETARIA DE PATRIMONIO DA UNIAO/MP 12.581 34.514 44.530 2.565

26230 FUND.UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SAO FRANCISCO 31.072 35.163 63.945
2.289

39251 AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIARIOS 19.794 20.451 38.410
1.834

26315 ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CRATO 54.742 30.926 83.922 1.747

24208 INSTITUTO NAC.DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO-ITI 8.076 2.167 8.642 1.601

26262 UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO 110.316 171.815 280.629 1.503

26223 ESCOLA TECNICA FEDERAL DE PALMAS - TO 24.341 14.297 37.204 1.434

26335 CENTRO FEDERAL DE EDUC TECNOLÓGICA DE UBERABA 26.841 11.701 37.405
1.136

26239 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA 2.010 3.954 4.953 1.011

25805 SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN 6.290 10.462 15.882 870

26203 CENTRO FEDERAL DE ED.TECNOLOGICA DO AMAZONAS - 22.266 21.435 831

26221 ESCOLA TECNICA FEDERAL DE SERGIPE 6.195 2.478 7.919 754

26308 ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE BELO JARDIM 18.565 9.834 27.773 626

26257 CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOLÓGICA DE MG 83.487 48.599 131.474
612

26216 CENTRO FED. DE EDUC. TECNOLÓG. DO PIAUI-CEFET 55.817 18.935 74.278 474

20113 MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO - 311 - 311

25206 INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA 5.005 3.226 7.953 278

26801 SECRETARIA DE EDUCACAO BASICA 1.660 2.095 3.488 266

41801 SUBSECRETARIA DE PLANEJ., ORCAM.E ADM./MC 12.542 34.580 46.869 253

25804 SUBSECRET.DE PLANEJ., ORCAMENTO E ADM. - SPOA 1.103 13.532 14.441 194

35201 FUNDACAO ALEXANDRE DE GUSMAO 1.506 3.456 4.799 163

26330 ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SAO LUIS 4.727 14.110 18.758 79

26213 CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DA PARAIBA 7.070 5.115 12.123 61

26311 ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CASTANHAL 16.967 15.461 32.380 48

26351 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCAVO DA BAHIA 5.072 2.557 7.591 38

Fonte: SIAFI. Consulta realizada em março/2008

O instrumento do Suprimento de Fundos pode ser desdobrado em algumas modalidades, dentre as quais enquadra-se o CPGF - Cartão de Pagamento do Governo Federal. A utilização do CPGF pode ser efetuada, regra geral, de duas formas: saques em espécie e faturas.

Dessa forma, seria possível concluir que o montante das operações realizadas com o CPGF (saques e faturas) não poderia ultrapassar o montante dos Suprimentos de Fundos contabilizados no SIAFI. No entanto, como pode ser observado na tabela acima, inúmeros órgãos apresentam, para o ano de 2007, valores de saques mais faturas superior ao total registrado para Suprimento de Fundos.

Os mecanismos de controle proporcionados pela contabilidade no âmbito federal permitem o registro e a evidenciação da despesa realizada de várias maneiras. Uma delas é o controle da despesa realizada por modalidade de licitação. O Passivo Compensado contempla contas para evidenciar o montante da despesa identificada por cada modalidade de licitação indicada pela Lei 8.666/93, além da modalidade Pregão criada pela Lei 10.520/2002. A discriminação contempla também os montantes de Suprimento de Fundo, Dispensas e Inexigibilidades de Licitação e ainda o montante da despesa em que o conceito de licitação não é aplicável.

O reconhecimento da despesa em cada uma das contas de controle é realizado no momento da sua liquidação e o direcionador que indica em qual conta será feito o registro é o campo modalidade de licitação da Nota Empenho. Dessa forma, mesmo que a despesa haja sido licitada, se ao emitir-se o empenho for informado no respectivo campo que a modalidade de licitação é Não-Applicável, a despesa será registrada na conta contábil destinada a essa modalidade.

Portanto, considerando as discrepâncias apontadas na tabela anterior, conclui-se que diversas unidades têm registrado incorretamente a modalidade de licitação no SIAFI, provavelmente informando como "não aplicável" aquilo que deveria ser informado como "suprimento de fundos". Necessário, portanto, que a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de gestora do SIAFI, oriente os diversos órgãos quanto à correta informação da modalidade de licitação quando se tratar de suprimento de fundos.

6.3 Gastos considerados Sigilosos x Não-Sigilosos. (2002 a 2008) .

Fonte: Base de Dados de Cartões - Banco do Brasil S.A.

Inclui apenas operações realizadas com CPGF.

Através do Ofício 71/2008 TCU/SEMAG-Gabinete foi solicitado ao Banco do Brasil S.A. que fosse disponibilizado à Equipe de Auditoria, em meio eletrônico, informações referentes ao "Detalhamento das Faturas do Governo Federal" relativo ao período de 2002 a 2008, inclusive.

Análises das referidas informações mostram que foram realizadas 442.902 operações, englobando diversas modalidades (saques, compras em Real, compras em Dólar, etc) . Tais operações totalizaram cerca de R\$ 164 milhões, sendo que aquelas classificadas pela Base de Dados do Banco do Brasil como "Sigilosas" foram responsáveis pelo montante de, aproximadamente, R\$ 59 milhões ou 36% do total. As demais, R\$ 105 milhões ou 64% do total, foram classificadas como "Não-Sigilosas". Em termos de quantidade, as informações obtidas mostram que foram classificadas como "Sigilosas" 536 operações, enquanto 442.366 foram classificadas como "Não-Sigilosas".

Cumprir registrar que os dados apresentados nos parágrafos anteriores referem-se exclusivamente ao Poder Executivo, uma vez que, para o Banco do Brasil, apenas esse Poder definiu quais despesas são consideradas sigilosas.

6.4 Gasto por modalidade de utilização do CPGF (2002 a 2008) - valores anuais. Apenas para gastos "Não-Sigilosos" do Poder Executivo.

O gráfico abaixo mostra que, em valores absolutos, tem sido expressivamente crescente a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal como modalidade de

Suprimento de Fundos, em especial na modalidade "saque" que, de acordo com dados obtidos na Base de Dados de Cartões do Banco do Brasil e apenas para os gastos classificados como "Não-Sigilosos", alcançou R\$ 46 milhões em 2007.

Fonte: Base de Dados de cartões do Banco do Brasil

Inclui apenas operações realizadas com CPGF. Não inclui operações consideradas "Sigilosas".

Demais inclui: Saques Bco 24 horas, Saques na Agência do BB, Saques Visa Dólar, Compra Visa Dólar.

6.5 Distribuição Percentual Anual das modalidades: saque, compra e demais. Apenas para o Poder Executivo.

O gráfico a seguir mostra que há nítido aumento da participação das operações "saque" na distribuição das operações realizadas com CPGF. É preciso ressaltar que os dados referentes ao ano de 2008 são relativos apenas ao mês de janeiro.

Fonte: Base de Dados de cartões do Banco do Brasil

Inclui apenas operações realizadas com CPGF. Não inclui operações consideradas "Sigilosas".

6.6 Operações (quantidade e valor em R\$) por CNPJ (2002 a 2008) .

Do total de 442.902 registros observados na base de Dados do Banco do Brasil, 220.157 não contêm indicação do CNPJ, por fazerem referência a operações como saques em espécie, gastos sigilosos, etc. Os demais registros, que perfazem um total de 222.745 operações, estão distribuídos entre 37.469 CNPJs distintos.

A tabela a seguir mostra, entre outras informações, que 15 CNPJs distintos realizaram mais de 300 operações (compra) com portadores de CPGF, enquanto que apenas 01 CNPJ foi responsável por mais de 1850 operações (compra) com portadores de CPGF.

Tabela 02 - Quantidade de CNPJs de acordo com número de operações.

Número de Operações - Acima de

100 oper. 200 oper. 300 oper. 400 oper. 600 oper. 1800 oper.

Quantidade de CNPJs 197 46 15 7 2 1

Inclui apenas compras e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

A tabela abaixo evidencia que 28 CNPJs distintos obtiveram faturamento acima de R\$ 50 mil referente a diversas operações (compra) realizadas com portadores de CPGF, enquanto que apenas um CNPJ faturou mais de R\$ 365 mil nas respectivas operações.

Tabela 03 - Quantidade de CNPJs de acordo com montante de operações.

Total de operações - Acima de

R\$ 15 mil R\$ 20 mil R\$ 30 mil R\$ 50 mil R\$ 100 mil R\$ 300 mil R\$ 365 mil

Quantidade de CNPJs 219 136 69 28 7 2 1

Inclui apenas Compras e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

6.9 Operações (quantidade e valor em R\$) por CPF (2002 a 2008) .

A Base de Dados de Cartões do Banco do Brasil mostra operações (compra e saque) realizadas por 9.344 CPFs distintos. Mais de 975 operações foram realizadas por apenas 01 CPF (Tabela 04) ; mais de R\$ 475 mil em operações "saque" e "compra também foram realizadas por apenas 01 CPF (Tabela 05) .

Tabela 04 - Quantidade de CPFs de acordo com montante de operações.

Número de Operações - Acima de

200 oper. 250 oper. 350 oper. 500 oper. 700 oper. 900 oper. 975 oper.

Quantidade de CPFs 294 164 58 23 8 3 1

Inclui Saques e Compras e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

Tabela 05 - Quantidade de CPFs de acordo com montante de operações.

Total de operações - Acima de

R\$ 50 mil R\$ 75 mil R\$ 100 mil R\$ 150 mil R\$ 200 mil R\$ 475 mil

Quantidade de CPFs 332 131 57 17 6 1

Inclui Saques e Compras e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

Considerando-se apenas as operações "saque", um CPF foi responsável por mais de R\$ 180 mil em saques (Tabela 06) . Considerando-se apenas as operações "compra", apenas um CPF foi responsável por gastos superiores a R\$ 244 mil (Tabela 07) .

Tabela 06 - Quantidade de CPFs de acordo com montante de operações.

Total das Operações - Acima de

R\$ 50 mil R\$ 75 mil R\$ 100 mil R\$ 140 mil R\$ 180 mil

Quantidade de CPFs 207 67 24 5 1

Inclui apenas Saques e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

Tabela 07 - Quantidade de CPFs de acordo com montante de operações.

Total das Operações - Acima de

R\$ 50 mil R\$ 75 mil R\$ 100 mil R\$ 150 mil R\$ 240 mil R\$ 244 mil

Quantidade de CPFs 55 23 18 5 2 1

Inclui apenas Compras e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

Também é possível observar nas tabelas abaixo que 2.633 CPFs distintos realizaram menos de 10 operações (Tabela 08) ; e que, levando-se em conta apenas as operações "saque", 4.656 portadores distintos efetuaram saques abaixo de R\$ 5 mil (Tabela 09) .

Tabela 08 - Quantidade de CPFs de acordo com montante de operações.

Número de Operações - Até

1 oper. 3 oper. 5 oper. 7 oper. 8 oper. 9 oper. 10 oper.

Quantidade de CPFs 326 925 1.490 2.001 2.238 2.426 2.633

Inclui Saques e Compras e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

Tabela 09 - Quantidade de CPFs de acordo com montante de operações.

Total das Operações - Até

R\$ 500 R\$ 2 mil R\$ 5 mil R\$ 10 mil R\$ 25 mil R\$ 40 mil R\$ 50 mil

Quantidade de CPFs 1.138 3.033 4.656 5.829 7.118 7.576 7.719

Inclui apenas Saques e não inclui operações consideradas "Sigilosas".

6.10 Quantidade de cartões por órgão (2005 a 2007)

A tabela abaixo relaciona os Órgãos que, de acordo com o SIAFI, mostraram possuir mais de 60 CPGF no ano de 2007. É possível observar que em função de eventos sazonais (censo e eleições, por exemplo) determinados órgãos apresentam variações expressivas na quantidade de cartões nos anos de 2005 a 2007.

Tabela 10 - Órgãos - Quantidade de CPGF - acima de 60

Código Órgão 2005 2006 2007

25205 FUND.INST.BRASILEIRO DE GEOG.E ESTATISTICA 65 1076 1755

22201 INSTIT. NAC. DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA 412 677 838

22000 MINIST. DA AGRICUL., PECUARIA E ABASTECIMENTO 612 617 760

37202 INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL 29 163 393

15000 JUSTICA DO TRABALHO 154 240 349

25801 RECEITA FEDERAL DO BRASIL 188 278 329

36211 FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE 6 96 301

26271 FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA 138 285 266

25000 MINISTERIO DA FAZENDA 180 230 238

14000 JUSTICA ELEITORAL 167 608 215

38000 MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO 69 108 172

30203 INST.NAC. DE METROLOGIA, NORMAL.E QUAL.IND. 134 160 164

34801 MINISTERIO PUBLICO FEDERAL ± MPF 27 115 149

30108 DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL 61 102 125

12801 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL - 1A REGIAO 47 77 112

36000 MINISTERIO DA SAUDE 52 98 92

20101 GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA 53 72 87

39250 AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES 7 56 86

52131 COMANDO DA MARINHA 57 48 81

36212 AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA 25 66 76

26241 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA 78 69

32210 AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA 27 45 68

30802 DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL/MJ 33 53 66

22204 DEPARTAMENTO NAC.DE OBRAS CONTRA AS SECAS 11 51 63

41231 AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES 46 51 63

Fonte: SIAFI

6.11 Gastos por natureza da despesa (2007)

Tabela 11 - Gastos por Natureza da Despesa - valores acima de R\$ 500 mil - 2007

ND Nome da Conta Em R\$

33903001 COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS 18.648.176,28

33903303 LOCACAO DE MEIOS DE TRANSPORTE 14.288.238,64

33903305 LOCOMOCAO URBANA 12.651.142,70

33903024 MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES 7.221.769,85

33903096 MATERIAL DE CONSUMO - PAGTO ANTECIPADO 5.708.815,02

33903039 MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEICULOS 5.412.980,94

33903635 SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL 4.918.707,97

33903996 OUTROS SERV.DE TERCEIROS PJ- PAGTO ANTECIPADO 4.877.484,81

33903919 MANUTENCAO E CONSERV. DE VEICULOS 4.814.669,60

33903016 MATERIAL DE EXPEDIENTE 4.404.658,54

33909303 AJUDA DE CUSTO - PESSOAL CIVIL 4.404.506,50

33903980 HOSPEDAGENS 4.350.900,69

33903026 MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO 4.014.807,36

33903007 GENEROS DE ALIMENTACAO 3.760.132,55

33903017 MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS 3.450.478,55

33903917 MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS 3.423.457,69

33903942 SERVICOS DE CARATER SECRETO OU RESERVADO 3.197.285,51

33903301 PASSAGENS PARA O PAIS 3.115.779,09

33903916 MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS 2.906.607,77

33903624 SERVICOS DE CARATER SECRETO OU RESERVADO 2.851.184,49

33903941 FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO 2.086.153,13

33903025 MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MOVEIS 1.940.450,88

33903989 MANUTENCAO DE REPARTICOES DO SERV. EXTERIOR 1.864.033,25

33903969 SEGUROS EM GERAL 1.793.627,14

33901801 BOLSAS DE ESTUDO NO PAIS 1.710.482,97

33903052 MATERIAL DE CARATER SECRETO OU RESERVADO 1.706.865,58

33903979 SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL 1.667.637,97

33900403 SERVICOS EVENTUAIS DE AUXILIARES CIVIS NO EXT 1.387.270,19

33903914 LOCACAO BENS MOV. OUT.NATUREZAS E INTANGIVEIS 1.382.965,88

33903022 MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO 1.165.541,83

33903009 MATERIAL FARMACOLOGICO 1.137.923,22

33903974 FRETES E TRANSP. DE ENCOMENDAS 1.129.949,62

33903920 MANUT.E CONS.DE B.MOVEIS DE OUTRAS NATUREZAS 1.095.843,10

33903963 SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS 1.068.939,50

33903625 SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO 958.021,43

33903021 MATERIAL DE COPA E COZINHA 949.745,31

33903622 MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS 937.330,85

33903983 SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS 847.362,38

33903923 FESTIVIDADES E HOMENAGENS 751.592,36

44905296 EQUIP. E MAT. PERMANENTE - PAGTO ANTECIPADO 720.319,58

33903958 SERVICOS DE TELECOMUNICACOES 703.434,54

33903960 SERVICOS DE MANOBRA E PATRULHAMENTO 676.518,92

33903616 LOCACAO DE BENS MOVEIS E INTANGIVEIS 659.783,62

33903028 MATERIAL DE PROTECAO E SEGURANCA 645.999,44

33903973 TRANSPORTE DE SERVIDORES 641.238,88

33903042 FERRAMENTAS 580.828,61

33903019 MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM 577.353,67

33903696 OUTROS SERV.DE TERCEIROS PF- PAGTO ANTECIPADO 576.522,88

44905242 MOBILIARIO EM GERAL 573.688,32

33903922 EXPOSICOES, CONGRESSOS E CONFERENCIAS 558.013,37

33903308 PEDAGIOS 541.347,35

33903966 SERVICOS JUDICIARIOS 510.432,08

33903995 MANUT.CONS.EQUIP. DE PROCESSAMENTO DE DADOS 508.433,80

Fonte: SIAFI

7. Diligências e inspeções decorrentes da mineração de dados

Os trabalhos de mineração de dados realizados na base de dados de cartões encaminhada pelo Banco do Brasil ao Tribunal de Contas da União geraram informações que culminaram nas diligências enumeradas na tabela a seguir e, de outro lado, produziram elementos que culminaram na realização de inspeções nos seguintes órgãos:

- a) Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP (TC nº 012.283/2008-2) , em face de indícios da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal para a realização de despesas de cunho pessoal (compras no exterior e em restaurantes) ;
- b) **Universidade Federal do Paraná - UFPR** (TC nº 003.859/2008-0) , em razão de indícios relacionados ao uso do CPGF para a execução de despesas de cunho pessoal ou de despesas elevadas para aquisição de bens permanentes no exterior; e
- c) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Departamento Regional Sul/PR (TC nº 008.635/2008-0) , para verificação da regularidade do uso dos recursos sacados.

