



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA Nº 02
DIÁRIAS E PASSAGENS

2019



INSTITUTO FEDERAL
Espírito Santo

OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA

1 - PLANEJAMENTO DOS TRABALHOS DE DIÁRIAS E PASSAGENS

A concessão de diárias e passagens é uma modalidade de despesa necessária e de grande importância para o serviço público. No Ifes, em especial, ela permite a execução e a descentralização de inúmeras atividades inerentes às Pró-Reitorias, aos campi e à Instituição como um todo, além de possibilitar o desenvolvimento e a capacitação dos seus servidores.

Por sua relevância, em pesquisa realizada com os gestores da instituição com a finalidade de identificar e categorizar em uma matriz de riscos os temas de maior importância para eles, esse tema teve destaque e foi adicionado ao PAINT 2019, tendo sido classificado como de “Risco Crítico” para a instituição.

Assim, esse trabalho de auditoria busca tratar dos diferentes aspectos relacionados à concessão de diárias e passagens para os servidores do Ifes, visando identificar situações de risco, desconformidade ou antieconomicidade que trazem risco para a instituição e que podem ser extintas ou, no mínimo, atenuadas.

1.1 Objetivos e Estratégias

O objetivo desse trabalho de auditoria é pautado em dois eixos principais. O primeiro busca compreender o quanto os procedimentos para concessão de passagens e diárias, bem como a Resolução nº 31/2010 do Conselho Superior – que trata do Sistema SCDP –, estão aderentes às normas e à legislação aplicável.

O segundo eixo procura avaliar se a forma como são concedidas as diárias e as passagens atualmente se mostra eficiente e econômica e qual é o impacto desse custo no orçamento, no desenvolvimento profissional e na Instituição como um todo.

Para tanto, apresentamos em seguida as técnicas que serão utilizadas ao longo do trabalho com a finalidade de apoiar e assessorar a administração na correção de desvios e no aprimoramento do processo, sempre observando a legalidade, legitimidade e economicidade, bem como propiciando a maximização da eficiência e eficácia dos controles internos.

1.2 Técnicas de Auditoria

Para a realização dos exames, serão seguidos procedimentos de rotina, também conhecidos como testes de auditoria, a fim de obter resultados conclusivos sobre o objeto analisado. Segundo a Resolução nº 780/98, do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, os testes de auditoria subdividem-se em duas espécies:

- a) Testes de observância – têm por finalidade verificar a segurança dos controles internos estabelecidos, quanto ao seu efetivo funcionamento e a sua aderência às normas em vigor.
- b) Testes substantivos – objetivam comprovar a suficiência, exatidão e validade das informações produzidas, seja em sua totalidade ou por amostragem.

Poderão ser aplicadas ainda as seguintes técnicas:

- Análise documental;
- Exame dos registros (Gedoc);
- Correlação das informações obtidas;
- Indagação oral ou escrita (entrevistas, solicitações de auditoria – SAs, questionários); e
- Consulta ao sistema informatizado do Governo Federal: Siape – (Sistema Integrado de Administração Pessoal).

1.3 – Legislação e normas aplicadas

Os trabalhos serão realizados em conformidade com a legislação e as normas vigentes abaixo relacionadas:

- Constituição Federal, art. 37, caput;
- Constituição Federal, Art. 70, parágrafo único;
- Lei 8.112/1990, Art. 58, 59, 95 e 96;
- Decreto nº 1.171/94 - Código de Ética do Servidor Público Federal;
- Resolução do Conselho Superior nº 31/2010 do Ifes;
- Decreto nº 5.992/2006;
- Portaria MEC nº403/2009;
- Instrução Normativa MPOG nº 03/2015;
- Portaria nº 555/2014;
- Decreto nº 7.689/2012;
- Medida Provisória nº 877/2019;
- Decreto nº 7.689/2012
- Demais normas pertinentes à atividade de Auditoria aplicada ao Setor Público.

1.4- Riscos significativos

O objetivo da avaliação de riscos é formar uma base para o desenvolvimento de estratégias (resposta a risco) de como os mesmos serão administrados, de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou da combinação de ambas.

Essa auditoria destaca como principais riscos existentes:

1. Comprar passagens aéreas acima do preço de mercado;
2. Faltar capacitação aos servidores pela gestão inadequada do orçamento destinado às diárias e passagens;
3. Dano à imagem da instituição pelo gasto excessivo com diárias e passagens;
4. Faltar critério para a concessão de diárias e passagens;

5. Conceder diárias e passagens em desacordo com a legislação vigente e com os princípios da eficiência, economicidade, impessoalidade e moralidade;
6. Faltar padronização/estrutura/definição de competências para operacionalização das PCDPs;

Identificação de Eventos de Riscos		Análise dos Riscos			
Nº	EVENTO DE RISCO	PROBABILIDADE INERENTE	IMPACTO INERENTE	SEVERIDADE DO RISCO	MEDIDA DE RISCO INERENTE
1	Comprar passagens aéreas acima do preço de mercado;	Muito Provável	Grande	Risco Crítico	16
2	Faltar capacitação aos servidores pela gestão inadequada do orçamento destinado às diárias e passagens;	Muito Provável	Moderado	Risco Alto	12
3	Dano à imagem da instituição pelo gasto excessivo com diárias e passagens;	Praticamente Certa	Moderado	Risco Crítico	15
4	Faltar critério para a concessão de diárias e passagens;	Praticamente Certa	Moderado	Risco Crítico	15
5	Conceder diárias e passagens em desacordo com a legislação vigente e com os princípios da eficiência, economicidade, impessoalidade e moralidade;	Muito Provável	Moderado	Risco Alto	12
6	Faltar padronização/estrutura/definição de competências para operacionalização das PCDPs;	Praticamente Certa	Grande	Risco Crítico	20

TABELA DE SEVERIDADE

		MATRIZ DE RISCOS				
		1	2	3	4	5
IMPACTO	Catastrófico	5	10	15	20	25
	Grande	4	8	12	16	20
	Moderado	3	6	9	12	15
	Pequeno	2	4	6	8	10
	Insignificante	1	2	3	4	5

1	2	3	4	5
Rara	Pouco provável	Provável	Muito provável	Praticamente certa
< 10%	>=10% <= 30%	>=30% <= 50%	>=50% <= 90%	>90%

PROBABILIDADE

Tabela de Severidade	
Níveis	Pontuação
RC - Risco Crítico	13 a 25
RA - Risco Alto	7 a 12
RM - Risco Moderado	4 a 6
RP - Risco Pequeno	1 a 3

TRATAMENTO DE RISCO

Nível de Risco	Descrição do Nível de Risco	Parâmetro de Análise para Adoção de Resposta	Tipo de Resposta	Ação de Controle
Risco Crítico	Indica que nenhuma opção de resposta foi identificada para reduzir a probabilidade e o impacto a nível aceitável	Custo desproporcional, capacidade limitada diante do risco identificado	Evitar	Promover ações que evitem/eliminem as causas e/ou consequências.
Risco Alto	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Nem todos os riscos podem ser transferidos. Exemplo: Risco de Imagem, Risco de Reputação	Reduzir	Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos
Risco Moderado	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Reduzir probabilidade ou impacto, ou ambos	Compartilhar ou Transferir	Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (seguro, transações de hedge ou terceirização da atividade).
Risco Pequeno	Indica que o risco inerente já está dentro da tolerância a risco	Verificar a possibilidade de retirar controles considerados desnecessários	Aceitar	Conviver com o evento de risco mantendo práticas e procedimentos existentes

1.5 - Adequação e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada.

Conforme a Instrução normativa conjunta CGU-MP nº 01/2016 a Governança no setor público: “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Sob a ótica do Tribunal de Contas da União – TCU, expresso na Decisão nº 507/2001, “a unidade de auditoria interna (órgão ou unidade de controle interno no setor público) é um importante agente na estrutura de governança corporativa e tem como competência principal avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observadas, de modo a auxiliar essas organizações a alcançarem suas missões institucionais”.

Nesse sentido a auditoria interna é o conjunto de técnicas que visa avaliar, por amostragem, a gestão da Entidade, pelos processos e resultados gerenciais, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional

ou normativo; não só atuando para corrigir os desperdícios, as impropriedades/disfunções, a negligência e a omissão, mas, principalmente, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos, em especial sob a dimensão da equidade.

Assim sendo, as primeiras atividades de governança do IFES para o período de 2017 a 2021 tem o compromisso de incorporar no processo de crenças e valores da instituição:

- Consolidação Equânime
- Integração
- Desenvolvimento e Respeito
- Transparência e Visibilidade
- Inovação

Conforme já mencionado, a escolha do tema de diárias e passagens foi realizada com base em uma pesquisa realizada com os gestores da instituição, tendo como base os vários macroprocessos inerentes à instituição. A alta pontuação alcançada por esse tema demonstra que existe uma fragilidade em relação aos aspectos de gestão, governança e controle existentes atualmente.