Além desses, também detectou-se a oportunidade de realização de verificação no Comando da Marinha, em virtude de elementos que apontam para a prática do fracionamento de despesas, para a falta de planejamento no uso do CPGF e para o uso indevido do suprimento de fundos.

Ocorrências submetidas a diligência

Ofício Respostas Órgão Observações

261/2008 Anexo 03 CEFET - PA Cumulatividade do pagamento de diárias e gastos com alimentação e hospedagem. Ficou comprovado que as despesas não se referiam a alimentação e hospedagem do beneficiário das diárias, mas de alunos em trabalho de campo. Considerou-se regular o procedimento.

262/2008 Anexo 04 Ministério da Fazenda Cumulatividade do pagamento de diárias e gastos com alimentação e hospedagem. O órgão alega que o suprido pagou despesas do Ministro de Estado em suas viagens. Os valores, no entanto, são elevados. Considerou-se necessário definir valores para diárias de ministros, bem como valores para pagamento de refeições e locomoção.

263/2008 Anexo 04 Ministério das Cidades Cumulatividade do pagamento de diárias e gastos com alimentação e hospedagem. O órgão alega que o suprido pagou despesas do Ministro de Estado em suas viagens. Considerou-se necessário definir valores para diárias de ministros, bem como valores para pagamento de refeições e locomoção.

264/2008 Anexo 04 Ministério da Ciência e Tecnologia Cumulatividade do pagamento de diárias e gastos com alimentação e hospedagem. O órgão alega que o suprido pagou despesas do Ministro de Estado em suas viagens. Considerou-se necessário definir valores para diárias de ministros, bem como valores para pagamento de refeições e locomoção.

265/2008 Anexo 04 FUNAI Suprimento destinado a cobrir despesas de oito indígenas tupiniquim em deslocamento à cidade de Brasília (DF) , para participarem de reunião da Funai/BSB e na 6ª Câmara da Procuradoria da República. Procedimento considerado dentro da legislação.

266/2008 Anexo 04 IBGE - Amapá Pagamentos a hospital referentes a exames de admissão de pessoal (R\$ 1.320,00) . As despesas realizadas não se enquadram nas hipóteses previstas para a realização de suprimento de fundos. Trata-se de despesa que não se enquadra como de pequeno vulto, que não se enquadra como sigilosa e que não pode ser classificada como eventual e de pronto pagamento.

267/2008 Anexo 05 INMETRO Aquisição de brinquedos para testes de qualidade. Considerou-se regular o procedimento, dadas as peculiaridades apresentadas pelo órgão e pelo programa.

268/2008 Anexo 06 ANVISA - AM Pagamento realizado para empresa não prestadora do serviço. Ficou comprovado que o serviço foi realizado. É necessário orientar os supridos para efetuarem pagamento somente ao prestador do serviço ou fornecedor do bem.

270/2008 Anexo 06 DNIT Aparente incompatibilidade entre o produto adquirido e o estabelecimento fornecedor. Foi comprovado o fornecimento do bem. Considerou-se regular o procedimento.

271/2008 Anexo 06 IBGE - Santa Catarina Aparente incompatibilidade entre a natureza do serviço prestado e o uso de suprimento de fundos. No entanto, foi comprovada a

pertinência do gasto. Considerou-se regular o procedimento.

273/2008 Anexo 06 Delegacia da Receita Federal - BSB Pagamento realizado para empresa não prestadora do serviço. Ficou comprovado que o serviço foi realizado. É necessário orientar os supridos para efetuarem pagamento somente ao prestador do serviço ou fornecedor do bem.

7.1 - Dos custos incorridos para o exercício da atividade de controle

A verificação da legalidade das situações apresentadas pelas diligências acima pode ter seu custo aproximado mensurado da seguinte forma:

- tempo utilizado para pesquisa das informações na base de dados de cartões;
- força de trabalho do órgão mobilizada para atendimento da diligência;
- quantidade de papel utilizada para comprovação dos gastos ao Tribunal de Contas da União;
- lapso de tempo decorrido para a entrega das justificativas/documentos pertinentes.

Tais informações deveriam ser registradas em sistema eletrônico, com o qual fosse possível pesquisar informações com o menor custo possível.

8. Resultados e conclusões referentes aos questionários encaminhados

Os questionários foram encaminhados com o objetivo de verificar aspectos relacionados ao controle e operacionalização do Suprimento de Fundos por parte dos órgãos escolhidos. É importante ressaltar que a pesquisa não teve a preocupação de ser realizada com base em critérios científicos. Sendo assim, não se deve extrapolar os resultados obtidos para o conjunto do setor público.

8.1 - Dos questionários não respondidos ou ainda não recebidos pela equipe de auditoria

Até o encerramento dos trabalhos da equipe, ainda não haviam sido respondidos os questionários encaminhados à Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, à Diretoria de Contas da Marinha e ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado do Pará - CEFET/PA.. Embora o não-atendimento pudesse ser enquadrado como passível de multa, nos termos do art. 58, IV, da Lei nº 8.443/92, considera-se que a omissão dos órgãos referidos não prejudicou a análise e as conclusões [as respostas da Diretoria de Contas da Marinha chegaram ao Tribunal quando o processo já se achava no Gabinete do Relator, tendo então sido juntadas aos autos].

8.2 - Dos principais pontos observados nas respostas encaminhadas

a) controles realizados - diferenciação entre as modalidades de suprimento: de forma geral, os órgãos informaram que os controles realizados não se diferenciam de acordo com a modalidade de suprimento de fundos utilizada (Conta tipo B; Saques em Espécie, Compras com CPGF) .

b) quanto ao meio utilizado para armazenar dados sobre suprimento de fundos: apenas 3 dos 19 órgãos que responderam ao questionário afirmaram efetuar controle de suprimento de fundos em sistema eletrônico de informação especialmente desenvolvido para tal finalidade. Os demais, além da utilização do SIAFI, armazenam os dados em papel, ou seja, em processos formalizados e arquivados no órgão.

c) pessoas alocadas às rotinas de suprimento de fundos: em média, são alocadas três pessoas para rotinas de concessão, acompanhamento e prestação de contas. Tais pessoas, em regra, não estão alocadas exclusivamente para a execução dessas tarefas. É importante frisar que os órgãos que utilizam sistema eletrônico de controle de dados informaram que não aumentou o montante de pessoas alocadas às tarefas citadas.

d) encaminhamento de informações pelo Banco do Brasil: quase todos os órgãos afirmaram recebê-las, tanto em meio eletrônico (via Auto Atendimento do Setor Público) quanto em papel (extrato mensal da fatura) . Porém, alguns órgãos informaram que não recebem qualquer tipo de informação do Banco do Brasil. Informaram, também, que utilizam tais informações para, principalmente, acompanhamento, verificação das despesas efetuadas e posterior pagamento.

e) quantidade de supridos: foi solicitado a cada órgão que informasse a quantidade de servidores, por modalidade de suprimento de fundos, para os quais foi concedido suprimento de fundos desde o ano de 2005. De acordo com os questionários recebidos, todos souberam informar a quantidade de servidores supridos.

f) critérios para concessão de suprimento de fundos e para emissão de CPGF: grande parte dos órgãos pesquisados informou como critérios aqueles que são estabelecidos pela legislação, por exemplo: ser servidor público e não estar respondendo a tomada de contas especial. Alguns órgãos informaram que, além dos critérios já definidos pelas normas pertinentes, aplicam outros para a concessão do suprimento de fundos, quais sejam: o servidor deve ter disponibilidade para a execução da tarefa, capacidade crítica, organização e disciplina para cumprimento de prazos; o servidor deve ter sido previamente habilitado em treinamento; a concessão só pode ser efetuada a servidor que esteja participando de projeto específico dentro do órgão; e a concessão geralmente é efetuada para servidor que execute atividade de fiscalização e regulação.

g) gastos por modalidade de suprimento de fundos: todos os órgãos souberam informar, por modalidade de suprimento de fundos, o montante dos gastos realizados desde o ano de 2005 a 2008.

h) gastos mediante suprimento de fundos, por modalidade e natureza da despesa: alguns órgãos não informaram o montante dos gastos com suprimento de fundos por natureza da despesa.

i) foram solicitadas informações a respeito dos seguintes aspectos: montante do suprimento de fundos, por objeto de gasto; montante do suprimento de fundos, por modalidade e por objeto de gasto; e, ainda, montante dos gastos dos principais supridos, por modalidade e objeto de gasto. Metade dos órgãos que enviaram respostas ao questionário não responderam ou não conseguiram responder adequadamente aos questionamentos citados acima. As principais justificativas apresentadas referem-se ao fato de que apenas para o ano de 2007 é que o SIAFI passou a registrar os gastos de suprimento de fundos por objeto; outros alegaram que não haveria tempo hábil para buscar em todos os processos as informações solicitadas, ou porque o custo de obtenção seria muito elevado ou porque os processos estariam disponibilizados para equipes de auditoria interna.

j) existência de controles para evitar fracionamento de despesa mediante suprimento de fundos: grande parte dos órgãos informou que executa tais procedimentos, ao analisarem os processos de prestação de contas. Porém, apenas alguns órgãos informaram que a análise engloba a comparação do valor da despesa a ser realizada com o montante já gasto durante o exercício.

l) rotinas para identificação de notas fiscais irregulares: os órgãos informaram que procuram avaliar os documentos que dão suporte às despesas realizadas, no sentido de identificar alguma irregularidade nas notas fiscais. No entanto, nenhum deles informou que tem por prática a verificação da regularidade de tais documentos juntos aos órgãos da receita estadual ou municipal.

m) quanto aos controles para evitar desvios de finalidade: todos informaram que efetuam rigorosa avaliação das prestações de contas referentes aos suprimentos de fundos.

n) quanto aos critérios, limites e restrições impostos ao uso do CPGF na modalidade "saque": quase todos os órgãos informaram que a realização de saques com o CPGF somente deve ser efetuada nas situações onde não for possível utilizar o CPGF na modalidade "fatura", como é o caso de localidades onde não exista fornecedor credenciado junto à rede VISA e nas operações com pessoas físicas.

o) quanto às medidas a adotar quando o suprido utiliza o CPGF na modalidade "saque"

em desacordo com os critérios, limites e restrições: todos os órgãos informaram que solicitam a devolução dos recursos, mediante GRU.

É fundamental ressaltar que as respostas enviadas pelos órgãos parecem indicar que o custo para recuperar as informações solicitadas pelo questionário é muito elevado, uma vez que os dados estão armazenados, regra geral, em processos físicos.

9. Achados da Auditoria

Enumeram-se a seguir, para cada questão de auditoria formulada durante a fase de planejamento, os achados de auditoria relatados pelas equipes encarregadas dos trabalhos em cada um dos órgãos auditados. Registram-se, também, as observações efetuadas pelas respectivas equipes.

Os papéis de trabalho respectivos estão nos volumes a seguir:

Órgão Volume

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Anexos 12 e 13

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Principal

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Principal

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social Principal

UnB - Fundação Universidade de Brasília Anexo 11

Tribunal Regional Eleitoral do estado de Minas Gerais Anexo 08

Tribunal Regional Eleitoral do estado do Rio de Janeiro Principal

Tribunal Regional Eleitoral do estado de São Paulo Anexo 09

Tribunal Regional do Trabalho do estado de Minas Gerais Anexo 07

Tribunal Regional do Trabalho do estado do Rio de Janeiro Principal

Tribunal Regional do Trabalho - 15ª Região/São Paulo Anexo 10

9.1 - Questão 01 - Como os controles são realizados?

9.1.1. Sobrecarga na estrutura de controle

Órgão: TRT-15ª-SP

Critério: art.16 da Portaria GDG nº 02/95 e Manual SIAFI Código 02.11.21 - itens 15, 16 e 17.

Observações: Os gestores do Órgão relatam que seu serviço de execução orçamentária e financeira (SEPF), responsável pela análise das prestações de contas relativas a suprimentos de fundos, dispõe de apenas dois servidores para administrar as análises a serem efetuadas. Segundo os mesmos gestores, nos últimos anos o volume de trabalho teria aumentado consideravelmente, sendo que a futura substituição das contas tipo "B" pelos cartões corporativos tornará a rotina ainda mais complexa, pois, além de os procedimentos realizados no SIAFI passarem a ter de ser confirmados no Auto Atendimento Setor Público (AASP), terá de ser feita também, junto ao Banco do Brasil, a análise do pagamento das faturas emitidas. O próprio Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao apreciar anteprojeto que visa a criação de cargos no âmbito do TRT 15ª Região, reconheceu a fragilidade do corpo administrativo do Órgão (fls. 77 do Processo CSJT nº 69/2001: "A força de trabalho do regional está distribuída 89,4% na área judiciária e 10,6% na área administrativa, o que fragiliza muito a área administrativa.")

Órgão: TRE-SP

Critério: art. 1º, inc. III, da Portaria TRE-SP nº 56/96 (alterada pela Portaria TRE-SP nº 172/2004); Portaria TRE-SP nº 435/2007.

Observações: O Controle Interno do Órgão não adotava, até o atual momento, procedimento de auditoria capaz de detectar de forma mais eficiente irregularidades nos processos de suprimento de fundos que necessitassem de inspeção in loco para constatação da ocorrência, como a detecção de notas fiscais "frias".

Em 2008, o Controle Interno noticia que fará apenas duas inspeções in loco após o período das eleições, o que se considera insuficiente em face do quantitativo de 52.049 seções eleitorais no interior do Estado de São Paulo.

Tendo em vista que a grande maioria dos gastos com suprimentos de fundos (contas tipo "B") do Órgão ocorre em período eleitoral ou em ocasião de revisão do eleitorado, ou seja, referentes a gastos pulverizados pelas várias zonas eleitorais do interior do Estado, torna-se necessário, nessas ocasiões, procedimento de auditoria com verificação in loco tendente a aferir a fidedignidade das informações e dos documentos, e/ou confirmar a existência física de fornecedores/prestadores de serviços, a compatibilidade dos valores orçados com aqueles praticados no mercado local e o contato com as Prefeituras Municipais, a fim de verificar se estas contribuíram de alguma forma com o transporte de urnas eletrônicas ou fornecimento de alimentação (mesários, motoristas,

fiscais de escolas etc.) .

Portanto, apesar de o Órgão contar com quantitativo razoável de servidores para análise formal das prestações de contas dos suprimentos de fundos, há poucos servidores designados para inspeção in loco.

9.1.2. Ausência de formalização da demanda a ser atendida

Órgão: INCRA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 5 e 11.4.1.

Observações: A equipe constatou que não consta dos processos a seguir listados documento que formalize a proposta de concessão de suprimento de fundos. Processos 54390.000097/2007-18; 54300.000612/2007-21; 54300.001570/2006-65; 54300.000451/2007-76; 54300.000442/2007-85; 54700.000208/2007-45.

Órgão: MAPA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 5

Observações: Processos 21160.000043/2006-26; 21160.000044/2006-71; 21160.001256/2006-75; 21160.001255/2006-21; 21160.000618/2006-19.

Órgão: INSS

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 5 e 11.4.1 e art. 16 da OI/INSS/DIROFL nº 10 de 23/03/2007

Observações: concessão de suprimento realizada mediante preenchimento incompleto da Proposta de Concessão de Suprimento de Fundos - PCS, deixando de constar o disciplinado no art. 16 da OI/INSS/DIROFL nº 10 de 23/03/2007 quanto aos aspectos de finalidade, justificativa de excepcionalidade, especificação da natureza de despesa e plano interno, bem como, a indicação do valor total de cada natureza de despesa.

9.1.3. Falhas na concessão de suprimento de fundos

Órgão: INSS

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 5 e 6 e itens I a III do art. 18 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: Ausência, no ato de concessão do suprimento de fundos, das informações

determinadas nos itens I a III do art. 18 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007, a saber: a) prazo máximo para aplicação dos recursos; b) prazo para prestação de contas; e c) sistemática de pagamento quando for movimentada por meio do cartão de pagamento do governo federal.

Órgão: INSS

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 4 e art. 22 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: Ausência de informação do limite de crédito concedido a cada um dos portadores de CPGF autorizados, possibilitando transações ou saques com saldo insuficiente nas respectivas notas de empenho, conforme o disposto no art. 22 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007. Constatação verificada nas 20 Gerências Executivas, correspondendo a 100 % do total de Gerências analisadas.

Órgão: INSS

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 4 e art. 22 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: A equipe constatou a existência de processo de concessão de suprimento de fundos onde a própria servidora: a) propõe para si a concessão do suprimento de fundos; assina como chefia da proponente; compra e recebe o material.

Órgão: INSS

Critério: art. 36 da da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: A equipe constatou a aquisição de material permanente mediante suprimento de fundos, em desrespeito ao contido no art. 36 da da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007. Constatação verificada em uma Gerência Executiva, correspondendo a 5% do total de Gerências analisadas.

9.1.4. Ausência de declaração sobre consulta e resposta do almoxarifado

Órgão: INSS

Critério: § 2º, art. 2º da OI/ INSS/DOFL nº 10/2007

Observações: Ausência da declaração prévia obrigatória da inexistência de estoque do material a ser adquirido, emitida pela Chefia da área de Logística, conforme o disposto no § 2º, art. 2º da OI/ INSS/DOFL nº 10/2007.

9.1.5. Realização de dispêndios/saques via CPGF acima do limite da NE - Nota de

Empenho

Órgão: INSS

Critério: Lei nº 4.320/64, art. 65, Decreto 93.872/86, art. 45, Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 3 e 6.3.1 e art. 21 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: A equipe constatou a execução de transação/saque com o Cartão de Pagamento do Governo Federal efetuadas com saldo insuficiente na respectiva despesa da NE - Nota de Empenho emitida pela UG Titular em nome do detentor do suprimento, conforme o disposto no art. 21 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007. Constatação verificada em 7 Gerências Executivas, correspondendo a 35% do total de Gerências analisadas.

9.1.6. Utilização de documentos inadequados para a comprovação de despesas realizadas mediante suprimento de fundos.

Órgão: INSS

Critério: inciso VI e § 1º do art. 44 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: A equipe constatou que comprovantes de despesas não foram emitidos em nome do INSS e/ou não constavam ainda com a declaração de recebimento da importância paga nos documentos fiscais, contrariando o contido no inciso VI e § 1º do art. 44 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007. a emissão de notas fiscais por estabelecimentos distintos daqueles

Órgão: INCRA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.4.5

Observações: A equipe constatou a emissão de notas fiscais por estabelecimentos distintos daqueles que emitiram o comprovante de pagamento do cartão (razão social, CNPJ e endereços diferentes) . Processos: 54290.000642/2006-13;

Órgão: TRT-MG

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.5. Manual Simplificado de Prestação de Contas de Suprimento de Fundos do TRT-MG.

Observações: Ausência de declaração em 33 processos de suprimento de fundos (numa amostra de 88 processos) , por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, de recebimento da importância paga, isto é, o carimbo "Recebemos", no documento fiscal específico.

- Nota Fiscal nº 223, de 20/06/2007, do Processo número SIAFI SF 076/07. Obs.: essa nota fiscal é um exemplo das 33 NF"s detectadas sem o carimbo de "Recebemos" por parte do fornecedor.

Órgão: MAPA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.4.1.

Observações: A equipe constatou a emissão de notas fiscais por estabelecimentos distintos daqueles que emitiram o comprovante de pagamento do cartão (razão social, CNPJ e endereços diferentes) . Processo: 21160.000044/2006-71.

9.1.7. Falhas na análise da prestação de contas.

Órgão: INSS

Critério: art. 52 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: A equipe constatou a existência de dossiês de Prestação de Contas sem aprovação ou aprovados com ressalvas pela autoridade concessora, contrariando o contido no art. 52 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007. Constatação verificada em 7 Gerências Executivas, correspondendo a 35 % do total de Gerências analisadas.

Órgão: INSS

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 6 e art. 52 da OI/ INSS/DIROFL nº 10/2007

Observações: A equipe constatou a existência de despesas efetuadas em data anterior à entrega do numerário ou posterior ao período fixado para aplicação dos recursos.

Órgão: INCRA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.

Observações: A equipe constatou que apesar do parecer do servidor que analisava a prestação de contas dos suprimentos de fundos da Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno apontar irregularidades, a prestação de contas era aprovada, e posteriormente, o suprimento incorria nas mesmas falhas, sem que nenhuma providência fosse adotada. Processos: 54700.000149/2007-13; 54700.000178/2007-77; 54700.000435/2007-71; 54700.001626/2007-50; 54700.001770/2007-96; 54700.001845/2007-39; 54700.000109/2007-63; 54700.000171/2007-77; 54700.000208/2007-45; 54700.001813/2007-33; 54700.001623/2007-16.

Órgão: TRT-15ª-SP

Critério: art. 13, inc. IV, da Portaria GDG nº 02/95.

Observações: Nos processos de prestação de contas de suprimento de fundos, não são inseridos os extratos das contas tipo "B", não podendo ser verificado se os saques ocorrem integralmente, de uma só vez, no 1º dia da concessão dos valores de suprimento, ou se são realizados em datas próximas à realização de cada uma das despesas. Não foram apresentados à equipe de auditoria quaisquer apontamentos do Controle Interno sobre a ocorrência.

Órgão: IBGE

Observações: A equipe constatou falha na análise do suprimento de fundos objeto do processo nº 596/2006-97. No referido processo, documento que dá suporte à despesa apresenta valor de R\$ 790,00, enquanto o valor apresentado pelo Banco do Brasil S.A na fatura do Cartão de Pagamento é de R\$ 780,00. De acordo com a área responsável no IBGE, houve falha na análise da prestação de contas do referido suprimento, quando não foi observada a falta do "Demonstrativo Mensal", impossibilitando a compatibilização dos valores. Informam que "estamos providenciando a reposição ao erário do valor excedente (R\$10,00) , com a devida atualização monetária."

9.1.8. Inexistência de controles em meio eletrônico.

Órgãos: TRE-SP e TRT-MG

Observações: Ausência de planilha ou sistema próprio que controle a concessão de Suprimentos de Fundos e sua prestação de contas. Não foi, no entanto, verificado risco de dano em função dessa ocorrência.

9.1.9. Boa prática: sistema eficiente de controle em meio eletrônico.

Órgão: IBGE

Observações: Foi apresentado à Equipe de Auditoria o SCSF-BDA, Sistema de Concessão de Suprimento de Fundos, desenvolvido e utilizado pelo IBGE para gestão de todo o processo relacionado ao Suprimento de Fundos de todas as unidades da entidade. Tem por objetivo efetuar o controle na utilização dos recursos financeiros do IBGE, através da modalidade de pagamento de suprimento de fundos. Possibilita controle de todas as fases: concessão, aplicação e prestação de contas. Em uma visão de controle e segurança, o sistema, desenvolvido em banco de dados Oracle, possibilita geração de informações em tempo real, o acesso do usuário em qualquer parte do Brasil, através da

rede do IBGE. O sistema, é importante ressaltar, compatibiliza as concessões com os registros contábeis do SIAFI.

9.1.10. Procedimentos de controle não se ajustam aos requisitos de transparência e publicidade.

Órgão: TRT-MG

Critério: Constituição Federal, art. 37, caput

Lei 8.666/93, art. 3º, pois suprimento de fundos é uma modalidade de compra direta da Administração e submetida ao Princípio da Publicidade.

Observações: Ausência de publicidade interna ou externa dos suprimentos de fundos concedidos, restando restrito o acesso às informações pertinentes de concessão e prestação de contas do suprido, aos servidores da área que tratam desses eventos no órgão e àqueles que possuem acesso ao SIAFI. O Suprimento de Fundos é autorizado e concedido pelo Ordenador de Despesas em instrumento próprio, porém não gera portaria e tampouco é publicado em Boletim Interno ou outro veículo de publicidade.

Processo número SIAFI SF 076/07.

Órgão: TRT-15ª-SP

Critério: Constituição Federal, art. 37, caput, Lei 8.666/93, art. 3º.

Observações: Nos processos de prestação de contas de suprimento de fundos, não são inseridos os extratos das contas tipo "B", não podendo ser verificado se os saques ocorrem integralmente, de uma só vez, no 1º dia da concessão dos valores de suprimento, ou se são realizados em datas próximas à realização de cada uma das despesas. Não foram apresentados à equipe de auditoria quaisquer apontamentos do Controle Interno sobre a ocorrência.

9.1.11. O órgão não utiliza os dados referentes aos seus suprimentos de fundos para gerar informações que possam ser utilizadas na gestão de seus dispêndios.

Órgão: TRT-MG

Critério: Princípio da eficiência (CF, art. 37, caput)

Observações: Não são gerados relatórios detalhando a forma como foi feito o gasto, dificultando uma melhor destinação de SF para os eventos futuros.

Órgão: UnB

Critério: Princípio da eficiência (CF, art. 37, caput)

Observações: Não existe sistemática e sistema informatizado para lidar com as informações, em especial a classificação das despesas de suprimentos de fundos por sub-elementos orçamentários.

9.1.12. Direcionamento para determinado conjunto de fornecedores.

Órgão: IBGE

Critério: Ordem de Serviço IBGE/COF nº 001/2006, que determina, em seu Item 4.8 que: "A despesa executada por meio de suprimento de fundos [...] deverá obedecer aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade, além de garantir a aquisição mais vantajosa para a administração pública".

Observações: A Equipe de auditoria constatou que grande parte dos dispêndios efetuados pelo CDDI - Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE está concentrada em algumas empresas, principalmente nas relacionadas a seguir:

- The Good Comércio e Serviços de Informática e Gráfica Ltda - CNPJ 06.698.962/0001-42 - Endereço: Av. Dom Helder Câmara, 6570 - sala 305 - Pilares - Rio de Janeiro;

- Oigres Comércio e Materiais Ltda - CNPJ: 03.256.541/0001-73 - Endereço: Rua Glaziou, 14 - sala/apto 301 - Pilares - Rio de Janeiro; e

- Videolocadora Evolution Comércio e Locação Ltda - CNPJ: 07.643.797/0001-94 - Endereço: Rua Abolição, 543 A - Abolição - Rio de Janeiro.

A Equipe constatou, ainda, que tais empresas estão localizadas, geograficamente, próximas umas das outras, porém, a inúmeros quilômetros de distância do CDDI-IBGE, órgão responsável pelo dispêndio.

Em virtude do caráter de excepcionalidade dos suprimentos de fundos, a aquisição de produtos em locais tão distantes da sede do CDDI-IBGE não encontra justificativa.

Para ilustrar, levando-se em consideração as operações "fatura" realizadas entre os anos de 2005 a 2007, listadas pela base de dados de cartões do Banco do Brasil como de responsabilidade do CDDI-IBGE, é possível extrair as seguintes informações:

Operações (quantidade / valor) : 237 (100%) / R\$ 339.312 (100%)

Oigres: 45 (17,7%) / R\$ 77.852 (22,9%)

Videolocadora Evolution: 42 (19,0%) / R\$ 33.218 (9,8%)

The Good: 37 (15,6%) / R\$ 58.735 (17,3%)

Somatório: 124 (52,3%) / R\$ 169.805 (50,0%)

Separando os dados acima em gastos com informática, gráfica, eventos e serviços, é possível perceber o que segue:

Informática (quantidade / valor) : 93 (100%) / R\$ 74.990 (100%)

Oigres: 14 (15,1%) / R\$ 6.219 (8,3%)

Videolocadora Evolution: 23 (24,7%) / R\$ 15.385 (20,5%)

The Good: 35 (37,6%) / R\$ 23.253 (31,0%)

Somatório: 72 (77,4%) / R\$ 44.857 (54,8%)

Gráfica (quantidade / valor) : 159 (100%) / R\$ 42.841 (100%)

Oigres: 37 (23,3%) / R\$ 14.427 (33,7%)

Rangel Graf: 27 (17,0%) / R\$ 9.112 (21,3%)

Alse Máquinas: 75 (47,2%) / R\$ 13.179 (30,8%)

Somatório: 139 (87,4%) / R\$ 36.718 (85,7%)

Eventos (quantidade / valor) : 85 (100%) / R\$ 53.192 (100%)

Oigres: 7 (8,2%) / R\$ 9.567 (18,0%)

Videolocadora Evolution: 43 (50,6%) / R\$ 18.259 (34,3%)

The Good: 25 (29,4%) / R\$ 13.674 (25,7%)

Somatório: 75 (88,2%) / R\$ 41.500 (78,0%)

Serviços (quantidade / valor) : 84 (100%) / R\$ 157.873 (100%)

Oigres: 23 (27,4%) / R\$ 46.701 (29,6%)

Videolocadora Evolution: 3 (3,6%) / R\$ 1.530 (1,0%)

The Good: 8 (9,5%) / R\$ 14.414 (9,1%)

J A Máquinas: 23 (27,4%) / R\$ 6.805 (4,3%)

Rio JJJ: 10 (11,9%) / R\$ 8.684 (5,5%)

Intele: 5 (6,0%) / R\$ 34.180 (21,7%)

Wanderfull: 2 (2,4%) / R\$ 13.390 (8,5%)

Somatório: 74 (88,1%) / R\$ 125.704 (79,6%)

Como se vê, as empresas citadas aparecem com grande participação em todos os tipos de dispêndios listados.

É preciso observar que a Equipe de auditoria realizou visita à empresa Oigres Comércio e Máquinas Ltda, com o objetivo de constatar suas condições físicas de funcionamento e verificar os produtos colocados à disposição de seus clientes. Constatou-se que seu administrador não estava presente e que a mesma encontrava-se com as portas fechadas fazia uma semana.

9.1.13. Existência de processos não autuados.

Órgão: TRT-MG

Critério: Lei 9.784/99, art. 22, § 4º

Observações: 107 processos de suprimento de fundos (35 conta tipo B e 72 CPGF) sem autuação de processo de um total de 173 processos (43 conta tipo B e 130 CPGF) abertos em 2007. Existem processos há mais de um ano sem autuação. Há também ocorrências de autuação intempestiva.

- Processos de suprimento de fundos SIAFI nº 001 e 002/97, datados do início do ano, sem autuação.

- Processo de suprimento de fundos SIAFI nº 122/07, autuado intempestivamente.

9.1.14. Existência de processos sem carimbo de identificação e respectivas rubricas.

Órgão: TRT-MG

Critério: - Lei 9.784/99, art. 22, § 4º, Princípio da Segurança Jurídica

Observações: Não utilização de carimbo do TRT-MG para apor rubrica e numeração em todas as páginas dos processos administrativos fiscalizados (alguns processos estavam carimbados, ainda que parcialmente) . Ocorrência verificada em praticamente 100% dos processos de suprimento de fundos.

Exemplos:

- Processo número SIAFI SF 076/07.

- Processo nº 4174, autuado em 20/02/2008 (concessão de suprimento de fundos SIAFI nº 008/2007) .