No decorrer do trabalho de auditoria essas fragilidades se mostraram reais, de modo que a forma como se dá o processo de concessão de diárias e passagens não transmite a credibilidade necessária tanto para os servidores que operam o sistema quanto para os que usufruem das mesmas. Daí a necessidade de se realizar o trabalho de auditoria para que seja identificado precisamente em quais pontos encontram-se as fragilidades e que sejam assim propostas as recomendações de melhoria e fortalecimento da governança nos processos, cumprindo uma das diretrizes que consta no Folder Institucional de Governança do Ifes, qual seja: “Implantar programa de normatização de procedimentos institucionais e incentivar práticas para melhorar a eficiência e eficácia dos processos.”

Com relação ao Gerenciamento de Riscos, consta na IN conjunta CGU-MP nº 01/2016, que trata-se de “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;”

A gestão de riscos deve ser integrada ao processo da governança, pois o risco precisa ser identificado, medido, tratado e monitorado. Dessa forma, traz vantagens na estrutura de governança como o aumento da transparência e da prestação de contas, o fortalecimento dos controles internos e maior comprometimento com a responsabilidade da instituição. Para funcionar adequadamente, a estrutura definirá atribuições e responsabilidades de cada agente nos diferentes níveis e práticas indicando quem avaliará os riscos, quem tomará as decisões sobre o tratamento dos riscos, quem monitorará os riscos, e quem fiscalizará o processo como um todo.

As principais reflexões a serem discutidas para a construção do modelo de governança na

concessão de diárias e passagens incluem:

- Existe eficiência no gasto com diárias e passagens?
- Esse gasto tem relevância ou contribui para a consecução do planejamento estratégico?
- Há vinculação com os projetos e ações em andamento no Instituto?
- Existem critérios claros para a concessão das referidas indenizações?

Os controles internos da gestão baseiam-se no gerenciamento de riscos, integram o processo de gestão, e devem integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalhem na organização, sendo projetados para fornecer segurança razoável de que a organização atingirá seus objetivos e missão.

Atividades de controles internos são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzir a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitar a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

- a) regimento interno do setor;
- b) sistemas de gestão baseado em indicadores;
- c) padronização de processos internos;
- d) elaboração de manuais;
- e) sistema de monitoramentos;
- f) avaliações periódicas de desempenho com base nos indicadores e relatórios gerados pelos sistemas;
- g) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);
- h) supervisão;
- i) sistemas de controle de acesso a recursos e registros.

Nesse sentido, o Ifes possui atualmente a Resolução do Conselho Superior nº 31 de 04 de agosto de 2010 que regulamenta a utilização do sistema de concessão de diárias e passagens – SCDP – e estabelece procedimentos e critérios no âmbito do Instituto para concessão das referidas indenizações.

Além da resolução, também são utilizados como forma de controle interno os formulários F002 e F003, que são utilizados em qualquer concessão de diária e/ou de passagem. O primeiro é utilizado de forma prévia pois contém todas as informações necessárias a respeito da proposta de diária e da passagem pleiteada. Os dados ali contidos servem de base para que o proponente possa fazer a análise da pertinência da proposta.

Já o formulário F003 se propõe a realizar o controle posterior, no qual o proposto apresenta os documentos relativos à viagem realizada, tais como bilhetes de passagens, certificados de conclusão de cursos, atas de reuniões e etc. para fins de prestação de contas.

Quanto aos perfis que operam o sistema SCDP, a administração tem como prática a publicação de portarias com a designação formal dos servidores que operacionalizarão o sistema. Tal prática também é uma forma de controle utilizada pela administração, na medida em que o acesso só é permitido a quem foi formalmente designado, de forma que diferentes servidores tenham acesso a diferentes níveis do sistema.

2- ATIVIDADES

2.1 Definição do Escopo do Trabalho

Esse trabalho de auditoria tem o seguinte escopo:

- i. Verificar se há padronização na estrutura e na definição de competências para operacionalização das PCDP's;
- ii. Verificar se há adequação da normatização interna vigente com a legislação pertinente ao tema e com os princípios da eficiência, economicidade, impessoalidade e moralidade;
- iii. Verificar se os processos de concessão de diárias e passagens estão de acordo com a legislação e normativos vigentes;
- iv. Verificar se há eficiência no gasto com diárias e passagens;

2.2 Análise Preliminar do Objeto da Auditoria

O Sistema de Concessão de Passagens e Diárias (SCDP) é um sistema eletrônico, acessado por página específica na web, que integra as atividades de concessão, registro, acompanhamento, gestão e controle das diárias e passagens, decorrentes de viagens realizadas no interesse da administração, em território nacional ou estrangeiro.

Esse sistema permite a tramitação eletrônica dos documentos, bem como estabelece um fluxo pelo qual o processo deve passar, com as devidas autorizações hierárquicas, visando o maior controle e eficiência dos gastos. Além disso, todas as informações ali inseridas são disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo Federal, obedecendo ao princípio da publicidade e permitindo assim um maior controle social.

O SCDP foi regulamento pelo Decreto nº 5.992/2006, que tornou obrigatória a sua utilização pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No âmbito do Ministério da Educação, esse tema foi disposto na Portaria MEC nº 403/2009.

No Ifes, a aprovação da operacionalização do SCDP foi realizada pela Resolução do Conselho Superior nº 31/2010, e desde então tem sido utilizado de forma sistemática pelos servidores da Reitoria e dos Campi.

2.3 Programa de Trabalho

Recursos humanos – 3 auditores

Tempo - 63 dias úteis

H/Hora – 1.156 horas

2.4 Alocação da Equipe de Trabalho

A equipe de trabalho será composta da seguinte forma:

Nome	Formação	Função
Rafael Barbosa Mariano	Administração	Coordenador das Atividades
Cintia Petri	Direito	Auditora
Líssia Pignaton de Oliveira	Administração	Auditora
Abdo Dias da Silva Neto	Direito	Supervisor

2.5 Designação do Auditor Responsável pela Coordenação dos Trabalhos

A coordenação dos trabalhos de auditoria foi designada ao servidor Rafael Barbosa Mariano, visando à fidelidade da execução da auditoria em relação a seu planejamento, e ao acompanhamento da qualidade dos resultados alcançados. As atividades de coordenação serão realizadas em todas as etapas do trabalho, desde o planejamento e produção dos papéis de trabalho até a revisão e aprovação do relatório final produzido pela equipe de auditoria.

A coordenação deve ser orientada tanto para o conteúdo como para o método de auditoria e deve abranger, ainda, a verificação dos seguintes aspectos:

- Planejamento dos trabalhos.
- Aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria em conformidade com o programa de auditoria.
- Formulação dos papéis de trabalho.
- Consistência entre diagnósticos e conclusões em relação aos fatos observados.
- Pertinência dos trabalhos em relação aos objetivos da auditoria.
- Precisão, clareza e objetividade dos relatórios e pareceres de auditoria emitidos.
- Cumprimento das normas e procedimentos de auditoria de aplicação geral.

2.6 Papéis de Trabalho

Os Papéis de Trabalho (PT's) dessa auditoria constituem um registro permanente do trabalho efetuado pela equipe de auditoria e é composto por um conjunto de documentos probatórios, registro de exames e anotações de informações que compõem as evidências obtidas ao longo da execução dos trabalhos e contribuíram para a formação da nossa opinião. Essa documentação que deu suporte ao trabalho obedeceu aos seguintes preceitos básicos: lógica, concisão, correção linguística e clareza.

Assim, apresentamos a seguir, os papéis de trabalho desta auditoria:

- Folder Institucional – Governança Ifes 2017-2021;
- Teste de Auditoria: Check List dos Processos SCDP;
- Teste de Auditoria: Check List da Resolução do Conselho Superior Ifes nº 31/2010;
- Quadro comparativo das competências dos perfis do SCDP;
- Quadro comparativo dos gastos com diárias e passagens por órgão;
- Quadro comparativo do quantitativo de PCDP's por órgão;
- Modelo F002 Proposto;

3 - DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

Para alcançar os resultados propostos, o presente trabalho de auditoria foi dividido em duas fases para seu melhor desenvolvimento, sendo elas: 1ª – planejamento; e 2ª – execução.

Na fase de planejamento, foi elaborado o plano de trabalho em consonância com a Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017, na qual foram identificados e avaliados os riscos à Instituição pertinentes ao tema. Também foi identificado o escopo no qual o trabalho se basearia e a seleção de testes de auditoria que permitiriam a obtenção de evidências adequadas e suficientes para o desenvolvimento dos trabalhos.