- Processos de suprimento de fundos SIAFI nº 001 e 002/97, datados do início do ano, sem autuação.

- Processo de suprimento de fundos SIAFI nº 122/07, autuado intempestivamente.

9.1.15. Serviço prestado pelo Banco do Brasil S.A não atende totalmente às necessidades do órgão usuário do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

Órgão: IBGE

Critério:

Observações: A Equipe de auditoria recebeu dos responsáveis pela gestão dos suprimentos de fundos do IBGE observações a respeito da prestação de serviço efetuada pelo Banco do Brasil, no que se refere à operacionalização do CPGF, tais como:

- não há como controlar a data de vencimento do Suprimento de Fundos quando são concedidos, simultaneamente, dois suprimentos a um mesmo portador do cartão. Atualmente, o IBGE utiliza a data do suprimento mais longo.

- quando um portador solicita suprimento por mais de 30 dias e não o utiliza integralmente até o fechamento da fatura, o limite do cartão é recomposto automaticamente, o que permite que o mesmo suprido possa efetuar transações além do limite estabelecido pelo suprimento de fundos.

- supridos não conseguem retirar extratos nos terminais de auto-atendimento; problema constante e intermitente.

- saques efetuados sem o registro da ordem bancária no Siafi.
- problemas com valores registrados a maior ou a menor nas faturas mensais.

9.1.16. Atesto de recebimento de materiais efetuado pelo próprio suprido.

Órgão: UnB

Critério: Acórdão 230/2000, item 8.5.9, Funasa/corap, Plenário

Observações: Nos processos de prestação de contas de suprimento de fundos por meio de cartões corporativos da Faculdade de Educação Física, encontramos diversas notas fiscais comprobatórias nas quais o atesto de recebimento dos materiais ou de prestação do serviço foi feito pelo próprio portador do cartão (suprido), violando o princípio da "segregação de funções".

Órgão: INSS

Critério: § único do art. 39 e parágrafo 1º do art. 44 da OI/ INSS/DIROFL nº 10 de 23/03/2007

Observações: a equipe constatou ausência de atesto da comprovação das despesas ou atesto realizado pelo próprio detentor do suprimento.

9.1.17. Ausência de juntada das faturas dos Cartões de Pagamento do Governo Federal nas prestações de contas dos suprimento de fundos do HUB/UnB e do CESPE/UnB.

Órgão: UnB

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.4.5

Observações: Nas prestações de contas dos suprimentos de fundos por meio de cartões corporativos do HUB/UnB e do CESPE/UnB, não são anexadas e analisadas as faturas dos cartões em comparação com as notas fiscais. Essa deficiência do controle pode dar margem à perpetração de fraude, quando um débito indevido (com desvio de finalidade) não tem sua nota fiscal apresentada na prestação de contas. Gasta-se mais, o que levará ao pagamento de uma fatura maior, mas parte do débito seria indevida.

9.1.18. Baixa especificidade no preenchimento da finalidade do suprimento de fundos.

Órgão: UnB.

Critério: Princípios da Administração Pública do art. 37 da Constituição.

Observações: Nos formulários de solicitação de suprimento de fundos, o campo destinado à finalidade é preenchido de forma muito sucinta, pouco específica, geralmente indicando "Aquisição de material de consumo."

9.2 - Questão 02 - A utilização do instrumento está de acordo com a legislação?

9.2.1. Utilização do instrumento para execução de despesas subordinadas ao processo normal de aplicação.

Órgão: INSS.

Critério: OI/INSS/DIRBEN nº 16, de 1º de junho de 2005.

Observações: A equipe constatou a existência de despesas com segurados em programas de reabilitação sem a devida comprovação do recebimento de materiais e/ou freqüência em cursos específicos. Constatação verificada nas 20 Gerências Executivas, correspondendo a 100% do total de Gerências analisadas.

Órgão: INSS.

Critério: Lei 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art. 45. Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º e inciso II do art. 5º da OI/ INSS/DOFL nº 10/2007.

Observações: A equipe constatou que o somatório dos comprovantes de despesas - Nota Fiscal/Fatura/Recibo/Cupons Fiscais -, ultrapassaram o limite de até 1,00% do valor definido no Inciso II do art. 5º da OI/ INSS/DOFL nº 10/2007, equivalente a R\$ 800,00 (oitocentos reais) , em cada suprimento de fundos.

Órgão: INSS.

Critério: Lei 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art 45. Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º

Observações: A equipe constatou falta de planejamento para realização das despesas de aquisição/prestação de serviços, principalmente em relação àquelas com cursos e auxílios materiais para segurados em programas de reabilitação profissional, por procedimento normal de licitação, ocasionando a utilização do CPGF em situações que poderiam ser evitadas. Constatação verificada nas 20 Gerências Executivas, correspondendo a 100 % do total de Gerências analisadas.

Órgão: INCRA.

Critério: Lei 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art. 45. Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º.

Observações: A equipe constatou a aquisição, pela Superintendência do Incra no Pará, de bobinas de lona por R\$ 3.000,00, valor que extrapola o limite estabelecido por despesa (R\$ 800,00) .

-pagamento pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno de contas de água, luz e telefone com recursos de suprimento de fundos.

-aquisição de papel térmico pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno no valor de R\$ 1.750,00, valor que extrapola o limite estabelecido por despesa (R\$ 800,00) .

-pagamento pela Superintendência do Incra no Paraná de licenciamento de veículo e seguro obrigatório com recursos de suprimento de fundos.

processos: 54100.001737/2007-25; 54100.001399/2007-21; 54100.001140/2007-81;
54100.000827/2007-07; 54100.000746/2007-07; 54700.000208/2007-45;
54100.003460/2007-75; 54700.000149/2007-13; 54700.000178/2007-77;
54200.001848/2004-61; 54400.000624/2007-28

Órgão: MAPA

Critério: Lei 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art 45. Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º.

Observações: Pagamento de despesa junto ao Detran-TO (Seguro obrigatório, multas) no valor de R\$ 5.862,81, pela Superintendência do Incra em Tocantins.

A equipe constatou que a Superintendência Federal de Agricultura no Estado da Bahia utilizou suprimento de fundos para efetuar o pagamento de despesa junto ao Detran (Seguro obrigatório, multas) no valor de R\$ 6.453,11. Processo: 21012.001944/2007-10.

Órgão: TRT-15ª-SP.

Critério: art. 1º da Portaria GDG nº 02/95.

Observações: Utilização do suprimento de fundos para compra de água mineral, a qual seria passível de contratação por meio de processo de dispensa de licitação (art. 24, II, da Lei 8666/93) - Processo nº PSF 01/2007.

Utilização do suprimento de fundos no Processo PSF 02/2007 para serviços cujas prestações são repetitivas no exercício, envolvendo manutenções preventivas e corretivas, bem como outros reparos, tais como serviços hidráulicos e sanitários, serviços

de chaveiro e serviços de manutenção dos condicionadores de ar.

As ocorrências foram apontadas pelo Controle Interno do TRT 15ª Região.

Órgão: TRT-RJ

Critério: Portaria MF n.º 95, de 19/4/2002; e Lei n.º 8.666/93

Observações: Uso indevido de suprimento de fundos (CPGF) para despesas que não são de pequeno vulto (Notas Fiscais referentes a compras e/ou serviços em geral cujos valores são superiores a R\$ 800,00) .

Órgão: TRT-MG

Critério: Princípio da Oficialidade

Observações: Pagamento de seguro obrigatório (DPVAT) de automóveis do TRT-MG em 2008, sem uso de boleto com código de barras e sem prévio empenho em favor do favorecido do DPVAT, diretamente através de emissão de OB para conta da agência do Banco do Brasil, cujo favorecido é o próprio Banco, o qual usa o recurso depositado para pagar os DPVATs do TRT-MG.

- Proposição TRT/DSAA/013/2008, de 01/02/2008 (Processo 2757/2008) , vedou o pagamento de seguro obrigatório via suprimento de fundos.

- impossibilidade de emitir boleto específico do DPVAT com código de barras para órgãos públicos diretamente no site oficial do DPVAT (www.dpvatseguro.com.br) .

Obs.: a) os boletos (códigos de barras) devem ser solicitados em orgpublico@megadata.com.br, emitidos em favor da Seguradora Líder dos Consórcios de Seguro DPVAT Ltda., antiga FENASEG; b) a obtenção do boleto com código de barras viabiliza os registros pertinentes no SIAFI em favor do favorecido do DPVAT.

Órgão: IBGE.

Critério: Lei 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art 45. Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º.

Observações: A equipe de auditoria identificou inúmeros dispêndios que poderiam ser executados através do processo normal de aplicação e, dessa forma, não poderiam ter sido realizados mediante o instrumento de suprimento de fundos. São eles:

Processos:

- 020/2006-63 (Atualização de configuração de programas da máquina internet) - Fornecedor: Prolink Consultoria e Sistemas - Valor: R\$ 6.700,00.
- 350/2006-59 (Atualização operacional dos servidores internet, para garantir segurança do site do IBGE) - Fornecedor: Prolink Consultoria e Sistemas - Valor: R\$ 7.300,00;
- 394/2006-89 (Espelhamento de três servidores) - Fornecedor: Prolink Consultoria e Sistemas - Valor: R\$ 7.200,00;
- 573/2005-35 (Serviço de gravação e edição de imagens com o Ministro do Planejamento) - Fornecedor: The Good Info - Valor: R\$ 7.000,00;
- 298/2006-31 (Serviço de gravações de imagens) - Fornecedor: Intele Comércio e Serviços Ltda - Valor: R\$ 7.480,00;
- 337/2006-08 (Serviço de gravações de imagens) - Fornecedor: Intele Comércio e Serviços Ltda - Valor: R\$ 7.750,00;
- 341/2006-68 (Serviço de gravações de imagens) - Fornecedor: Intele Comércio e Serviços Ltda - Valor: R\$ 5.750,00;
- 311/2006-51 (Serviço de reprodução de fotografias) - Fornecedor: Intele Comércio e Serviços Ltda - Valor: R\$ 6.850,00;
- 340/2006-13 (Serviço de revisão de texto) - Fornecedor: Intele Comércio e Serviços Ltda - Valor: R\$ 6.350,00;
- 585/2005-60 (Serviço de redação especializada em educação infantil) - Fornecedor: The Good Info Comércio e Serviços de Informática Ltda - Valor: R\$ 5.800,00;
- 055/2006-01 (Serviço de organização de evento do "Seminário e Mostra Teixeira de Freitas") - Fornecedor: The Good Info Comércio e Serviços de Informática Ltda - Valor: R\$ 6.850,00;
- 374/2006-16 (Serviço de gravação e edição de imagens) - Fornecedor: Solutions Systems - Valor: R\$ 5.250,00;
- 013/2006-61 (Serviço de pesquisa iconográfica) - Fornecedor: Solutions Systems - Valor: R\$ 3.800,00;
- 390/2006-09 (Serviço de pesquisa iconográfica) - Fornecedor: Solutions Systems - Valor: R\$ 7.470,00;

- 072/2006-30 (Serviço de gravação e edição de imagens do "Seminário e Mostra Teixeira de Freitas") - Fornecedor: Wanderfull Comércio e Serviços - Valor: R\$ 6.040,00;

- 792/2006-03 (Serviço de tradução do inglês para o português de texto técnico) - Fornecedor: Oigres Comércio e Materiais - Valor: R\$ 7.570,00;

- 139/2006-36 (Aquisição de 15 cópias do sistema operacional Windows XP e 15 unidades de disco rígido) - Fornecedor: Master Dreams e The Good Info - Valor: R\$ 6.700,00

9.2.2. Utilização do instrumento para execução de despesas irregulares.

Órgão: INCRA

Critério: Lei 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art 45. Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º.

Observações: utilização do cartão pelo Presidente do Incra para o pagamento de refeições. (Obs.: A CGU detectou a irregularidade e o valor já foi ressarcido aos cofres públicos) ; utilização do cartão pela Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno para o pagamento de refeições para lideranças de movimentos sociais.

Órgão: TRT-MG.

Critério: Portaria MF nº 95/2002, art. 1º, caput.

Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 2.1.

Proposição TRT/DSAA/013/2008, de 01/02/2008 (Processo 2757/2008) - vedou o pagamento de seguro obrigatório via suprimento de fundos.

Observações: Pagamento de seguro obrigatório (DPVAT) de automóveis do TRT-MG com recursos de suprimento de fundos no exercício de 2007, porém não se trata de despesa de caráter excepcional. O total pago em 2007 foi de R\$ 3.610,09 (Processos de suprimento de fundos de 2007 nº s 4160 e 4174, autuados em 2008) .

Processo nº 4174, autuado em 20/02/2008 (concessão de suprimento de fundos SIAFI nº 008/2007) .

9.2.3. Normativo Interno em desacordo com legislação em vigor.

Órgão: IBGE.

Critério: Decreto 93.872/86, art. 45, § 4º.

Observações: A Equipe de auditoria constatou que o IBGE utiliza sistemática de suprimento de fundos a qual deu o nome de "Suprimento de Fundos Especial". Pela sistemática, evidenciada nos Itens 4.6 e 4.7 da Ordem de Serviço IBGE/COF nº 001/2006, "o Ordenador de Despesas poderá autorizar a concessão de Suprimento de Fundos Especial, para a utilização que se reconheça não ser possível atender aos limites de despesas de pequeno vulto". Constatou também que referida Ordem de Serviço, no Item 4.6.1, autoriza que o valor de cada objeto de despesas poderá alcançar o limite máximo da concessão, quais sejam: R\$ 8.000,00 ou R\$ 15.000,00.

Não é possível concordar com a interpretação exarada pela Coordenação de Finanças e Orçamento do IBGE, uma vez que, apesar de ser possível a concessão de suprimento de fundos para despesas cujo valor seja superior ao definido como "despesa de pequeno vulto", é preciso comprovar que se trata ou de uma despesa sigilosa ou de uma despesa eventual, que exija pronto pagamento. Além, evidentemente, de a despesa objeto do suprimento de fundos não poder ser enquadrada no processo normal de aplicação.

Portanto, a condição estabelecida no Item 4.6 e 4.7 da referida Ordem de Serviço não é suficiente para permitir a concessão de suprimento de fundos nos valores referenciados pela citada norma interna.

9.2.4 Inexistência de normativo interno atualizado sobre a concessão de suprimentos de fundos por meio do CPGF.

Órgão: UnB.

Critério: Lei 4.320/64, art. 65, Decreto 93.872/86, art 45, Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º, e Macrofunção SIAFI.

Observações: Por meio de entrevistas com os gestores, foi-nos informado que não existe normativo interno que discipline a concessão de suprimento de fundos por meio de CPGF. Segundo eles, somente existe um normativo muito antigo, desatualizado, anterior à implantação do CPGF.

9.3 - Questão 03 - A sistemática atual favorece o fracionamento de despesas?

9.3.1. Utilização do suprimento de fundos para fracionamento de despesas.

Órgão: MAPA.

Critério: Lei nº 8666/93, art. 24, II, Lei nº 4.320/64, art. 65, Decreto 93.872/86, art. 45, e Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º.

Observações: A equipe constatou que a Coordenação Geral de Logística e Serviços Gerais do Mapa efetuou gastos com a manutenção de veículos, nos exercícios de 2006 e 2007, em valores superiores ao limite estabelecido pela Lei 8.666/93 para a dispensa de licitação

Processos:

21000.010874/2007-20; 21000.008618/2007-72; 21000.005598/2007-88;
21000.003139/2007-60; 21000.003138/2007-15; 21000.011740/2007-26;
21000.001842/2007-33; 21000.007436/2006-01; 21000.007406/2006-97;
21000.012274/2006-15; 21000.014294/2006-21; 21000.012273/2006-71;
21000.014892/2006-68; 21000.014928/2006-45.

Órgão: TRT-15^a-SP

Critério: art. 24, inc. II, da Lei nº 8666/93.

Observações: A partir de dados do Sistema SIAFI, verificou-se que foi gasto, por meio de suprimento de fundos, no exercício de 2007, um total de R\$ 27.332,91 em material odontológico. Em análise do Processo de suprimento de fundos nº 259/2007, selecionado por amostragem, constatou-se um gasto de R\$ 15.868,41 em material odontológico, superando o valor limite estabelecido no art. 24, inc. II, da Lei nº 8666/93, indicando a necessidade de realização de procedimento licitatório ou, ao menos, de processo de dispensa de licitação. Ademais, desse total, 69,03% (R\$ 10.953,81) concentraram-se num único fornecedor, a empresa Dental Solução Com. de Produtos Odontológicos Ltda. (CNPJ 07.287.557/0003-66) .

A partir desta ocorrência, verificou-se ainda a falta de controle do Órgão no total pago, no mesmo item de despesa, ao mesmo fornecedor, na mesma localidade, indicando risco de direcionamento.

Órgão: TRE-SP

Critério: art. 7º, § 3º, da Portaria TRE-SP nº 56/96 (alterada pela Portaria TRE-SP nº 172/2004) .

Observações: Houve aquisição de tintas e materiais de pintura, os quais seriam objeto de licitação em 2007. Processos de suprimentos de fundos nº s 69 e 94/2007.

O Controle Interno detectou as irregularidades e advertiu o suprido para que não mais adquirisse tais materiais por meio de suprimento de fundos, sob pena de caracterizar fracionamento de despesa.

Houve fracionamento de despesa de mesma natureza junto ao mesmo fornecedor, em notas fiscais diferentes, com datas próximas, na mesma localidade, no Processo de Suprimento de Fundos nº 259/2007, o que ocasionou despesa total superior ao limite imposto no art. 7º, § 2º, da Portaria TRE-SP nº 56/96 (alterada pela Portaria TRE-SP nº 172/2004) .

O Controle Interno detectou a irregularidade e advertiu o suprido para que não mais fracionasse as despesas.

Órgão: IBGE

Critério: Lei nº 8666/93, art. 24, II, Lei nº 4.320/64, art. 65, Decreto 93.872/86, art 45, e Portaria nº 95/2002, arts. 1º e 2º.

Observações: A equipe constatou que o CDDI - Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE efetuou gastos com materiais utilizados no setor gráfico acima do limite permitido pela legislação, qual seja: R\$ 8.000,00.

Os produtos adquiridos durante o ano de 2007 poderiam ter sido objeto de licitação, uma vez que se tratam de produtos classificados no mesmo elemento e que poderiam ser adquiridos de forma conjunta, sob melhores condições para o órgão.

Processos: 058/2007-17; 060/2007-96; 174/2007-36; 193/2007-62; 194/2007-15; 317/2007-18; 383/2007-80; 417/2007-36; 538/2007-88 e 579/2007-74.

9.3.2. Não existe controle sobre o fracionamento de despesas.

Órgão: UnB.

Critério: Portaria 95/2002, Ministério da Fazenda, arts. 1º e 2º

Observações: Os valores que definem os suprimentos de fundos são utilizados apenas na gestão das despesas de cada suprimento. Não é feito nenhum controle de fracionamento entre os vários suprimentos de fundos concedidos, ainda que no mesmo centro de custos.

9.3.3. Sistemática de gestão dos cartões corporativos propícia à ocorrência de fracionamento de despesa

Órgão: UnB

Critério: Lei 8666/1993, art. 23, § 5º, inciso II, e Portaria 95/2002, do Ministério da Fazenda, art. 1º, § 1º; art. 2º, § 1º.

Observações: Atualmente, na UnB, a gestão de concessão de suprimento de fundos por meio dos cartões corporativos envolve quatro etapas gerais: solicitação do cartão pelo suprido, solicitação do suprimento de fundos, utilização do suprimento de fundos com saques ou débitos no cartão e prestação de contas do suprimento. Os autos do suprimento de fundos compõem-se, dentre outros documentos, do formulário de solicitação, no qual são especificados o valor e objetivo; das notas fiscais e das faturas do cartão. Como se vê, toda a sistemática de gestão centraliza-se no suprimento de fundos individual. Dessa forma, o controle dos limites de utilização delimitados pela legislação (R\$ 800,00 e R\$ 8.000,00, Portaria MF nº 95, de 19/04/2002) é feito somente no nível de cada suprimento de fundos. Conseqüentemente, entende-se que o limite de R\$ 8.000,00 é o limite máximo do somatório das despesas do suprimento de fundos individual e o valor de R\$ 800,00 é o limite máximo de cada nota fiscal. Não é feito nenhum controle do somatório de despesas idênticas ou similares entre os suprimentos de fundos. Dessa forma, o sistema é bastante permeável à ocorrência de fracionamento em situações nas quais o somatório de despesas idênticas ou similares de vários suprimentos de fundos ultrapassem o limite de R\$ 8.000,00. Verificamos que a sistemática adotada torna difícil identificar a ocorrência de fracionamento. Em cada suprimento e, até, em cada nota fiscal de cada suprimento, os itens de despesa podem ser muito díspares. Num mesmo estabelecimento, podem ser adquiridos materiais de natureza diversa. A situação torna-se ainda mais problemática quando se levam em conta a despesa conjunta de vários suprimentos. Na inexistência de controle adequado, fica difícil pesquisar processo por processo de suprimento para verificar o somatório de despesas iguais ou similares.

9.4 - Questão 04 - Que critérios deveriam ser adotados para a entrega do cartão de pagamento do governo federal a determinado servidor?

9.4.1. Inexistência de critérios claros e rigorosos para a concessão de CPGF.

Órgão: UnB

Critério: Lei nº 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art. 45.

Observações: O CPGF é concedido, mediante preenchimento de um formulário, a qualquer professor ou servidor. Não há nenhum controle, senão a indicação do chefe de departamento. Além disso, não há restrição quanto ao número de cartões a ser concedido.

9.4.2. Boa prática: existência de critérios claros e rigorosos para a concessão de CPGF.

Órgão: TRT-MG

Critério: Princípio da Segurança Jurídica.

RELATÓRIO de Auditoria Pet-99688/2006-4 do CSJT (Conselho Superior de Justiça do Trabalho) , de 07/07/2006, que recomendou ao TRT-MG que estudasse a possibilidade de edição de ato próprio para regulamentar a matéria de suprimento de fundos.

Observações: Ausência de ato normativo próprio que a) regulamente a concessão e utilização de suprimento de fundos e b) aprove o "Manual Simplificado de Prestação de Contas de Suprimento de Fundos" do TRT-MG, elaborado em fevereiro de 2007.

Órgão: IBGE.

Critério: Lei nº 4.320/64, art. 65. Decreto 93.872/86, art. 45.

Observações: A concessão de suprimentos de fundos segue Ordem de Serviço nº 001/2006, exarada pela COF - Coordenação de Orçamento e Finanças do IBGE. Tal ordem de serviço estabelece normas e procedimentos para a concessão de suprimento de fundos através do Cartão de Pagamento do Governo Federal e de Conta Corrente tipo "B".

9.4.3. Existência de CPGF emitidos mas não utilizados.

Órgão: TRT-MG

Critério: Princípio da Eficiência, art. 37 da CF.

Observações: Do total de 173 (35 conta tipo B e 72 CPGF) processos de suprimento de fundos abertos em 2007, verificou-se que em 70 (40,4 %) processos, ou seja, 11 conta tipo B e 59 CPGF, houve anulação total dos empenhos e/ou devolução total dos recursos sacados.

9.5 - Questão 05 - Quais limites, restrições e critérios podem ser impostos aos saques em espécie efetuados com o cartão de pagamento do governo federal?

9.5.1. Inexistência de critérios, limites ou restrições para utilização do CPGF na modalidade "saques em espécie".

Órgão: TRT-15ª-SP

9.5.2. Boa prática: existência de critérios, limites ou restrições para utilização do CPGF na modalidade "saques em espécie".

Órgão: TRE-RJ.

Critério: art. 10, do Ato 303/2006, do TRE/RJ.

Observações: A utilização do CPGF na modalidade "Saque em Espécie" deve, necessariamente, ser autorizada pelo Presidente do TRE/RJ;

O setor competente exige justificativa expressa do suprimento para utilização do CPGF na modalidade "Saque em Espécie"; e

O sistema do Banco do Brasil permite o estabelecimento de limites diários, semanais e mensais para utilização do CPGF na modalidade "Saque em Espécie".

9.5.3. Ausência de justificativas para a utilização do CPGF "saques em espécie".

Órgão: INCRA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4.

Observações: Processos: 54400.000108/2007-01; 54400.002802/2007-55; 54700.000208/2007-45; 54700.001623/2007-16; 54700.000164/2007-53; 54700.000239/2007-04; 54700.001813/2007-33.

Órgão: TRT-15ª-SP.

Critério: art. 2º, § 2º, do Decreto nº 5355/2005 (alterado pelo Decreto nº 5635/2005) ; art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005 e Manual SIAFI código 02.11.21 - itens 6.1.2 e 8.4.

Observações: Constatado o uso de 5 cartões corporativos, em projeto piloto do órgão, com a utilização de saques sem documentação que justifique a opção pelo saque em detrimento da modalidade "fatura". Valor total gasto na modalidade "saque": R\$ 67.370,00.

O Controle Interno detectou a irregularidade imediatamente após o término do projeto piloto, em maio/2007.

Órgão: MAPA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4.

Observações: Processos: 21160.001256/2006-75; 21160.001255/2006-21; 21160.000618/2006-19; 21000.010874/2007-20; 21000.008618/2007-72;

21000.005598/2007-88; 21000.003139/2007-60; 21180.000094/2006-10;
21180.000007/2006-24; 21160.001009/2006-79; 21160.001255/2006-21;
21160.000880/2006-55; 21160.000617/2006-66.

Órgão: IBGE

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4.

Observações: A Equipe de auditoria constatou que no processo 139/2006-36 o Sr. Luiz Sérgio Cardoso de Sá, servidor do CDDI - Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE solicitou, no dia 21 de março de 2006, suprimento de fundos na modalidade saque para a aquisição de 15 cópias do Sistema Operacional Windows XP e de 15 unidades de Disco Rígido, no valor total de R\$ 6.700,00.

A justificativa apresentada era de que o gasto seria urgente e que a empresa fornecedora dos produtos não trabalhava com cartão de crédito e também não trabalhava com o procedimento de empenho.

Não se justifica a opção pelo saque, uma vez que referidos produtos poderiam ser adquiridos, nas mesmas ou em melhores condições, em inúmeros outros fornecedores, que, certamente, trabalhariam com cartão de crédito.

9.5.4. Existência de saques em espécie que não atendem ao caráter de excepcionalidade.

Órgão: INCRA

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4.

Observações: A equipe constatou que existem unidades do Incra que somente utilizam o cartão de pagamento do governo federal na modalidade saque. Os saques não são realizados no valor exato da despesa e a devolução do recurso sacado a maior não é feita no prazo de 03 (três) dias, conforme determina a legislação. Processos:

54000.000295/2007-28; 54000.000516/2005-04; 54400.002507/2007-07;
54400.000108/2007-01; 54700.001770/2007-96; 54700.001845/2007-63;
54700.000171/2007-55;

54700.001813/2007-33; 54700.000239/2007-4;

54700.001623/2007-16; 54700.000208/2007-45.

Órgão: MAPA.

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4.

Observações: A equipe constatou que existem unidades do Ministério da Agricultura, a exemplo do 10º Distrito de Meteorologia de Goiânia, que, em 2006, somente utilizaram o cartão de pagamento do governo federal na modalidade saque. Os saques não eram realizados no valor exato da despesa e a devolução do recurso sacado a maior não era feita no prazo de 03 (três) dias, conforme estabelecido pela legislação. Em 2007, após recomendação do Controle Interno, passou-se a utilizar também na modalidade fatura.

Processos: 21000.007436/2006-01; 21000.007406/2006-97; 21000.012274/2006-15; 21000.014294/2006-21;

21180.000003/2006-46; 21180.000068/2007-72; 21180.000070/2007-41; 21160.001009/2006-79; 21160.001255/2006-21; 21160.000618/2006-19.

Órgão: TRT-15ª-SP

Critério: art. 4º, § 2º, da Portaria nº 41/2005 - MPOG

Observações: No projeto piloto do uso de cartões corporativos, de janeiro a maio/2007, o Órgão optou pelo uso exclusivo da modalidade "saque", sem justificativa adequada pela não utilização da modalidade "fatura".

Órgão: IBGE

Critério: Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4.

Observações: A Equipe de auditoria constatou que no processo 139/2006-36 o Sr. Luiz Sérgio Cardoso de Sá, servidor do CDDI - Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE solicitou, no dia 21 de março de 2006, suprimento de fundos na modalidade saque para a aquisição de 15 cópias do Sistema Operacional Windows XP e de 15 unidades de Disco Rígido, no valor total de R\$ 6.700,00.

A justificativa apresentada era de que o gasto seria urgente e que a empresa fornecedora dos produtos não trabalhava com cartão de crédito e também não trabalhava com o procedimento de empenho.

Não se justifica a opção pelo saque, uma vez que referidos produtos poderiam ser adquiridos, nas mesmas ou em melhores condições, em inúmeros outros fornecedores, que, certamente, trabalhariam com cartão de crédito.

10. Conclusão

O suprimento de fundos é modalidade de dispêndio de recursos públicos utilizado em

situações excepcionais, para os casos em que não seja possível, viável ou desejável percorrer as etapas do processo normal de aplicação dos recursos públicos.

Situações que não se enquadram no processo normal de aplicação merecem, da mesma forma, processo diferenciado de controle, acompanhamento e avaliação.

É possível perceber que os gastos realizados mediante suprimento de fundos atendem a uma infinidade de peculiaridades, que variam conforme o órgão, a região, aspectos sazonais - como é o caso das eleições e do censo demográfico - e se apresentam através de quantidade ainda maior de operações, realizadas, em todo território nacional, por quase todos os órgãos da administração pública federal, em valores que, regra geral, são de pequena monta.

A auditoria, bem como os questionários encaminhados a determinado conjunto de entidades, mostrou que o conjunto das informações relacionadas ao suprimento de fundos é armazenado, regra geral, em processos físicos (papel), situação que dificulta a recuperação de informações e aumenta, em muito, o custo de se realizar qualquer tipo de controle, seja ele social ou aquele realizado pelas entidades destinadas a esse fim.

É inegável que a publicação de dados referentes ao gasto com o Cartão de Pagamento do Governo Federal no Portal da Transparência contribui substancialmente para, não só reduzir o custo de acesso à informação, mas também para aumentar a transparência de tais gastos.

No entanto, é preciso ressaltar que os dados ali publicados, apesar do detalhamento e da confiabilidade que apresentam, são dados disponibilizados segundo lógica da empresa operadora do CPGF. Tal situação pode acarretar a evidenciação de informações que não espelhem a realidade dos gastos e, a partir disso, resultar em julgamentos equivocados por parte de seus usuários. Inúmeros seriam os exemplos de situações que poderiam gerar constrangimento para o responsável pela aplicação dos recursos públicos, ainda que agindo rigorosamente dentro da lei.

Dadas as características do suprimento de fundos, apresentadas acima e em todo este relatório, é possível afirmar que a participação da sociedade na aplicação de recursos mediante tal instrumento deve ser incentivada e facilitada, além de ser ponto fundamental para o sucesso do controle dos recursos públicos.

Para isso, é preciso aproveitar experiências bem sucedidas em determinados órgãos públicos, e fazer com que sistema eletrônico específico para controle, concessão e acompanhamento de suprimento de fundos seja implementado para toda a administração pública.

Além de diminuir o custo do acesso à informação e o custo do controle da aplicação dos

recursos públicos, a implantação de tal sistema permitirá que a administração pública tenha condições de gerir seus gastos de forma mais inteligente, evitando, inclusive, o fracionamento da despesa.

11. Propostas de encaminhamento

Ante o exposto, submetemos à apreciação superior a adoção das seguintes propostas.