Já na fase de execução, passou-se a aplicação dos procedimentos e técnicas do planejamento, com o objetivo de coletar as evidências de auditoria e documentar os achados de forma a respaldar as opiniões e recomendações da equipe de auditoria, conforme seguem:

3.1 Avaliação da Legislação Vigente

Inicialmente, foi realizada uma análise preliminar na legislação vigente que trata sobre o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens. Nessa pesquisa foi constatado que dentre as portarias, decretos e instruções normativas vigentes em âmbito federal, três normativos compõem a base para a implantação e operacionalização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens.

O primeiro é o Decreto nº 5.992 de 19 de Dezembro de 2006, o qual tornou obrigatório o

uso do SCDP pela administração federal direta, autárquica e fundacional.

O segundo é a Portaria MEC nº 403/2009, que regulamentou a implementação do sistema no Ministério da Educação e também determinou que fosse observado o Manual do Usuário do Sistema SCDP – desenvolvido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG – na operacionalização do sistema.

Por fim, o terceiro normativo é a Instrução Normativa nº 03 de 2015 também elaborada pelo MPOG, que dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

No âmbito do Ifes, verificou-se que a normativa que trata sobre o SCDP é a Resolução do Conselho Superior nº 31/2010. Essa Resolução foi alvo de uma avaliação comparativa realizada pela equipe de auditoria com as demais legislações citadas. A análise mostrou haver diversos pontos de discordância, os quais foram elencados no check list anexo a este trabalho (Anexo 1), dentre os quais merecem destaque os apontamentos abaixo.

3.1.1 Decreto 5.992/2006

O Decreto nº 5.992/2006 prevê em seu artigo 5º que as diárias deverão ser pagas antecipadamente e de uma só vez, salvo casos excepcionais constantes na norma. Tal determinação objetiva que a viagem não deixe de ser concretizada por falta de recursos do servidor proposto. Entretanto, verificamos que a Resolução do Ifes não contempla essa medida.

Verificamos ainda que também não consta de forma expressa na Resolução do Ifes a determinação de que as diárias devem ser concedidas pelo dirigente do órgão ou entidade a quem estiver subordinado o servidor ou a quem for por ele delegada tal competência, conforme preceitua o §1º do artigo 5º do Decreto. Essa medida contribui para que haja um efetivo controle dos gastos com a concessão das diárias e passagens visto que é o Reitor ou o Diretor Geral (no caso dos campi) que autorizará a realização da despesa.

3.1.2 Portaria MEC nº 403/2009 e Manual do Usuário do Sistema SCDP

De maneira inicial, vale salientar que além da regulamentação para o próprio Ministério, essa portaria também estabeleceu a obrigatoriedade das Fundações e Autarquias vinculadas ao MEC estabelecerem as suas normas internas tendo como base os princípios e os parâmetros estabelecidos na Portaria 403/2009, como pode ser observado no artigo 19:

Art. 19 Os dirigentes das Fundações, Autarquias e demais órgãos vinculados ao MEC adotarão, no âmbito de suas respectivas entidades, normas internas sobre

a requisição, concessão, aquisição, aplicação e comprovação de diárias e passagens aéreas, observando os princípios e parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

A análise comparativa realizada levou em conta também o Manual do Usuário do SCDP que, conforme já mencionado, tem sua utilização prevista de forma subsidiária à Portaria do MEC.

Atualmente todo o processo de concessão de diárias e passagens é realizado de forma digital em ambiente web no sítio eletrônico <https://www2.scdp.gov.br/>. O processo tramita por várias etapas até a sua finalização, etapas essas que possuem um servidor responsável com um perfil previamente cadastrado no SCDP. Ou seja, um servidor é o responsável por cadastrar a solicitação, outro é o responsável por aprovar a solicitação, outro é o responsável por efetuar o pagamento da diária e/ou da passagem, e assim por diante.

A divisão em etapas e a atribuição de um servidor com perfil no sistema a cada etapa possui a função precípua de criar uma estrutura que propicie a segregação de funções dentro do processo de SCDP, objetivando a impessoalidade e uma maior eficiência ao processo. Dessa forma evitar-se-ia por exemplo que o servidor interessado na concessão de uma diária fosse também o responsável em aprová-la, ou que um mesmo servidor fosse o responsável por cadastrá-la e por efetuar o seu pagamento.

Apesar disso, foi verificado que a Resolução do Ifes não traz a definição e nem a atribuição de nenhum dos perfis de acesso ao sistema previstos na Portaria 403/2009 e nas demais legislações pertinentes. Como consequência, constataram-se algumas deficiências em relação às atribuições dos perfis para os servidores, além da ausência da segregação de funções em alguns casos.

Sobre os perfis que estão atualmente ativos no âmbito da Reitoria, foi verificado que a lista atual de servidores cadastrados nos perfis existentes está desatualizada, contendo inclusive nomes de servidores que estão exercendo atividades em outros campi, ou que já estão aposentados. Além disso, existe uma grande quantidade de servidores com mais de um perfil no sistema cujas atribuições não são compatíveis entre si ou cujas atribuições não são compatíveis com o cargo que o servidor ocupa no Instituto, situações essas que configuram o desvio de função e/ou a falta de segregação de funções.

Outro ponto da Portaria do MEC que quando comparado a Resolução do Ifes merece destaque se refere ao artigo 6º, o qual transcrevemos abaixo:

Art. 6 As solicitações de diárias e passagens deverão obedecer à programação de viagens, **a ser apresentada mensalmente** pelas unidades à Subsecretaria de

Depreende-se do trecho acima que deve haver uma programação mensal das diárias e passagens a serem autorizadas mês a mês com a finalidade de haver um planejamento e um maior controle dos gastos. Essa previsão é bastante louvável sob o ponto de vista dos princípios da eficiência e da economia, pois impele os gestores a trabalharem com um planejamento/estimativa anual de diárias e passagens, que no decorrer do ano será desdobrado na execução mês a mês a ser apresentada ao setor de orçamento do órgão.

A implementação de tal medida traria inúmeros benefícios como, por exemplo, municiar o setor orçamentário de informações que possibilitem uma melhor programação, reserva e distribuição orçamentária, evitando-se a má distribuição dos recursos, com a alocação superavitária em alguns setores e a falta em outros.

Permitiria ainda que no caso de viagens que utilizem a modalidade de transporte aéreo, as passagens pudessem ser adquiridas com um prazo de antecedência maior, o que poderia se traduzir em passagens aéreas mais baratas e possibilitaria um maior controle e acompanhamento dos gastos.

Por fim, um último ponto que merece destaque na comparação entre a Resolução do Ifes e a Portaria do MEC é o fato da resolução estabelecer alguns critérios para concessão das diárias e passagens sem, contudo, adentrar na análise das justificativas previstas na Portaria do MEC. Nessa, há a previsão das seguintes justificativas serem apresentadas de forma clara para a concessão de diárias e passagens, que poderiam ser adaptadas para a utilização no Ifes conforme segue:

- I. o objeto da viagem;
- II. estimativa de custos das diárias e passagens;
- III. a vinculação do serviço ou evento a programas, projetos ou ações em andamento no Ifes;
- IV. a relação de pertinência entre a função ou cargo do proposto com o objeto da viagem;
- V. a relevância da prestação do serviço ou participação do servidor para as finalidades do Ifes;

Atualmente é utilizado no Instituto o modelo de “Proposta de Concessão de Passagens e Diárias – F002”, que está previsto na Resolução nº 31/2010, no qual estão reunidas todas as informações e documentações necessárias para viabilizar a concessão das diárias e passagens. Porém, nota-se a ausência dos itens III, IV e V que estão previstos na Portaria do MEC. A

inclusão desses itens no Formulário F002 se mostra de grande importância por estabelecer critérios claros a serem atendidos, o que tornará a análise mais rápida, eficaz e transparente, prestigiando assim os princípios da publicidade e eficiência.

3.1.3 Instrução Normativa nº 03/2015

Já em relação a Instrução Normativa nº 03/2015, o primeiro ponto importante a salientar é a obrigatoriedade da aquisição direta de passagens aéreas, sem a intermediação de agência de turismo, trazida por essa norma. Em regra a aquisição deve ser realizada de forma direta e apenas de forma subsidiária (para os trechos em que não for possível a compra direta), por meio das agências de turismo, respeitados os critérios elencados na Instrução Normativa.

Apesar dessa previsão, foi verificado por essa auditoria que atualmente o Ifes realiza as compras de passagens aéreas por meio de agência de viagem, cuja contratação foi formalizada por contrato administrativo. Nesse modelo de aquisição de passagens aéreas atualmente utilizado, o órgão contrata uma empresa de agenciamento de viagens por meio de processo licitatório. Essa empresa é responsável por realizar as cotações dos valores das passagens, realizar a compra, alteração ou cancelamento das mesmas, além de emitir o relatório de viagens realizadas. Dessa forma, o órgão não tem nenhum contato direto com as empresas aéreas, visto que todas as compras são realizadas por meio da agência de viagens.

Na prática, em análise pela auditoria, esse modelo se mostrou desvantajoso para o Ifes em diversos aspectos. Em primeiro lugar pelo custo maior das operações de aquisição, pois além do valor da passagem aérea existe o custo da comissão a ser paga a agência de viagens, ainda que seja um valor baixo. Além disso, pelo volume de passagens aéreas que são adquiridas pela Reitoria e por todos os campi, caso fossem adquiridas de forma direta, existiria a possibilidade de se conseguir a compra por valores menores ou mesmo a fruição de benefícios concedidos pelas empresas de passagens aéreas, como os programas de milhagem.

Outro ponto é que todo o processo de aquisição pelo SCDP acaba se tornando excessivamente moroso pela centralização que há na agência de viagens. Foi relatado por alguns operadores do sistema que muitas vezes há uma demora na resposta pela empresa em relação às solicitações de cotações ou mesmo em relação às solicitações de compra das passagens. Com isso, pela dinamicidade que existe no valor das passagens aéreas, quando a empresa respondia a solicitação, os valores já haviam subido, sendo necessário então que o processo tivesse que ser novamente encaminhado para autorização pelos gestores. Segundo os operadores do sistema, essa situação chegou a acontecer três vezes em um mesmo dia.

Em parte, a aquisição de passagens aéreas por meio de agências de viagens vem sendo

utilizada pois, embora houvesse a previsão da compra de passagens aéreas de forma direta na legislação vigente, a mesma havia sido suspensa pelo governo federal face a dificuldade de retenção dos tributos quando a compra era realizada por meio do CGPF – Cartão de Pagamento do Governo Federal, o que impossibilitava a compra direta.

Contudo, em 25 de Março de 2019 foi editada a Medida Provisória nº 877 que regulamentou essa situação ao dispensar a retenção de tributos na compra direta de passagens quando adquiridas por meio do cartão corporativo. Assim, esse modelo de aquisição voltou a ser obrigatório para todos os órgãos federais. E dada a importância desse formato de compra no que tange aos princípios da economicidade, transparência e eficiência, uma vez que há a eliminação de terceiros no processo de aquisição, essa auditoria salienta a importância do Ifes se adequar a essa nova realidade.

Após a análise da legislação vigente, foi realizada uma reunião para busca conjunta de soluções com os gestores, operadores do sistema, servidores responsáveis pelo orçamento e a equipe de auditoria, com o objetivo de apresentar as discrepâncias encontradas e alinhar a expectativa da Gestão com o presente trabalho.

Nesta reunião foi apresentado um quadro contendo o estudo das atribuições das funções hierárquicas disponibilizadas pela IN 03/2015, pela Portaria MEC 403/09 e pelo Manual do SCDP comparativamente à forma como tais funções estão distribuídas na Resolução do Conselho Superior do Ifes nº 31/2010. Nesse estudo foi possível notar algumas impropriedades na Resolução especialmente em relação ao acúmulo de funções e a ausência de segregação entre elas. Assim, foi unânime a importância de realizar ajustes na atual Resolução para que haja a segregação de tais funções, seguindo a cadeia hierárquica proposta pelos normativos vigentes.

Nesse sentido, apresentamos abaixo o estudo comparativo apresentado na reunião, com a descrição das atribuições dos principais perfis elencados no sistema, seguido de uma sugestão da Auditoria Interna (com base no que ficou convencionado na reunião) em relação aos servidores/cargos que poderiam desempenhar as funções/perfis apresentados:

	Portaria MEC 403/09	Manual SCDP	IN 03/2015
Proposto	Pessoa que viaja e presta contas da viagem realizada (art. 4 I).	-	-
Solicitante	O usuário previamente cadastrado no SCDP, responsável pela solicitação da viagem no SCDP (art. 4 II).	-	Servidor formalmente designado pela autoridade competente, no âmbito de cada unidade, de acordo com o disposto no regimento de cada órgão ou entidade, responsável por realizar os procedimentos administrativos descritos nos incisos II e III do art. 13 da IN (art. 2 – XIII).
Representante Administrativo	É o servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade, de acordo com o disposto no regulamento de cada órgão e entidade, responsável pela verificação da cotação de preços das agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado, pela indicação da reserva e pela solicitação e autorização para a emissão de bilhetes de passagens (art. 18)	-	Deve ser atribuída a servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade administrativa, de acordo com o disposto no regimento de cada órgão ou entidade, a realização de pesquisa de preços, a escolha da tarifa e, se for o caso, a autorização de emissão, observados os parâmetros previstos no art. 16 e o encaminhamento da PCDP para aprovação das autoridades competentes (art. 15).
Proponente	A autoridade responsável pela indicação do proposto, pela análise da pertinência da missão e pela avaliação dos dados e documentação da viagem (art. 4 III).	É o responsável pela avaliação da indicação do proposto e pertinência da missão, efetuando a autorização administrativa. É ainda o responsável pela aprovação da prestação de contas.	Autoridade responsável pela aprovação da viagem no SCDP e pela aprovação da prestação de contas da viagem realizada (art. 2 – X)
Autoridade Concedente	Responsável pela aprovação da viagem no SCDP (art. 4 IV).		
Autoridade Superior	Responsável pela aprovação das viagens urgentes, em que a data de solicitação seja inferior a dez dias da viagem (art. 4 V).	É o responsável pela aprovação das viagens urgentes, que possuam passagem aérea, cuja data da solicitação seja inferior a dez dias do início da viagem. É responsável também pela autorização de nova viagem sem prestação de contas da anteriormente realizada (Portaria nº 505/2009)	-
Ordenador de Despesa	-	É o responsável pela autorização da despesas relativa a diárias e passagens, podendo fazer a alteração do projeto/atividade e do empenho.	Autoridade investida de competência para autorizar a emissão de empenho, pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (art. 2 – VII)
Coordenador Orçamentário	-	É o responsável por cadastrar e acompanhar as informações na tabela Cadastra Teto Orçamentário.	-
Gestor Setorial	-	É o responsável por acompanhar os procedimentos necessários à implantação e operação do SCDP, bem como pela interação com a Gestão Central. Esse Agente Público deverá sempre orientar os demais Agentes e servidores do Órgão no processo de concessão de diárias e passagens, na aplicação da legislação pertinente e na boa articulação entre os usuários envolvidos. Compete-lhe, ainda, a disseminação das informações e capacitação de todos os usuários, no âmbito do Órgão, incluindo os Órgãos Vinculados (Autarquias e Fundações).	-

a) **Proposto**: pessoa que viaja e presta contas da viagem realizada.

b) **Solicitante/Cadastrador**: no mínimo um servidor por Pró Reitoria/Gabinete/Assessoria, além de um servidor substituto eventual nos casos em que o primeiro estiver ausente ou for o próprio proposto.

c) **Proponente**: servidor ocupante da função de chefia, quais sejam: diretores de área, diretores sistêmicos, assessores, chefia de gabinete, e outras funções equivalentes.

d) **Autoridade Superior**: o Reitor, no âmbito da Reitoria, podendo haver a delegação para a diretoria executiva com indicação de substituto. Nos campi, o Diretor Geral, podendo haver a delegação.

e) **Ordenador de Despesas**: Na Reitoria, o Reitor, podendo haver delegação para a Diretoria Executiva e/ou Pró-Reitores. Nos campi o Diretor Geral, podendo haver delegação.

f) **Coordenador Orçamentário**: O Diretor de Orçamento da Reitoria. Nos campi, um servidor com função equivalente.