1) conhecer da representação formulada pelo Sr. Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Marinus Eduardo de Vries Marsico, no TC 002.796/2008-4, para, no mérito, rejeitar a proposta de suspensão cautelar do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal;

2) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que promova a implementação, para toda a Administração Pública Federal, de sistema de controle eletrônico de concessão, execução, acompanhamento e controle de suprimento de fundos, a exemplo do utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, porém integrado ao SIAFI e acessível via rede mundial de computadores, e que contemple módulo específico para o gerenciamento dos dispêndios realizados em cada órgão/entidade;

3) firmar os seguintes entendimentos:

a) as hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 45 do Decreto nº 93.872/86 exauram o rol dos casos em que é possível a concessão de suprimento de fundos, devendo-se submeter ao processo normal de aplicação as despesas cujo valor exceder ao fixado pela Portaria MF nº 95/2002, ou que não sejam eventuais e que não exijam pronto pagamento ou as que não sejam de caráter sigiloso;

b) o suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas em caráter excepcional e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa do valor dos bens ou serviços;

c) os limites estabelecidos pelo art. 1º da Portaria nº 95/2002 do Ministério da Fazenda referem-se a todo e qualquer tipo de suprimento de fundos, não apenas aos destinados a atender às despesas de pequeno vulto, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º da Portaria MF nº 95/2002;

d) a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma Unidade Gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um mesmo exercício e para

o mesmo subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelo mesmo dispositivo legal;

e) o direcionamento de dispêndios mediante suprimento de fundos a determinado conjunto de fornecedores constitui afronta ao princípio da impessoalidade consagrado no art. 37 da Constituição Federal;

f) os órgãos da Administração devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de Cartão de Pagamento a seus servidores, que considerem as peculiaridades de cada órgão, e estabeleçam critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade "saques em espécie", em cumprimento ao disposto na Lei nº 4.320/64, art. 65, e no Decreto nº 93.872/86, art. 45;

g) os processos pertinentes a suprimento de fundos devem ser autuados de forma tempestiva em obediência ao disposto no art. 22, § 4º, da Lei 9.784/99;

h) a concessão de suprimento de fundos, sempre precedida de motivação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização de referido instrumento, somente é possível após formalização da demanda a ser atendida, discriminados, em detalhes, os objetos a serem adquiridos, em observância ao disposto no Decreto 93.872/86, art. 45, e nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21;

i) a concessão de suprimento de fundos deve ser amplamente divulgada em boletins internos e em meio eletrônico de acesso público, em atendimento ao Princípio da Publicidade;

j) na prestação de contas de utilização de suprimento de fundos, o suprido deve apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal na modalidade "saques em espécie", em atendimento ao estabelecido pela Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4;

l) as faturas encaminhadas pela instituição operadora dos Cartões de Pagamento do Governo Federal-CPGF devem ser juntadas aos processos de prestação de contas, a fim de promover o confronto com os documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período;

m) o atesto de recebimento do material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pessoa do suprido, em obediência à Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11;

4) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) regulamente sistemática de diárias para atender às necessidades de hospedagem, alimentação e locomoção, em viagens no território nacional, dos Senhores Ministros de Estado;

b) reveja a redação do art. 2o do Decreto nº 6.370/2008, disciplinando expressamente que os saques apenas sejam permitidos em situações nas quais, comprovadamente, não for possível utilizar o CPGF na modalidade de fatura, inclusive para os órgãos elencados no art. 47 do Decreto 93.872/86.

5) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de gestora do SIAFI, que oriente os diversos órgãos quanto à correta informação da modalidade de licitação na emissão da Nota de Empenho quando se tratar de suprimento de fundos, de modo a que os registros do sistema reflitam adequadamente o montante da despesa efetuada mediante esse instrumento;

6) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que avalie a conveniência de incluir no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) procedimentos de escrituração contábil que permitam o registro, a evidenciação e a relacionamento entre os empenhos emitidos, referentes a suprimento de fundos, com cada uma das hipóteses previstas nos incisos I, II e III do art. 45 do Decreto nº 93.872/86;

7) quanto à sobrecarga na estrutura de controle, recomendar:

a) ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região que adote medidas tendentes ao fortalecimento da área administrativa, a fim de suprir a deficiência apontada no controle e acompanhamento das rotinas referentes ao suprimento de fundos;

b) ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo que implemente, a partir do presente exercício, ampliação da sistemática de verificação in loco da aplicação dos suprimentos de fundos utilizados no período eleitoral ou que, alternativamente, caso não seja possível a inspeção in loco, solicite à Prefeitura Municipal declaração dos valores gastos e o objeto das despesas com as eleições do município.

8) quanto às falhas na concessão de suprimento de fundos, determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que:

a) em obediência ao disposto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 5, 6 e 7 e nos itens I a III do art. 18 e no art. 22 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007, faça constar do ato de concessão de suprimento de fundos informações pertinentes ao prazo máximo para aplicação dos recursos, ao prazo para a apresentação da prestação de contas e, quando da concessão mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal-CPGF, à sistemática de pagamento e ao valor limite para modalidade saque e fatura, de forma a que não

seja ultrapassado o montante constante da respectiva Nota de Empenho;

b) em obediência ao disposto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 9, e no art. 36 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007, não conceda suprimento de fundos para a aquisição de material permanente;

c) oriente seus servidores no sentido de que a concessão de suprimento de fundos somente ocorra a critério do ordenador de despesas e sob sua inteira responsabilidade, vedada a concessão de suprimento de fundos no qual a pessoa do suprido se confunda com a pessoa do ordenador de despesas, em obediência ao art. 65 da Lei nº 4.320/64, do art. 45 do Decreto 93.872/86 e da Macrofunção SIAFI 02.11.21 item 2.

9) quanto à realização de dispêndios mediante Cartão de Pagamento do Governo Federal-CPGF acima do limite da Nota de Empenho, determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS estrita obediência ao disposto no art. 65 da Lei 4.320/64, no art. 45 do Decreto 93.872/86, na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 4, e no art. 21 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007, no sentido de realizar dispêndios, fatura ou saque, nos limites do valor estabelecido pela respectiva Nota de Empenho.

10) quanto à utilização de documentos inadequados para a comprovação de despesas realizadas mediante suprimento de fundos, determinar:

a) ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que instruem seus supridos no sentido de que juntem às respectivas prestações de contas de seus suprimentos de fundos os documentos originais devidamente atestados, emitidos em nome do órgão, comprovando as despesas realizadas, em estrito cumprimento do item 11.4.5 da Macrofunção SIAFI 02.11.21;

b) ao Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que oriente seus supridos no sentido de que as despesas, realizadas mediante suprimento de fundos, devam ser comprovadas por documento fiscal específico, por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, com a declaração de recebimento da importância paga, conforme estabelecido na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.5, e no Manual Simplificado de Prestação de Contas de Suprimento de Fundos do TRT-MG.

11) quanto às falhas na análise das prestações de contas, determinar:

a) ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA que oriente os responsáveis pela concessão, controle e acompanhamento dos suprimentos de fundos no sentido de exigir dos supridos do órgão que não incorram novamente nas falhas apontadas durante a análise das prestações de contas referentes ao suprimento de fundos, em cumprimento ao disposto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11;

b) ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS que:

b.1) conforme art. 52 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007, realize análise das prestações de contas de forma tempestiva;

b.2) de acordo com art. 52 da OI/INSS/DIROFL nº 10/2007, para as prestações de contas aprovadas com ressalva, tome as providências necessárias à sua regularização, adotando, se for o caso, procedimento de tomada de contas especial;

b.3) em obediência ao disposto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.6, verifique se os documentos juntados à prestação de contas apresentam data de emissão igual ou posterior a da entrega do numerário, e se essas estão compreendidas dentro do período fixado para aplicação dos recursos.

12. quanto aos procedimentos de controle que não se ajustaram aos requisitos de transparência e publicidade, determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região que insira, nos processos de prestação de contas, os extratos das contas tipo "B", em cumprimento ao disposto na Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.4.5;

13. quanto à existência de processos de suprimento de fundos sem a devida autuação, determinar ao Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que regularize a autuação dos processos abertos em 2007 e ainda pendentes de autuação;

14. quanto ao direcionamento de dispêndios para determinado conjunto de fornecedores, determinar à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE que oriente seus suprimentos de forma a impedir o direcionamento de dispêndios a determinado conjunto de fornecedores, em estrita observância aos princípios dispostos na Ordem de Serviço IBGE/COF nº 001/2006 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

15. quanto à existência de processos sem carimbo de identificação e respectivas rubricas, recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que utilize carimbo próprio com identificação do Tribunal, em todas as folhas dos processos, para apor rubrica e numeração;

16. quanto ao serviço prestado pelo Banco do Brasil S.A. que não atende totalmente às necessidades dos órgãos da administração pública, recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova discussões junto à instituição financeira operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal-CPGF, com o objetivo de criar sistemática específica para a administração pública federal;

17. quanto à utilização do instrumento para execução de despesas subordinadas ao

processo normal de aplicação:

a) determinar:

a.1) ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região que, de acordo com Lei 4.320/64, art. 65, com o Decreto 93.872/86, art 45, e com o art. 1º da Portaria GDG nº 02/95, realize a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva ou pequenos reparos mediante licitação ou dispensa, dependendo da estimativa do valor dos serviços;

a.2) ao Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais - MG que, em nome do Princípio da Oficialidade e em decorrência da Proposição TRT/DSAA/013/2008, de 01/02/2008, ao efetuar pagamento do seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores Terrestres - DPVAT se abstenha de emitir Ordem de Pagamento diretamente ao Banco do Brasil sem os prévios lançamentos no SIAFI em favor do beneficiário, qual seja, a Seguradora Líder dos Consórcios de Seguro DPVAT Ltda;

b) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a oportunidade e conveniência de se adotar procedimento comum e centralizado para a realização de dispêndios que são executados de forma padronizada para toda a Administração Pública Federal, a exemplo do pagamento do seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores Terrestres (DPVAT) dos veículos oficiais.

18. quanto a ato normativo interno em desacordo com legislação em vigor, determinar à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE que:

a) em estrita observância do disposto na Lei 4.320/64, art. 65, e no Decreto 93.872/86, não mais conceda suprimento de fundos com base no conceito de "suprimento de fundos especial" adotado pela Ordem de Serviço IBGE/COF nº 001/2006, que conflita com o estabelecido pela citada legislação;

b) altere o texto da Ordem de Serviço IBGE/COF nº 001/2006, de forma a tornar o conceito de "suprimento de fundos especial" compatível com a legislação em vigor, notadamente o art. 65 da Lei 4.320/64, o art. 45 do Decreto 93.872/86 e a Portaria MF nº 95/2002.

19. quanto à existência de normativo interno desatualizado sobre a concessão de suprimentos de fundos por meio do CPGF, determinar à Fundação Universidade de Brasília - UnB que atualize seu regulamento do gênero, para que ele se torne compatível com o contido na Lei 4.320/64, no Decreto 93.872/86, na Portaria MF nº 95/2002 e na Macrofunção SIAFI 02.11.21;

20. quanto à utilização do suprimento de fundos para fracionamento de despesas, determinar ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo estrita observância ao art. 7º, §§

2º e 3º, da Portaria TRE-SP nº 56/96, alterada pela Portaria TRE-SP nº 172/2004;

21. quanto à inexistência de rotinas de controle interno sobre o fracionamento de despesas, determinar à Fundação Universidade de Brasília - UnB que adote procedimentos com o objetivo de controlar o montante das despesas executadas com suprimento de fundos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento, em observância ao disposto na Lei 8.666/93, art. 24, II, e na Portaria MF 95/2002, arts. 1º e 2º;

22. quanto à existência de critérios claros e rigorosos para a concessão de CPGF, determinar ao Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que, em nome do Princípio da Segurança Jurídica, avalie a oportunidade de aprovar o "Manual Simplificado de Prestação de Contas de Suprimento de Fundos", usado para orientação aos servidores supridos, ou institua outro ato normativo que discipline internamente a matéria;

23. quanto à existência de Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF) emitidos, mas não utilizados, determinar ao Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais que, em nome do Princípio da Eficiência, art. 37 da Constituição Federal de 1988, desenvolva mecanismos de planejamento para garantir que os suprimentos de fundos abertos gerem os gastos pertinentes e necessários e, dessa forma, evitar o ocorrido em 2007, quando 40,4% dos processos de suprimento de fundos abertos tiveram anulação total do empenho;

24. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que se pronuncie, no prazo de 30 dias, acerca da viabilidade e oportunidade do cumprimento da recomendação constante da proposta nº 2 acima, e, se for o caso, apresente cronograma para implementação da medida recomendada.

25. determinar à SEMAG que monitore o cumprimento das medidas contidas nas propostas 2, 16 e 24 acima.

26. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao Conselho Nacional de Justiça, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e de São Paulo, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Fundação Universidade de Brasília, à Secretaria do Tesouro Nacional e aos Procuradores da República, Drs. Eliana Pires Rocha, Carlos Henrique Martins Lima e Rômulo Moreira Conrado."

É o relatório.

Voto:

Trago à consideração do Tribunal o relatório de auditoria de conformidade realizada em face da proposta formulada pelo Senhor Ministro Ubiratan Aguiar, aprovada na Sessão de 30/1/2008, deste Colegiado, destinada a avaliar a realização de despesas com suprimento de fundos no âmbito da União, desde a implantação do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) .

2. A relevância da matéria ora tratada constitui a razão de sua apreciação em Sessão Plenária, consoante faculta o art. 17, § 1º, do Regimento Interno/TCU.

3. Desde logo, impõe-se aqui um registro de louvor às diversas equipes técnicas do TCU, responsáveis pelas verificações e análises desenvolvidas junto às dezenas de órgãos/entidades fiscalizados, para fins da avaliação requerida por esta Corte de Contas, a partir daquela solicitação do Ministro Ubiratan Aguiar.

4. Sem dúvida, cumpre reconhecer o excelente trabalho que todos produziram e que se encontra consubstanciado no presente relatório, sob a competente e superior coordenação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) , que promoveu a consolidação dos resultados dos exames.

5. Não poderia deixar de registrar também a relevante contribuição oferecida a esta fiscalização pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) , na pessoa da então Presidente, Ministra Ellen Gracie Northfleet, como resultado do termo de cooperação firmado entre o TCU e aquela instituição, tendo-se em consequência as informações indispensáveis sobre o uso de cartões corporativos no âmbito dos diversos órgãos do Poder Judiciário.

6. Conforme eu já havia anunciado aos meus Pares, a orientação deste Relator aos analistas encarregados dos exames foi no sentido de que se preocupassem, especialmente, com o aperfeiçoamento dos procedimentos atualmente em vigor, naquilo que eles se revelassem falhos ou ineficazes para a garantia da boa e regular aplicação dos recursos do erário.

7. Nesse sentido, fiz ver a todos a importância que deve merecer a atuação de caráter pedagógico do Tribunal, desenvolvida por meio de orientações aos agentes oficiais sobre os melhores procedimentos administrativos e práticas de gestão.

8 Penso que esse enfoque do controle é tanto mais efetivo quando se faz acompanhar de publicações de caráter instrutivo, realização de seminários, encontros e reuniões de natureza educativa, ou, ainda, quando é complementado com determinação visando à adoção de providências saneadoras e tendentes a impedir outras ocorrências desaconselhadas.

9. A meu sentir, o caráter educativo surge até mesmo quando da aplicação de sanções

aos responsáveis por irregularidades ou práticas lesivas aos cofres públicos, na medida em que estas funcionam como fator de inibição a novas ocorrências da espécie.

10. Mas diante de situações com possibilidade de enquadramento neste último caso, optamos por sua análise destacada do presente relatório, constituindo-se processo à parte para cada unidade jurisdicionada com indícios do gênero, cabendo aos relatores das respectivas LUJ"s o exame da matéria, a saber:

a) Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP (TC-012.283/2008-2, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) : em face de indícios da utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) para a realização de despesas de cunho pessoal (compras no exterior e em restaurantes) ;

b) **Universidade Federal do Paraná - UFPR** (TC-003.859/2008-0, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) : em razão de indícios relacionados ao uso do CPGF para a execução de despesas de cunho pessoal ou de despesas elevadas para aquisição de bens permanentes no exterior;

c) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Departamento Regional Sul/PR (TC nº 008.635/2008-0, Relator: Ministro Guilherme Palmeira) : ante a necessidade de aprofundamento dos exames, relativamente ao uso de recursos sacados; e

d) Comando da Marinha (ainda sem autuação de processo, Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa) : em virtude de elementos que apontam para a prática de fracionamento de despesas, para a falta de planejamento no uso do CPGF e para a utilização indevida de suprimentos de fundos.

11. Segundo já informado também a Vossas Excelências anteriormente, deixaram de ser objeto da presente auditoria os dispêndios da espécie (suprimento de fundos) com as seguintes características:

a) enquadrados como sigilosos, pois já estão sendo verificados no TC- 005.487/2006-6, alcançando a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) , de relatoria do Senhor Ministro Ubiratan Aguiar;

b) da Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República, porquanto já foram objeto das auditorias tratadas nos TCs 001.110/2004-0, 016.236/2005-6 e 007.512/2006-0;

c) realizadas pelo Poder Legislativo, em virtude da não-utilização de cartões corporativos pelos seus órgãos.