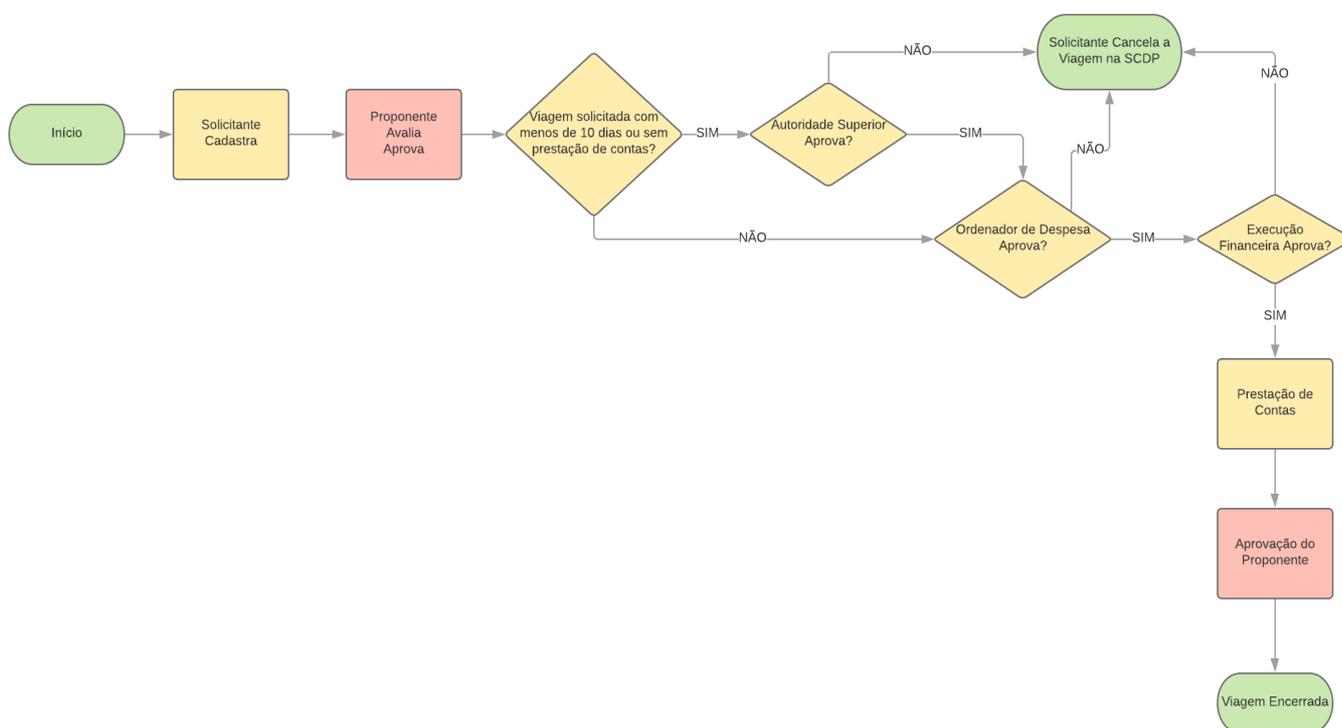
g) **Representante Administrativo**: Mesmo servidor com atribuição do

solicitante/cadastrador.

h) Gestor Setorial: Servidor da Reitoria designado formalmente para gerir o sistema e capacitar os usuários.

Cabe salientar que atualmente não existe um servidor com a atribuição de Gestor Setorial no Ifes. Porém, dada a importância dessa função, foi sugerido que além de haver a designação formal de um servidor na Reitoria, deverá haver também em cada campus um servidor responsável pelo SCDP. Esses serão responsáveis por cadastrar novos usuários, atualizar o sistema/perfis e realizar treinamentos quando necessário.

Tendo como base os perfis do sistema e suas respectivas atribuições, o fluxo padrão pelo qual o processo de SCDP deveria seguir é o representado no fluxo abaixo:



3.2 – Processos de Concessão de Diárias e Passagens

Com o objetivo de realizar a avaliação dos processos de concessão de diárias e passagens incluídos no Sistema SCDP, foram selecionados como amostra e de forma aleatória, 10 processos para análise. Verificamos inicialmente que houve 6.873 processos cadastrados no SCDP no ano de 2018 no âmbito do Ifes.

Assim, utilizamos um site de sorteios on-line (www.sorteios.org) para que fossem escolhidos 10 processos dentre os 6.873 existentes, cujo resultado do sorteio está disponível no (Anexo 2). Foram sorteados para amostra os números de PCDP's 1607, 1886, 2448, 3558, 4316, 5384, 5414, 5865, 6542 e 6623 referentes ao ano de 2018. Esses processos foram submetidos a

uma análise pela equipe de auditoria por meio de um check list elaborado com todas as informações e documentos que a legislação vigente determina que sejam anexados. O resultado da análise e os principais achados serão abordados em seguida.

3.2.1 Pesquisa de Preços

Foi verificado que nos PCDP's, cujo deslocamento foi realizado por meio aéreo, foram anexadas no sistema as cotações realizadas pela agência de turismo, realizadas a pedido do servidor com perfil de solicitante. Essa cotação traz a informação de todos os voos para o período selecionado, de todas as companhias aéreas, com os respectivos horários e valores, para a escolha pela administração com base nos critérios estabelecidos na legislação.

Contudo, a avaliação dos valores das passagens aéreas tendo apenas a cotação das agências de viagens como base se mostrou frágil, uma vez que não é possível afirmar que os valores ali constantes são realmente os valores que as companhias aéreas estavam cobrando naquele momento. Além disso, a pesquisa de preços realizada apenas por meio da cotação enviada pela agência de turismo fere o Inciso I do art. 15 da Resolução do Conselho Superior do Ifes nº 31/2010 e o § 3º do art. 15 da IN nº 03/2015, que determina que deve haver a comparação entre a cotação realizada pela agência de viagens e os preços praticados no mercado, de forma que se garanta a economicidade na aquisição das passagens aéreas.

3.2.2 Não obediência aos prazos para concessão de viagens e prestação de contas

Verificou-se também que nos processos analisados foram recorrentes os atrasos para a solicitação da diária/passagem e/ou para a prestação de contas. Em relação a prestação de contas, 70% dos processos analisados tiveram a prestação de contas realizadas fora do prazo previsto de 5 dias contados do retorno da viagem. Em alguns casos tanto a data constante no formulário F-003 como a data de inclusão no sistema evidenciavam o atraso. Contudo, percebeu-se que em outros casos a data do formulário estava dentro do prazo legal, mas a data da inclusão no sistema não, o que leva a dedução que o proposto realizou a prestação de contas dentro do prazo mas o solicitante/cadastrador realizou a prestação de contas fora do prazo.

Já em relação a solicitação de diárias e passagens com o mínimo de 10 dias de antecedência, a situação se mostrou ainda pior. Dos processos analisados, 90% foram solicitados com menos de 10 dias para a realização do evento, sendo que desses, cinco processos não haviam sequer a justificativa para o atraso, ferindo assim o parágrafo único do art. 7º da Portaria Mec nº 403/2009 e o § 1º do art. 3º da Resolução do Conselho Superior do Ifes nº 31/2010.

Quanto ao restante dos processos, embora apresentassem justificativa, pôde-se perceber

que em grande parte das vezes o atraso poderia ter sido evitado caso houvesse um planejamento prévio das viagens, uma vez que a maioria das justificativas apresentadas foi que a convocação para a participação no evento havia sido realizada dentro dos dez dias que o antecedia.

3.2.3 Perfis no SCDP

Em atenção ao artigo 5º da Portaria MEC 403/2009, os servidores com perfil para atuar no SCDP deveriam ter suas designações realizadas em ato próprio. Contudo, verificou-se que alguns servidores que atuaram em alguns processos, não tinham a sua designação formalizada por meio de portaria.

Além disso, verificou-se também que em alguns casos o mesmo servidor possuía vários perfis cadastrados no sistema e, por conseguinte, realizava mais de uma função no processo. Essa situação vai de encontro não só a segregação de funções, mas também ao fluxo e às etapas que foram pensadas pelos legisladores, e que constam nas legislações vigentes, para que houvesse uma maior eficiência no processo de concessão de diárias e passagens.

3.3 – Gastos com Diárias e Passagens

Foi realizada uma pesquisa nos sites do governo que tratam sobre o gasto público com diárias e passagens – os sítios www.portaldatransparencia.gov.br e o www.paineldeviagens.economia.gov.br –, além do próprio sistema SCDP, com o objetivo de avaliar o gasto anual do Ifes com passagens e diárias.

No levantamento de dados realizado, foi verificado que o Instituto Federal do Espírito Santo vem ocupando ao longo dos anos os primeiros lugares no ranking de número de propostas de concessão de diárias e passagens. Em 2018 foram realizadas no Ifes 6.873 PCDP's, o que levou o Ifes a ocupar o posto de 4º órgão com maior número de PCDP's dentro do Ministério da Educação. Essa situação vem se repetindo ao longo dos anos, conforme se observa na tabela abaixo:

ANO	Nº PCDP's	RANKING NO MEC
2018	6873	4º Lugar
2017	6200	4º Lugar
2016	7302	3º Lugar
2015	7699	3º Lugar

* Dados disponíveis em www.scdp.gov.br
Acessado em 16/05/19

É possível verificar que, embora ocupasse lugar de destaque no âmbito do MEC, o número de PCDP's vinha diminuindo desde 2015, chegando a ter uma redução de 19% na comparação de 2015 para 2017. Contudo, em 2018 esse número voltou a aumentar, consolidando o Ifes como

um dos Institutos com maior número de PCDP's concedidos.

Em relação ao gasto anual com diárias e passagens, verifica-se que no âmbito dos Institutos Federais, o Ifes também ocupa as primeiras posições, tendo ficado atrás apenas dos Institutos Federais do Maranhão, Amazonas e Mato Grosso em 2018. De igual maneira, observa-se que em comparação com 2015, houve uma redução de mais de R\$ 550.000,00 nos gastos com diárias e passagens. Porém, em 2018 esse número subiu mais de 21%, fazendo com que toda a redução alcançada anteriormente fosse perdida.

Ano	Valor Total	Ranking Institutos Federais
2018	R\$3.127.335,26	4º
2017	R\$2.577.803,50	4º
2016	R\$2.927.254,29	3º
2015	R\$3.129.040,44	3º

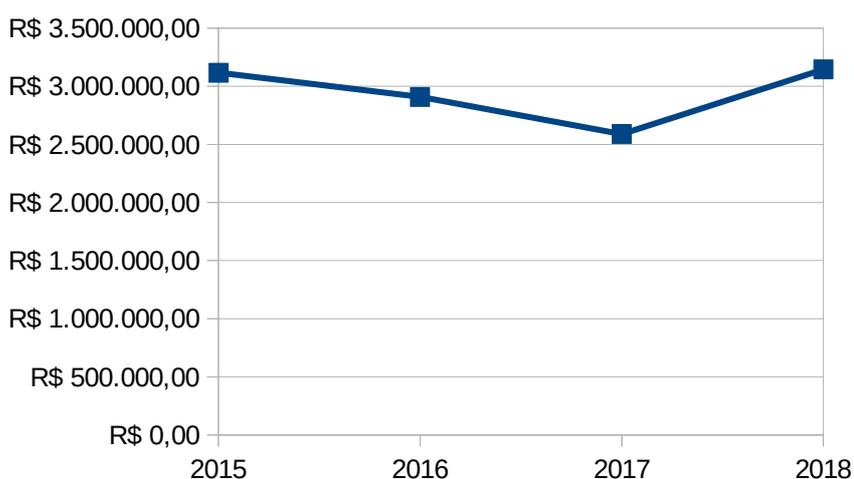
* Dados disponíveis em paineldeviagens.economia.gov.br
Acessado em 11/07/19

Atualmente os valores pagos com as diárias correspondem a mais de 60% dos valores totais gastos com diárias e passagens pelo Ifes, conforme a tabela abaixo:

ANO	DIÁRIAS		PASSAGENS		TAXA DE EMBARQUE		TOTAL
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
2018	R\$ 1.958.949,46	62,28%	R\$ 1.129.343,64	35,91%	R\$ 56.877,03	1,81%	R\$ 3.145.170,13
2017	R\$ 1.712.836,94	66,14%	R\$ 825.878,49	31,89%	R\$ 50.958,51	1,97%	R\$ 2.589.673,94
2016	R\$ 2.044.095,04	70,29%	R\$ 828.502,36	28,49%	R\$ 35.572,11	1,22%	R\$ 2.908.169,51
2015	R\$ 2.171.657,71	69,68%	R\$ 907.528,78	29,12%	R\$ 37.534,54	1,20%	R\$ 3.116.721,03

* Fonte: Painel de Viagens, acessado em 25/07/2019

Evolução dos Gastos com Diárias e Passagens



Fonte: Painel de Viagens, acessado em 25/07/2019

O orçamento utilizado para o pagamento das diárias e das passagens pelo Ifes vem do

orçamento de custeio, aprovado anualmente na LOA. Assim, cada campus fica responsável em reservar uma parcela do seu orçamento de custeio para ser utilizado com essa finalidade, de acordo com critérios e com o planejamento de cada um. Importante ressaltar que o orçamento de custeio é o responsável pela manutenção das atividades imprescindíveis para os órgãos da administração pública, como o pagamento das contas de água, energia e despesas com pessoal.

A recorrência dos altos gastos ao longo dos anos implica em uma situação na qual haja não só a redução do orçamento para utilização em outras atividades importantes para o Instituto, como também causa um dano à imagem da instituição perante a sociedade, especialmente no contexto atual de contenção de gastos.

No decorrer das análises dos processos selecionados na amostra, observou-se a realização de viagens de um servidor do campus Cachoeiro de Itapemirim (matrícula SIAPE nº 2073146) com o objetivo de participar de atividades da comissão responsável pelos processos de RSC e pelos trabalhos vinculados a CPPD em Vitória. De acordo com o cronograma das atividades incluído no sistema SCDP, na maior parte das vezes a comissão se reunia três vezes por semana, às segundas, quintas e sextas-feiras. Com isso, dos 5 (cinco) dias úteis disponíveis durante a semana, em 3 (três) o servidor – que possuiu sua lotação no campus Cachoeiro de Itapemirim – estava em Vitória desempenhando a função de presidente da referida comissão, ficando disponível no seu campus de origem apenas às terças e quartas-feiras.

Ressalta-se que o cronograma anexado com as datas e o quantitativo de reuniões ao longo do ano foi elaborado pela própria comissão. Porém, não foi possível identificar se houve uma avaliação prévia por parte da gestão quanto a adequação da quantidade de reuniões para o fim proposto e quanto aos horários de início e término das mesmas para justificar o pagamento das diárias.

Observou-se também que foi autorizada a concessão das diárias a partir de domingo para as reuniões que aconteceram às segundas-feiras, com base na justificativa apresentada pelo proposto conforme segue: “no intuito de evitar desgaste físico demasiado, fica mais salutar que minha saída seja no dia anterior para haver um descanso melhor e proporcionar um trabalho mais eficiente, com retorno para Cachoeiro no dia seguinte”. Esta Unidade de Auditoria Interna não entendeu plausível tal justificativa para que o deslocamento se iniciasse no domingo às 16h já que a reunião da comissão estava programada para a segunda-feira em um horário que, em tese, poderia ser flexível tendo em vista que fora agendado pela própria comissão.

Esse contexto reforça a importância de se avaliar de maneira racional a pertinência das solicitações de diárias e passagens, observando-se os critérios presentes na legislação e realizando a avaliação de como aquele gasto contribuirá para a consecução dos objetivos da Instituição, concorrendo assim para uma maior racionalização e eficiência do gasto público.

Nesse sentido, destaca-se a importância do respeito ao princípio da segregação de funções, com a atribuição adequada dos perfis do sistema SCDP, de forma que haja a separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, evitando-se conflitos de interesses e diminuindo a probabilidade de erros, uma vez que o processo passa por uma cadeia de verificação e aprovação.

Além disso a administração pode lançar mão de outras medidas para a redução desses custos, como a utilização de soluções tecnológicas – como as web conferências – ou quando for imprescindível que haja o encontro presencial, que seja ofertada a possibilidade de outros servidores com funções compatíveis, e que exerçam suas funções na grande Vitória, participarem de tais comissões. Medidas como essas poderiam reduzir os custos atuais, além de estarem alinhadas com os princípios da eficiência, da publicidade, da impessoalidade e da moralidade, que regem a administração pública.

4. COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

A comunicação dos resultados dos trabalhos será realizada por meio deste relatório de auditoria e terá como destinatária a alta administração do Instituto, em especial a Diretoria Executiva, o Gabinete do Reitor e demais partes interessadas, como os órgãos de controle externo e a sociedade, conforme preceitua Instrução normativa nº 03/2017 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Inicialmente será elaborado o relatório preliminar com todas as constatações e recomendações advindas do presente trabalho, que será encaminhado para os destinatários supra citados. Por se tratar de um documento preliminar, esses poderão se manifestar caso haja informações relevantes que possam vir a alterar as constatações e/ou recomendações decorrentes dos levantamentos realizados pela equipe de auditoria.

Conforme já mencionado, foi realizada uma reunião de busca conjunta de soluções com a participação da alta administração do Ifes e demais representantes detentores dos conhecimentos necessários acerca dos temas envolvidos para identificação das soluções, e tomada de decisões para a implementação das mudanças necessárias. Tais discussões serviram como base de informações para o desenvolvimento do presente trabalho bem como para a formulação das recomendações apresentadas conforme o posicionamento da unidade de auditoria interna.

A finalização deste trabalho se dará com a elaboração e encaminhamento do relatório final, contendo a manifestação conclusiva acerca dos fatos apontados pela equipe de auditoria, de modo fundamentado e com as devidas documentações comprobatórias, com base nos posicionamentos preliminarmente firmados na reunião de busca conjunta de soluções.

4.1 Expectativas/manifestações da Alta Administração, Conselho Superior e demais partes interessadas

As expectativas apresentadas ao longo do trabalho pela Alta Administração e demais responsáveis pela concessão de Diárias e Passagens se referem a adequação dos processos à legislação vigente, com a apropriada atribuição dos perfis de acesso aos servidores no SCDP. Conseqüentemente, esperam que a correta atribuição dos perfis garanta a segregação de funções no processo e assim, o correto fluxo hierárquico nas instâncias responsáveis pela autorização, aprovação e pagamento.

Há também a expectativa que o Ifes reduza o número de concessões de diárias e passagens e deixe de figurar nas primeiras posições do ranking nos gastos com diárias e passagens em comparação com outros Institutos da rede federal.