12. De igual modo, não constituiu preocupação das verificações ora em julgamento a regularidade dos documentos fiscais de comprovação de despesas referentes aos processos analisados.

13. Como visto no relatório precedente, o suprimento de fundos caracteriza-se como um adiantamento para realização de despesas em circunstâncias excepcionais, nos casos expressamente definidos na legislação, ante a inviabilidade de sua subordinação ao processo normal de aplicação.

14. O assunto acha-se atualmente disciplinado num conjunto bastante amplo de normas e regulamentos: Lei nº 4.320/1964 (arts. 65 e 68) , Decreto nº 93.872/1986 (arts. 45 e 47) , Decreto nº 5.355/2005, Decreto nº 5.635/2005, Decreto nº 6.370/2008, Portaria MPOG nº 265/2001, Portaria MPOG nº 41/2005, Portaria MF nº 95/2002, Instrução Normativa STN nº 04/2004 e Macrofunção nº 02.11.21 do Manual SIAFI (Em tempo: por força do disposto nos itens 2 e 3 da IN-STN nº 05/96, o Manual SIAFI tem caráter normativo, devendo ser observado pelos gestores) .

15. Assim, o regime de adiantamento de recursos para a realização da despesa pública é uma exceção permitida pelo art. 65 da Lei nº 4.320/1964, cuja operacionalização foi prevista inicialmente por meio da entrega de numerário a servidor. O art. 68 da mesma lei determina que a despesa a ser realizada dessa forma é aquela que não pode subordinar-se ao processo normal de realização, ou seja, por intermédio de licitação ou com dispensa de certame, conforme o valor da contratação.

16. Por sua vez, o Decreto nº 93.872/1986, ao dispor sobre a unidade de caixa do Tesouro Nacional e consolidar as normas pertinentes, denominou tais adiantamentos de "suprimento de fundos", e regulamentou a sua aplicação.

17. Portanto, as características principais do gasto realizado dessa forma são a excepcionalidade e a impossibilidade de submissão ao processo normal de execução, que seria a formalização de processo, obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, celebração de contrato quando for o caso, emissão de Nota de Empenho em nome do credor, liquidação e pagamento da despesa por via bancária.

18. Com efeito, nos termos do art. 45 do sobredito Decreto nº 93.872/1986, o suprimento de fundos é previsto em três situações:

"Art . 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos (Lei nº 4.320/64, art. 68 e Decreto-lei nº 200/67, § 3º do art. 74) :

I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda."

19. Além das situações elencadas no art. 45, há ainda a previsão, no art. 47, do regime especial de execução para atender peculiaridades de determinados órgãos:

"Art. 47. A concessão e aplicação de suprimento de fundos, ou adiantamentos, para atender a peculiaridades dos órgãos essenciais da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, das repartições do Ministério das Relações Exteriores no exterior, bem assim de militares e de inteligência, obedecerão ao Regime Especial de Execução estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos Ministros de Estado, vedada a delegação de competência."

20. Com relação especificamente ao Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), o art. 2º do Decreto nº 5.355/2005, até o início deste ano, previa que ele poderia ser utilizado para três fins:

"I - aquisição de materiais e contratação de serviços de pronto pagamento e de entrega imediata, enquadrados como suprimento de fundos, observadas as disposições contidas nos arts. 45, 46 e 47 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e regulamentação complementar;

II - pagamento às empresas prestadoras de serviço de cotação de preços, reservas e emissão de bilhetes de passagens, desde que previamente contratadas, vedado o saque em moeda corrente para pagamento da despesa; e

III - pagamento de diária de viagem a servidor, destinada às despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana, bem como de adicional para cobrir as despesas de deslocamento até o local de embarque e do desembarque ao local de trabalho ou de hospedagem e vice-versa."

21. Todavia, o recente Decreto nº 6.370, de 1/2/2008, restringindo o regramento anterior, alterou aquele dispositivo regulamentar (art. 2º do Decreto nº 5.355/2005), passando a autorizar a utilização do cartão tão-somente para a aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos.

22. Para fins de diferenciação entre os valores que podem ser movimentados na forma tradicional do suprimento de fundos e mediante cartão corporativo, importa contextualizar os termos da Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda.

23. A diferença é justamente o dobro do montante para um caso e outro. Enquanto na modalidade tradicional é possível o adiantamento de R\$ 7.500,00 para obras e serviços de engenharia, e de R\$ 4.000,00 para compras e demais serviços, por meio do cartão de pagamento essas cifras sobem para R\$ 15.000,00 e R\$ 8.000,00, respectivamente.

24. A variação é relativamente maior quando se trata de despesas de pequeno vulto, pois, enquanto na modalidade tradicional é permitido o adiantamento de R\$ 375,00 para obras e serviços de engenharia, e de R\$ 200,00 para compras e demais serviços, por meio do cartão de pagamento esses valores aumentam quatro vezes, passando para R\$ 1.500,00 e R\$ 800,00, respectivamente.

25. Ou seja, o uso do cartão enseja maior possibilidade de gastos fora dos padrões normais de aplicação, o que faz incidir sobre esse mecanismo a exigência de controle mais rigoroso, de modo a prevenir abusos ou despesas irregulares.

26. No caso do suprimento tradicional, até a edição do Decreto nº 6.370/2008, era utilizada, além da ordem bancária de pagamento (OBP), a conta bancária tipo "B", sendo que, por força do referido normativo (Decreto nº 6.370/2008), a partir de 2 de junho último, restou como único instrumento, no âmbito do Poder Executivo, o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), à exceção dos comandos militares, que foram excluídos da nova orientação.

27. Com isso, perdura na esfera dos outros Poderes a antiga sistemática, inclusive com o uso da chamada conta "B", cujo disciplinamento foi objeto da IN/STN 04/98, segundo a qual ela deve ser aberta no Banco do Brasil, destinando-se a "...acolher recursos de suprimento de fundos e de adiantamentos, movimentada pelo agente pagador beneficiário e vinculada à unidade gestora responsável". No caso, a entrega dos recursos ocorre mediante a emissão de ordem bancária transferindo os recursos da conta única para essa conta "B", que é movimentada por cheques.

28. Já a ordem bancária de pagamento (OBP) é emitida pela unidade gestora, em nome do servidor - responsável pela aplicação do suprimento -, que a apresenta ao caixa do banco e recebe os recursos em espécie.

29. Por sua vez, o CPGF é um cartão emitido pelo Banco do Brasil, em nome do servidor, por indicação da unidade gestora, e pode ser utilizado na função crédito, bem como para realizar saques em espécie diretamente da conta única.

30. Adentro agora em campo de fundamental importância para o adequado exercício

das atividades de controle, sendo indispensável sua compreensão por parte dos órgãos responsáveis pela fiscalização da regular aplicação dos recursos públicos. Refiro-me à forma como se processa a contabilização das despesas realizadas com suprimentos de fundos e, portanto, com o próprio cartão corporativo.

31. O controle contábil dos suprimentos é efetivado de forma a evidenciar a despesa realizada e a responsabilidade do suprido até que este preste contas. Em razão da determinação contida no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, a despesa é reconhecida no ato de concessão do suprimento e a responsabilidade do suprido é inscrita no Ativo Compensado. A baixa contábil da responsabilidade ocorre na prestação de contas da aplicação dos recursos, ocasião em que também se registra o montante da aplicação nos subelementos de despesa próprios. Caso ocorra a devolução de recursos, a despesa é estornada e os valores retornam à disponibilidade financeira da unidade gestora.

32. Além do controle antes mencionado, a contabilidade também registra no Passivo Compensado o montante da despesa liquidada na modalidade suprimento de fundos. A partir do exercício de 2007, esse registro passou a ser realizado de forma detalhada por classificação orçamentária. Tal procedimento proporciona maior transparência, uma vez que é possível verificar o montante da despesa por subelemento, realizada por meio de suprimento de fundos e pelas demais modalidades de licitação.

33. De outra parte, a contabilização dos gastos com o cartão é diferenciada das demais formas, em prol de um maior controle e de uma maior transparência, em razão de instrumentos adicionais que foram implementados a partir de determinações do TCU, dirigidas ao Governo Federal.

34. Desde a implantação até o exercício de 2004, os gastos com o CPGF eram registrados em contas específicas para esse controle somente no Ativo e no Passivo Circulante. De 2005 em diante, além dos registros normais nas contas destinadas ao suprimento de fundos e nas contas do circulante, foram acrescentados registros contábeis em duas contas do ativo compensado, para evidenciar, em relação a cada detentor de cartão, o montante sacado em espécie e o montante utilizado como cartão de crédito.

35. Foi justamente essa forma de registrar os gastos com o cartão que permitiu ao País a revelação de várias operações suspeitas noticiadas na mídia.

36. Vê-se, portanto, que apesar dos avanços verificados com o diuturno trabalho das instituições fiscalizadoras em todos os níveis, desde o controle interno exercido pela Controladoria Geral da União, até o controle externo desempenhado pelo Parlamento e pelo TCU, e passando também pelo controle social a cargo da população, há muito ainda que se caminhar no sentido do aperfeiçoamento da sistemática dos cartões corporativos.

37. Assim, é necessário torná-la mais sujeita a regramentos que coíbam o mal uso do cartão, aperfeiçoando as práticas de controle, que devem estar presentes em todas as fases da despesa, desde a autorização do uso desse instrumento para determinado servidor, até a comprovação da regular aplicação dos recursos, sendo desejável que tudo fique registrado em meio eletrônico.

38. O TCU vem-se preocupando com o tema não é de agora. Suas freqüentes intervenções no sentido do aprimoramento dessa sistemática têm produzido importantes avanços em termos de controle.

39. Cumpre destacar que o cuidado dispensado pelo Tribunal em relação à matéria não ocorre por acaso. Ao contrário, as programações colocadas em prática são guiadas por princípios que justificam plenamente os acompanhamentos implementados ou em curso.

40. Como se sabe, as fiscalizações levadas a efeito pela Corte de Contas são definidas pela ponderação de critérios técnicos, compreendendo aspectos que são adequadamente considerados para efeito das investigações aprovadas, quais sejam:

a) área de risco, identificada a partir do tratamento estatístico dos resultados das ações de fiscalização a cargo do sistema geral de controle (interno e externo) ;

b) relevância do tema, tendo-se em conta a sua importância para a Administração Pública, ainda que não seja economicamente quantificável ou significativo; e

c) materialidade, que é a importância relativa do volume de recursos envolvidos, isoladamente ou em determinado contexto.

41. Feitos esses esclarecimentos preliminares, para se entender o porquê da presente auditoragem, tenho por essencial descrever aqui, ainda que em síntese, os progressos observados na operacionalização da sistemática sob análise, advindos graças à interferência do TCU ao longo dos anos, de maneira a permitir uma melhor compreensão do assunto.

42. Ao todo, já foram quatro auditorias realizadas no setor antes da que ora se aprecia, sendo três em unidades vinculadas à Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR) e uma na Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) .

43. A primeira fiscalização (TC 001.110/2004-0 - Acórdãos nº s 1.783/2004-TCU-Plenário e 1.829/2005 - Plenário) resultou em determinações que tiveram como consequência a adoção de diversas providências por parte dos órgãos envolvidos, conforme o que segue em resumo, em função da primeira fase do respectivo monitoramento, a cargo da 6ª SECEX:

Determinação:

- à Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República, em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o CPGF, que adotasse os vários procedimentos ali indicados para a execução e controle das movimentações de suprimentos de fundos com cartão.

Efeitos:

a) no âmbito da Secretaria, o percentual de saques em relação ao total da despesa passou de 41% no primeiro semestre de 2004 para 22% em igual período de 2005;

b) para reduzir as situações que demandavam saques em espécie, foi autorizada, por meio da Portaria MPOG nº 41/2005, com a redação dada pela Portaria MPOG nº 01/2006, a utilização do cartão na modalidade "assinatura em arquivo", isto é, "transação de compra de materiais ou prestação de serviços efetuada pelo portador do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF com afiliado, por meio de correio, telefone ou outro veículo de telecomunicação, sem a presença do CPGF e de seu portador no respectivo estabelecimento comercial";

c) melhoria dos controles, conforme constatado no segundo trabalho de fiscalização (TC-016.236/2005-6) ;

d) em 2005, foram alcançados níveis satisfatórios de organização dos processos, tais como: as demandas que motivaram as despesas passaram a ser anexadas aos autos; houve maior rigor no atesto dos documentos fiscais; passaram a ser elaborados demonstrativos que auxiliam na conferência das operações realizadas, a exemplo da planilha de custos para cada locação de veículo, que apresenta controles individualizados sobre o valor da diária, o consumo de combustível e as distâncias percorridas;

e) implantação de sistema informatizado para controle dos suprimentos de fundos, denominado "SUPRIM", reunindo dados sobre a movimentação realizada pelos portadores.

Determinação:

- à Secretaria do Tesouro Nacional - STN e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, para que adotassem providências disciplinadoras para uso do CPGF, em particular quanto ao reforço do caráter excepcional do saque, e dirimissem dúvidas acerca da adoção de limites de crédito e financeiros.

Efeitos: as medidas reclamadas pelo TCU foram atendidas mediante a edição do Decreto nº 5.355/2005, que revogou o Decreto nº 3.892/2001, bem assim do Decreto nº 6.370/2008, que impôs restrição ao uso do cartão de pagamento na modalidade de saque, e da Portaria MPOG nº 41/2005, que alterou dispositivos da Portaria MPOG nº 265/01, tendo sido ainda promovida a revisão da macrofunção no SIAFI, que disciplina a utilização do cartão de pagamento (nº 02.11.21 -SUPRIMENTO DE FUNDOS) .

Determinação:

- à STN, para que avaliasse a possibilidade de implementar no SIAFI medidas com o objetivo de assegurar a transparência e fidedignidade das informações referentes à movimentação com o cartão de pagamento.

Efeitos:

a) desdobramento das contas de registro das movimentações com o cartão, de modo a se obterem de forma rápida os totais de saques e faturas, lembrando que antes dessa alteração era necessário realizar várias rotinas para se conhecerem tais montantes separadamente (saques e faturas) ;

b) criação, a partir de 2007, de conta contábil específica para registro dos valores acumulados no exercício referentes às liquidações de empenhos na modalidade "09 - Suprimento de Fundos" e demais modalidades, permitindo a consulta por UG/Gestão e trazendo o detalhamento em nível de subitem de despesa (natureza de despesa detalhada) , solucionando, com isso, histórico problema existente na gestão dos suprimentos de fundos via conta bancária, que não possibilitava a obtenção de informações quanto à natureza dos serviços ou dos bens adquiridos pelos agentes supridos;

c) as contas contábeis do grupo 1.9.2.4.1.02.XX (empenhos por modalidade de licitação) passaram a apresentar como conta corrente a informação "célula de despesa com ND detalhada", o que proporciona um detalhamento de informações sobre a natureza da movimentação dos suprimentos de fundos consideravelmente maior, viabilizando o acompanhamento mais efetivo dos gastos da espécie, ante a facilidade na detecção de indícios de fracionamento de despesa e/ou utilização de modalidade imprópria, ao tempo em que permite a identificação dos tipos de materiais adquiridos de forma mais rápida e detalhada.

44. Ainda como decorrência daquela primeira fiscalização (TC 001.110/2004-0 - Acórdãos nº s 1.783/2004-TCU-Plenário e 1.829/2005 - Plenário) , foi realizada a segunda etapa do monitoramento, igualmente sob a responsabilidade da 6ª SECEX.

45. Sobreveio então o relatório correspondente, cujas conclusões foram submetidas ao

Relator da matéria, Ministro Ubiratan Aguiar, que brevemente oferecerá à deliberação do Tribunal o encaminhamento que entender cabível, o que certamente resultará em novas providências tendentes ao aperfeiçoamento da área.

46. A segunda auditoria nesse campo originou-se do Acórdão nº 1.246/2005 - TCU-Plenário (TC 011.825/2005-2) , alcançando novamente a Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República.

47. Dessa vez, o foco da verificação in loco deixou de ser a sistemática de utilização do cartão corporativo, passando-se ao exame da regularidade dos processos de prestação de contas dos suprimentos de fundos.