4.2 Embasamento de informações suficientes, confiáveis, relevantes e úteis

Conforme já explanado, foram obtidas as informações necessárias e suficientes para a adequada fundamentação dos achados e das conclusões de auditoria. As referidas informações foram provenientes de diversos diálogos, reuniões, bem como de análises documentais e sistemas informatizados, cujo teor foram devidamente nos papéis de trabalho.

4.3 Desempenho da unidade auditada quanto aos aspectos avaliados

O Desempenho do Ifes no que corresponde aos aspectos avaliados neste trabalho foi considerado insatisfatório pelas constatações apresentadas ao longo deste relatório.

4.4 Recomendações

Por todo o exposto, diante da importância de se aprimorar os procedimentos de concessão de diárias e passagens que proporcione transparência, isonomia e impessoalidade, seguem as recomendações abaixo:

1. Com relação ao perfil de Solicitante/Cadastrador, recomendamos que seja designado um servidor por pró reitoria/campus e um servidor substituto eventual nos casos em que o primeiro estiver ausente ou for o proposto. Ressaltamos que tais servidores devem ser

ocupantes de cargo/função cujas atribuições sejam compatíveis com essa atividade operacional e, caso não seja possível, recomendamos que o próprio proposto cadastre a sua solicitação de viagem.

Manifestação da Gestão: Cada pró-reitoria, campus e gabinete do reitor possui vários cadastradores de acordo com o tipo de atividade e demanda por solicitação de diárias e de passagens. O que podemos melhorar é quanto ao perfil de proponente em cada pró-reitoria e garantirmos a presença de um substituto por pró-reitoria e gabinete, assim como, em cada campi garantir os suplentes para o perfil de proponente e de ordenador de despesa.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO. Ressalta-se a necessidade de que os servidores a quem sejam atribuídas as funções de cadastradores e proponente, possuam compatibilidade entre as atribuições do cargo que ocupa e que a designação seja realizada por meio de portaria.

2. Recomendamos que a Resolução do Conselho Superior nº 31/2010 seja atualizada para que esteja em consonância com os demais normativos vigentes e conste os seguintes pontos:

a) a obrigatoriedade do pagamento antecipado das diárias, de acordo com o artigo 5º do decreto nº 5.992/2006;

Manifestação da Gestão: A resolução do Conselho Superior de nº 31/2010 diz “Art. 3º As solicitações para concessão de diárias deverão ser realizadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias [...]”, o respeito a este artigo já implica no pagamento antecipado, exceto nos impedimentos por falta de financeiro e/ou eventuais atrasos justificados.

Análise da Auditoria Interna: NÃO ATENDIDO. Embora a data de solicitação implique diretamente na data de concessão das diárias, com ela não se confunde. Sendo assim faz-se necessária a inclusão de cláusula expressa que conste a obrigatoriedade do pagamento antecipado das diárias, visando evitar o cancelamento da viagem por falta de recursos financeiros do servidor.

b) a determinação de que as diárias devem ser concedidas pelo dirigente do órgão ou entidade a quem estiver subordinado o servidor ou a quem for por ele delegada tal competência, conforme preceitua o §1º do artigo 5º do Decreto;

Manifestação da Gestão: A aprovação final pelo ordenador de despesas atende a este item, entretanto, não está descrito na resolução do Conselho Superior de nº 31/2010, assim sugerimos a seguinte alteração no texto:

[...]

Art. 13. As solicitações de diárias e passagens deverão ser solicitadas e/ou aprovadas pelas chefias imediatas dos interessados e encaminhadas ao Proponente, conforme a estrutura de cada unidade acadêmica.

Art. 14. Após autorização do proponente, o servidor a quem for atribuído o perfil de solicitante deverá cadastrar a solicitação no SCDP e solicitar aprovação do ordenador de despesa, conforme a estrutura de cada unidade acadêmica. Os casos excepcionais, poderão requerer a aprovação a autoridade superior, mediante justificativa fundamentada.

Análise da Auditoria Interna: NÃO ATENDIDO. Esta auditoria entende que a aprovação final pode ser delegada ao ordenador de despesa para fins de atendimento desta recomendação. Assim a redação proposta na manifestação da gestão quanto ao artigo 14 está correta, entretanto, a redação proposta para o artigo 13 carece de alteração, levando-se em consideração a tabela apresentada na página 16 deste relatório. Frisamos a importância de se utilizar a nomenclatura bem como as atribuições corretas para que se evite confusão das funções. Assim, recomendamos alteração do art. 13 conforme abaixo:

“Art. 13. Os pedidos de diárias e passagens deverão ser incluídos no sistema SCDP pelo solicitante/cadastrador e aprovados pelo proponente (chefia imediata).”

- c) a definição e as atribuições de todos os perfis de acesso ao SCDP previstos na Portaria 403/2009 e nas demais legislações pertinentes;

Manifestação da Gestão: Incluir na resolução do Conselho Superior de nº 31/2010:

Art. 1º Normatizar, na presente Resolução, as atividades docentes no Ifes, considerando as seguintes definições:

Administrador de Reembolso: Perfil que solicita à agência de viagem o crédito dos valores relativos aos bilhetes de passagens não utilizados. Confere os valores disponibilizados e rejeitados por ela, acata ou não, total ou parcialmente, a proposta de reembolso enviada pela agência de viagem e registra aqueles efetivamente recebidos, confirmados por meio de carta de

crédito. Sugerimos, para a ocupação desse perfil, o responsável por conferir as faturas ou por aceitar ou recusar as passagens solicitadas ou por fiscalizar o contrato, decisão que é de cada instituição.

Agência de Viagem: É a empresa contratada para efetuar a aquisição e emissão do bilhete de passagem.

Assessor Proponente/Assessor Autoridade Superior/Assessor Ordenador de Despesas: É o responsável pela análise prévia das solicitações de viagem, em sua área de atuação, manifestando concordância ou discordância. Observação: é opcional para os aprovadores a indicação de pessoas com perfil de assessor. Esta pessoa indicada pode assessorar, ao mesmo tempo, todas as autoridades.

Auditor: É o responsável pelo processo de auditoria (perfil exclusivo para: CGU, Secretaria de Controle Interno do TCU).

Autoridade Superior: É o responsável pela aprovação das viagens urgentes, com pedido de passagem aérea, cuja data da solicitação seja inferior a dez dias do início da viagem (Portaria nº 505/2009, Art. 1º, Inciso I - MP). É responsável também pela autorização de nova viagem sem prestação de contas da anteriormente realizada (Portaria nº 505/2009, Art. 4º, § 2º - MP). Decreto 7.689/2012, prazo superior a dez dias contínuos, mais de 10 pessoas para o mesmo evento, mais de 40 diárias intercaladas no ano.

Consultor de Viagem Internacional: É o responsável por verificar se o enquadramento legal da viagem internacional está de acordo com a missão.

Coordenador Financeiro: É o responsável por cadastrar no SCDP os empenhos de diárias e passagens emitidos no SIAFI e efetuar o pagamento das diárias. Deve estar cadastrado e autorizado a emitir ordem bancária no SIAFI.

Coordenador Orçamentário Superior: É o responsável por controlar o orçamento disponibilizado para o órgão e distribuir o recurso por UGR - Unidade Gestora Responsável.

Coordenador Orçamentário Setorial: É o responsável por distribuir o recurso por UGR - Unidade Gestora Responsável, de acordo com a configuração orçamentária, por Natureza de Despesa ou por Empenho.

Corregedor/Auditor: É o responsável pela análise dos dados das solicitações e pelo fornecimento

de relatórios gerenciais para a Administração do Órgão. Esse perfil é atribuído também aos auditores internos.

Emissor de Boletim: É o responsável por gerar o boletim de serviço internamente dos afastamentos dos servidores.

Gestor Central: Servidores da equipe da SLTI/MP responsável pelo gerenciamento do SCDP.

Gestor Setorial: É o responsável por acompanhar os procedimentos necessários à implantação e operação do SCDP, bem como pela interação com a Gestão Central. Esse agente público deverá sempre orientar os demais agentes e servidores do Órgão no processo de concessão de diárias e passagens, na aplicação da legislação pertinente e na boa articulação entre os usuários envolvidos. Compete-lhe, ainda, a disseminação das informações e capacitação de todos os usuários, no âmbito do Órgão, incluindo os Órgãos Vinculados (Autarquias e Fundações).

Ministro/Dirigente: É o responsável pela autorização das viagens internacionais (Decreto N° 1387/1995).

Ordenador de Despesa: É o responsável pela autorização da despesa relativa a diárias e passagens, podendo fazer a alteração do projeto/atividade e do empenho.

Proponente: É o responsável pela avaliação da indicação do proposto e pertinência da missão, efetuando a autorização administrativa. É ainda o responsável pela aprovação da prestação de contas (Decreto nº 5992/2006, Art. 5º, § 1º).

Solicitante de Viagem: É o responsável pelo cadastramento da solicitação, alteração, cancelamento, antecipação/prorrogação/complementação, e pela prestação de contas da viagem.

Solicitante de Passagem: É o servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade, de acordo com o disposto no regulamento de cada órgão e entidade, responsável pela verificação da cotação de preços das agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado, pela indicação da reserva e pela solicitação e a autorização para a emissão de bilhetes de passagens (Portaria nº 505/2009 – MP).

Usuário DW: Usuário com acesso ao sistema de extração de informação do SCDP. Somente poderá ser indicado o usuário com perfil de Gestor Setorial do SCDP.

Análise da Auditoria Interna: NÃO ATENDIDO. Essa unidade de auditoria entende que as nomenclaturas e atribuições propostas na manifestação da gestão atendem a recomendação,

desde que: a) conste também a figura e as atribuições do proposto, uma vez que ele foi citado na descrição do proponente mas não consta expressamente no rol proposto pela gestão; b) desde que este rol seja efetivamente incluído na Resolução nº 31/2010 do Conselho Superior.

3. Recomendamos atualizar os perfis que estão atualmente cadastrados e ativos no SCDP, observando a relação das atribuições dos perfis com os cargos/funções dos servidores e visando a segregação das funções;

Manifestação da Gestão: Os perfis foram atualizados e iremos enviar um memorando circular reforçando a importância da segregação das funções.

Análise da Auditoria Interna: NÃO ATENDIDO. Em consulta ao Sistema SCDP verificamos que os perfis não foram atualizados. Sendo assim mantêm-se a recomendação até que a atualização seja efetivamente implementada.

4. Recomendamos que seja apresentada mensalmente a programação de viagens pelas unidades ao setor de orçamento do órgão e que as solicitações de diárias e passagens obedeçam essa programação apresentada previamente;

Manifestação da Gestão: Existe um planejamento anual do montante previsto para uso em diárias. A partir do decreto nº 9.991/2019, do governo federal, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, será realizado um planejamento mais detalhado, incluindo ações prioritárias e, assim, poderemos ter um melhor controle mensalmente.

Cabe ressaltar que as convocações e/ou representações podem acontecer em curto prazo e que a instituição deverá prever no orçamento. Algumas concessões surgem de maneira esporádica, por exemplo, as comissões de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), outras já possuem calendário anual pré-definido, por exemplo, conselhos e fóruns.

Análise da Auditoria Interna: NÃO ATENDIDO. Essa auditoria mantém a recomendação até que seja implementado o planejamento e o controle da programação das viagens.

5. Recomendamos que sejam adotados os critérios para concessão das diárias e passagens previstos no artigo 9º da Portaria do MEC;

Manifestação da Gestão: Em respeito ao referido artigo, informamos que o Ifes adota como procedimento, a solicitação de diárias e/ou passagens por meio do formulário 002 - Proposta de Concessão de Passagens e Diárias (anexo). Neste formulário é descrito o objeto da viagem, estimativa de diárias por meio da data apresentada e a sugestão do meio de transporte visando o melhor custo versus benefício. Anexo ao F 002 são enviados os seguintes documentos:

I – Programação do evento;

II – Convite;

III – Convocação;

IV – Ou documento que comprove a motivação do deslocamento.

A decisão pela concessão de diárias e de passagens será realizada de maneira objetiva e atendendo os pontos do artigo 9, que coincidem com o formulário 002, anteriormente citado.

Análise da Auditoria Interna: NÃO ATENDIDO. Conforme explanado nas páginas 13 e 14 do presente relatório, o formulário F002, que é atualmente utilizado, não contempla todos os critérios previstos no art. 9 da Portaria nº 403/2009 do MEC. Assim, encaminhamos em anexo modelo proposto para atualização do formulário F002 em consonância com o referido artigo, e ressaltamos que em relação ao atendimento do critério de estimativa de custos das diárias e passagens, é importante que seja anexado ao SCDP a pesquisa de preços das passagens aéreas para fins de comprovação.

6. Recomendamos que sejam tomadas as providências devidas para a aquisição direta de passagens aéreas, de acordo com o que preceitua o artigo 3º da Instrução Normativa nº 03/2015 e em consonância com a Medida Provisória nº 877/2019;

Manifestação da Gestão: Segundo informações da Diretoria de Administração do Ifes, foi nos informado que já foi finalizado o processo de adesão ao sistema de compra de passagens diretas, e nos próximos dias já temos a previsão de recebimento dos primeiros cartões.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO. Em reunião com o Diretor de Administração da Reitoria, nos foi informado que os cartões de pagamento para a compra de passagens já foram emitidos e estão prontos para uso. Contudo, a MP nº 877/2019 que suspendia a obrigatoriedade de retenção dos tributos, fato que até então impedia a utilização dos cartões, perdeu sua vigência sem ter sido convertida em lei. Com isso a aquisição direta está suspensa.

7. Recomendamos que seja atribuída formalmente a função de Gestor Setorial na Reitoria e nos Campi para que o servidor seja referência para os assuntos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, como o cadastramento de novos usuários, a atualização do sistema/perfis e a realização de treinamentos quando necessário;

Manifestação da Gestão: A portaria de nº 1208, de 21 de Maio de 2019, disponível em: < <https://gedoc.ifes.edu.br/documento/9AABED4CE843317CD7F366A0728CB4C9?inline> > compõe os gestores setoriais de SCDP.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO.

8. Recomendamos que quando a compra de passagens aéreas for realizada por meio de agência de viagens, que os valores das passagens constantes na cotação enviada pela agência de turismo sejam comparados com os preços praticados no mercado, de acordo com Inciso I do art. 15 da Resolução do Conselho Superior do Ifes nº 31/2010 e o § 3º do art. 15 da IN nº 03/2015;

Manifestação da Gestão: O F 002 já faz a sugestão de vôo avaliando a questão custo versus benefício, no caso de vôos diferentes, os cadastrados já são orientados a avaliar o preço de mercado, conforme diz a resolução 31/2010, “I. Verificar a cotação de preços junto à Agência contratada comparando-os com os praticados no mercado;”.

Análise da Auditoria Interna: NÃO ATENDIDO. Não obstante seja realizado o comparativo de preços das passagens aéreas pelos cadastradores para fins de análise do custo benefício, é imprescindível que tal comparativo seja anexado ao sistema para que fins de comprovação como forma de resguardar a administração no caso de eventuais fiscalizações pelos órgãos de controle.

9. Recomendamos que sejam respeitados os prazos legais de 10 dias de antecedência para a concessão de diárias e passagens e de até 5 dias úteis para a prestação de contas, conforme preceitua o artigo 7º e o artigo 13, respectivamente, da Portaria MEC nº 403/2009;

Manifestação da Gestão: Este item já está previsto na resolução, salvo nos casos em que tem-se justificativas acatadas pelo dirigente máximo.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO. Ressalta-se contudo que embora tais obrigações já estejam previstas na Resolução, verificou-se na amostra de processos de concessão de diárias e passagens avaliados, conforme páginas 18 e 19, que 70% dos processos não tiveram a prestação de contas realizada dentro do prazo de 5 dias e em 90% as diárias e passagens foram solicitadas com menos de 10 dias de antecedência, sendo que em algumas dessas não constam justificativa para tal atraso. Assim recomendamos o efetivo monitoramento quanto ao cumprimento desses prazos.

10. Com relação ao item 2.3, que seja revisto o cronograma de realização das reuniões – não só da CPPD, como também de outras comissões que realizam reuniões periódicas na Reitoria que demandam diárias e passagens – para fins de aprovação por autoridade competente, visando avaliação da real necessidade dos deslocamentos aos domingos, vez que o cronograma é elaborado pela própria comissão.

Manifestação da Gestão: Faremos um memorando circular acatando esta recomendação e sugerindo horários que tenham melhor custo versus benefício no que tange aos pagamento de diárias.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO.

11. Recomendamos ainda quanto ao item 2.3 que nos casos de reuniões periódicas e que envolvam o pagamento de diárias e passagens, que sejam avaliadas formas alternativas de realização dos trabalhos, como a web conferência, de maneira que os custos com diárias sejam reduzidos no Instituto;

Manifestação da Gestão: A Webconferência tem sido uma ferramenta importante, em especial, devido ao contingenciamento, entretanto, existem reuniões que ainda são solicitadas presencialmente, por exemplo, Colégio de Dirigentes e Conselho Superior, pois o encontro presencial permite a troca de experiências para além da pauta previamente enviada.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO.

12. Recomendamos que para as comissões compostas por servidores que residam fora da grande Vitória e que demandem reuniões periódicas e presenciais que ensejam o

pagamento de diárias, que haja a motivação expressa, bem como a comprovação do interesse público na escolha dos servidores;

Manifestação da Gestão: Essa análise já é feita, mas existem alguns temas que são muito específicos e que demandam por membros de todas as regiões do Espírito Santo. A escolha dos membros de comissão devem ir muito além do