48. Os resultados dos trabalhos foram reunidos no TC-016.236/2005-6 (Acórdão nº 230/2006- TCU-Plenário) , tendo-se então as seguintes conclusões:

a) quanto à conformidade das despesas, não se constatou a ocorrência de gastos que pudessem ser classificados como de cunho estritamente pessoal, não se considerando nesse grupo dispêndios com alimentação, cerimonial, higiene e os utilizados em eventos sociais;

b) no que concerne à utilização de suprimentos, foram comprovadas: 1) a utilização indevida para compra de uniformes, dado que tal aquisição poderia subordinar-se ao regime normal de execução; 2) a antieconomicidade na locação de veículos para a segurança de familiares do Senhor Presidente da República; e 3) a ausência de indicação precisa da finalidade das despesas executadas com o cartão de pagamento, em especial no tocante à aquisição de gêneros alimentícios para atendimento a eventos sociais em residências oficiais.

49. No caso, o encaminhamento necessário deu-se mediante o Acórdão nº 230/2006-TCU-Plenário, sendo então determinado à Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República que adotasse as providências saneadoras em relação ao constatado, ficando a Secretaria de Controle Interno daquele órgão incumbida de efetuar o acompanhamento cabível, para fins de registro nas próximas contas da unidade.

50. O terceiro trabalho de campo deu origem ao TC-007.512/2006-0, consistindo em avaliação a respeito da regularidade dos documentos fiscais utilizados na comprovação de despesas efetivadas com cartão de pagamento, mais uma vez no âmbito da Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República

51. As verificações ali procedidas revelaram que, salvo em reduzido número de notas fiscais, não havia evidências da não-realização das despesas registradas. Todavia, foram identificados indícios de ilícitos fiscais, afora outras impropriedades administrativas.

52. Daí a aprovação do Acórdão nº 470/2007 - TCU-Plenário, pelo qual foi determinado à Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República que:

a) adotasse providências visando ao ressarcimento das diárias pagas indevidamente a integrantes da comitiva da viagem presidencial às cidades de Ribeirão Preto e Sertãozinho/SP, em 2/5/2003;

b) organizasse os processos de prestação de contas dos suprimentos de fundos autorizados com todos os documentos necessários à análise da regularidade das despesas efetuadas, de forma a viabilizar o exame conclusivo por parte dos órgãos de controle, a exemplo de: cotações de preços, notas fiscais de hospedagem, com a discriminação das datas e horários de entrada e saída dos beneficiários, bem como relatórios de viagem.

53. Os efeitos dessas medidas ainda não foram objeto de comprovação por parte do Tribunal ou do Controle Interno, o que deverá ser feito oportunamente.

54. Em complementação a isso, considerando os indícios de ilícitos fiscais noticiados, decidiu ainda o TCU encaminhar cópia das peças informativas, para as providências pertinentes, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Estadual, à Secretaria da Receita Federal e aos órgãos fazendários dos estados e dos municípios envolvidos.

55. A quarta fiscalização em torno do tema foi promovida também pela 6ª SECEX (TC-005.487/2006-6) , abrangendo a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) .

56. O relatório final correspondente encontra-se atualmente no Gabinete do Relator, Ministro Ubiratan Aguiar.

57. Portanto, com este quinto trabalho de fiscalização ora em apreciação, estamos dando continuidade a um processo de avaliação que se pretende ininterrupto, sempre na busca da excelência na gestão governamental, em prol da boa e regular aplicação dos recursos do erário, à vista dos princípios estatuídos no art. 37 do Texto Constitucional.

58. Creio que a proposta de encaminhamento oferecida pela SEMAG vem nesse sentido, com recomendações, determinações e fixação de entendimentos em caráter normativo, que certamente proporcionarão sensível aperfeiçoamento na concessão, utilização, prestação de contas e contabilização dos suprimentos de fundos, mecanismo de realização da despesa pública que a própria legislação reconhece como indispensável em circunstâncias excepcionais definidas na regulamentação correspondente.

59. Tenho para mim que realmente se fazem imprescindíveis as orientações alvitadas,

com os ajustes de forma que entendo cabíveis, objetivando a uniformidade na interpretação dos normativos aplicáveis, afora outras medidas reclamadas, relativamente aos controles e registros tidos aqui por indispensáveis, a fim de se garantir o cumprimento da lei e o atendimento ao interesse coletivo.

60. Entre os achados de auditoria, chamo a atenção para o expressivo aumento verificado a partir de 2004 do uso da modalidade "saque", comparativamente à espécie "fatura", tendo sido registrado gastos por essa via da ordem de 46 milhões de reais em 2007.

61. Daí a importância da diretriz que estamos incorporando ao acórdão sob análise, no sentido de que os órgãos/entidades da Administração Federal devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de cartão de pagamento a seus servidores, os quais devem considerar as peculiaridades de cada unidade, estabelecendo critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade "saques em espécie", em cumprimento ao disposto no art. 65 da Lei nº 4.320/1964, bem assim no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 e no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005.

62. Com idêntico propósito, estamos admitindo no acórdão aqui trazido a sugestão da unidade técnica, para que se formule ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão recomendação, no sentido de que estude a conveniência e oportunidade da alteração do art. 2º do Decreto nº 6.370/2008, de forma a ficar expressamente previsto que os saques serão permitidos apenas em situações nas quais, comprovadamente, não seja possível utilizar o CPGF na modalidade de fatura, inclusive para os órgãos elencados no art. 47 do Decreto nº 93.872/1986.

63. Ainda no contexto das recomendações sugeridas pela SEMAG, ponho em relevo a exigência da implantação de um sistema informatizado único para a Administração Federal, integrado ao SIAFI e acessível à população em geral, para consultas via internet, pelo qual seja possível acompanhar e controlar as diversas etapas dos gastos efetivados sob tal mecanismo, que, por fugirem às rotinas normais de execução, são mais suscetíveis a desvios ou incorreções.

64. Como bem anotado pelo titular da SEMAG (fls. 245) , isso traria importantes benefícios para a gestão, a saber: a) maior segurança no cumprimento da lei e regulamentos, em virtude dos parâmetros e testes automáticos de consistência necessariamente existentes no sistema; b) estímulo ao controle social, dada a transparência que seria conferida às despesas, que poderiam ser consultadas, em detalhes, pelos cidadãos e organizações; c) redução dos custos operacionais, uma vez que os órgãos/entidades que já possuem algum controle sobre os suprimentos de fundos necessitam atualmente manter sistemas paralelos, duplicando os esforços para registro no SIAFI; e d) inibição da ocorrência de fraudes e desvios.

65. Entre todos esses benefícios, devo realçar aquele com maior poder de convencimento, que é o incentivo ao controle social.

66. A crescente conscientização da sociedade brasileira quanto à necessidade de lutar pela materialização dos direitos que a Lei Maior lhe confere vem produzindo, em contrapartida, uma percepção cada vez mais encorpada quanto ao dever cívico de contribuir para o aperfeiçoamento das ações governamentais.

67. Ao lado dos controles institucionais da gestão pública - administrativo, judicial e político -, temos hoje também o chamado controle social, que, agindo de modo informal, vem-se constituindo num poderoso e indispensável instrumento em defesa do bom uso dos recursos públicos, favorecendo sobremaneira a transparência das políticas de governo.

68. O controle social é a concretização do ideal de democracia participativa. Revela-se promissor na medida em que os indivíduos e suas entidades representativas podem deflagrar ações concretas para proteger os interesses da coletividade. É a participação cidadã emergindo como agente de mudança e mostrando o papel de cada um ante a ação do Estado. É o homem comum sentindo-se responsável pelos seus rumos.

69. Agindo assim, a nova cidadania efetiva o controle social, provocando a ação das instituições que têm como missão zelar pelo patrimônio público. É o desejo do aperfeiçoamento da gestão estatal se manifestando em ações que buscam evitar desvios ou mau uso dos dinheiros do erário, desencadeando a punição dos responsáveis quando não for possível evitar o prejuízo.

70. Nesse sentido, foi notável a preocupação do Constituinte de 1988, levando-o a consagrar a participação do povo no processo de controle externo em duas oportunidades: no art. 74, § 2º, no qual se contempla o instituto da denúncia popular, e no art. 31, § 3º, onde se garante o acesso dos contribuintes às contas municipais.

71. É também de origem constitucional o direito que todos têm de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, bem como de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII, da CF) .

72. Igualmente relevantes as iniciativas no plano infraconstitucional, à vista das possibilidades advindas com a evolução dos meios de comunicação, especialmente em face das facilidades criadas com a transmissão eletrônica via Internet.

73. Mencione-se, a propósito, a sistemática introduzida pela legislação do Sistema Único de Saúde - SUS (Leis nº s 8.080/1990 e 8.142/1990) e do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (Lei nº 9.424/1996) , requerendo a criação de conselhos integrados por gestores e usuários dos respectivos valores, ensejando a participação da comunidade no controle da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade da sua aplicação.

74. Cite-se também, por oportuno, a Lei nº 9.452/1997, que, ao dispor sobre a fiscalização das transferências de recursos a prefeituras, favoreceu o relacionamento do controle externo com as Câmaras de Vereadores e com o controle social.

75. Outro passo importante no sentido do controle social foi a edição da Lei nº 9.755/98, que determinou a criação, pelo TCU, da home page contas públicas, objetivando a divulgação das ações governamentais, como tributos repassados aos municípios, contratos celebrados, licitações em andamento, entre outras.

76. Destacável ainda é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) , que segue a mesma tendência dos normativos antes citados, demandando a participação da sociedade na fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos, em todos os níveis de governo. Na essência, a LRF procura despertar a sociedade e os dirigentes da Administração para o fato de que não basta querer fazer, é preciso fazer dentro do possível.

77. No seu art. 48, caput, ela apresenta como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: "os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como as versões simplificadas desses documentos."

78. Prevê, ainda, que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (parágrafo único do art. 48) .

79. Igualmente digno de registro é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) , que cuida da gestão democrática, oferecendo meios para que a coletividade possa participar das decisões e do controle, relativamente às questões de política urbana.

80. Não há como negar que o controle efetivo dos gastos governamentais pressupõe a formação de uma consciência crítica capaz de conduzir as pessoas para uma atuação ativa na gestão pública.

81. É certo que a cidadania organizada pode influenciar o processo de identificação de necessidades coletivas e também permitir a canalização de demandas agregadas, exigindo o bom desempenho da Administração Estatal.

82. Entre os postulados que devem estar presentes nas estratégias para a modernização da gestão do Estado, o princípio da transparência se impõe como fundamental para substituir os controles meramente burocráticos por controles sociais.

83. Diante de uma Administração que se torna cada vez mais desburocratizada, descentralizada e flexível, a transparência das ações é um imperativo de primeira ordem para se poder controlar adequadamente o uso dos recursos disponíveis.

84. Assim, os controles externo e interno das contas públicas devem estar preparados para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, na expectativa de que isso sirva de estímulo para a expansão e o aperfeiçoamento dos diversos meios de interlocução que contribuem para a supremacia do interesse público.

85. A complexidade crescente da ordem social presume um Estado capaz de alargar o universo dos atores participantes de suas decisões, implicando a necessidade de promover a aproximação entre a Administração Pública e os cidadãos, tendente à construção de uma esfera estatal permeável, com amplos canais institucionais de participação, que sirvam de ponte entre os poderes constituídos e a coletividade.

86. O desenvolvimento das comunicações é fato que guarda estreita relação de causalidade com o pluralismo social, com a valorização do conhecimento e, como resultado, com a sociedade atuante.

87. Surge, portanto, o controle social como instrumento da maior relevância, a refletir a postura do cidadão diante do Estado e a sua disposição para exigir os direitos lastreados pela Constituição. É o anseio natural das pessoas em influir de algum modo nas resoluções que repercutirão sobre elas, não se conformando em apenas se fazer representar no processo de formação das políticas de governo.

88. Desse modo, para operacionalizar toda essa premissa, nada mais oportuno do que, conforme já dito, a criação de um sistema informatizado que reúna a totalidade das operações do gênero no âmbito da União, e que seja integrado ao SIAFI e acessível ao público em geral via rede mundial de computadores, na linha do que está sendo proposto pela SEMAG e contemplado no acórdão que estou trazendo à consideração do Tribunal.

89. Parece inequívoco que não há como ser mantida a maneira pela qual os dados a respeito de tais gastos são atualmente armazenados, compreendendo milhares de processos físicos (em papel), com sérias dificuldades para recuperação e acompanhamento, seja por meio do controle social, seja mediante a fiscalização que incumbe aos órgãos institucionais, como a Controladoria Geral da União e o TCU.

90. Evidentemente, a publicação de informações sobre tais dispêndios no "Portal da Transparência", mantido pelo Governo Federal, vem contribuindo sensivelmente para aumentar a visibilidade desejada.

91. No entanto, conforme salientado pela SEMAG, é preciso considerar que os dados ali disponíveis, apesar do detalhamento e da confiabilidade que apresentam, são oferecidos segundo a lógica da empresa operadora do CPGF.

92. Isso enseja a possibilidade de interpretações equivocadas sobre determinadas despesas, podendo gerar constrangimento para o responsável pela aplicação dos recursos, ainda que os atos ali espelhados estejam revestidos de legalidade, situação que se revelou bastante comum nos últimos meses, em face de pesquisas efetuadas diretamente pela imprensa e por outros interessados.

93. Já com um sistema informatizado específico, sua operacionalização passaria a responder pelas necessidades que a lógica da própria administração impõe, tendo-se, ainda, a expectativa de controle que geraria o acesso por qualquer pessoa via Internet, para fins de acompanhamento das diversas fases do suprimento, favorecendo sobremaneira a fiscalização de um tipo de gasto que dificilmente poderia ter melhor controle de outro modo, dadas as suas peculiaridades (pequena monta em cada transação, grande número de operações e situações excepcionais diversas) .

94. Por fim, passo a enfrentar a representação formulada pelo Senhor Representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, objeto do TC-002.796/2008-4 (apenso) , pela qual Sua Excelência requer a adoção de medida cautelar visando à suspensão do uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta, até a solução das questões suscitadas pelo Senhor Ministro Ubiratan Aguiar, na ocasião em que foi aprovada a realização da auditoria hoje apreciada (documento de fls. 4) .

95. Na oportunidade em que conheci da sobredita peça, proferi despacho entendendo conveniente - antes de decidir sobre a adoção ou não da cautelar solicitada - aguardar o levantamento preliminar de informações por parte da SEMAG no âmbito deste feito.

96. Posteriormente, diante da proposta da unidade técnica, tendente à rejeição liminar do requerimento, emiti novo despacho, no sentido de que ainda se mostrava necessário levantar mais elementos para nortear, se fosse o caso, a extensão do possível acautelamento, em face dos trabalhos de "mineração" realizados na base de dados do Banco do Brasil.

97. Todavia, a dinâmica adotada para a realização da presente auditoria inviabilizou o exame específico acerca da proposta de cautelar, sendo que, neste momento, o relatório decorrente da auditagem procedida já se encontra apto ao julgamento de mérito.

98. Em conseqüência, considero que os achados revelados na fiscalização em pauta, vistos em conjunto com a proposta de encaminhamento oferecida pela SEMAG, esgotam as questões versadas na representação do Doutor Marinus, consoante já visto no relatório que antecede este voto.

99. Com efeito, as recomendações, determinações e a fixação de entendimentos em caráter normativo, todas destinadas, não só ao aprimoramento do controle sobre o uso do CPGF, como também ao aperfeiçoamento da concessão, utilização, prestação de contas e contabilização dos suprimentos de fundos como um todo, caso venham a ser acolhidas por este Plenário, certamente contribuirão para coibir os abusos noticiados e que deram ensejo à proposta de cautelar por parte do Parquet Especializado.

100. De mais a mais, conforme ponderado pela SEMAG, a suspensão do uso do cartão de pagamento obrigaria os órgãos/entidades a se valerem das contas tipo "B", o que representaria retrocesso no nível de transparência dos gastos, frente ao que atualmente proporciona o CPGF.

101. Anote-se ainda que, por força das alterações promovidas pelo Decreto nº 6.370/2008, a opção pelo uso das contas tipo "B" já não é mais possível, desde 2 de junho último, para a maior parte das unidades do Poder Executivo.

102. Dessa forma, penso que a representação em comento deve ser conhecida e, no mérito, considerada parcialmente procedente, não se fazendo necessária a suspensão pretendida pelo Ministério Público.

Ante todo o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de julho de 2008.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator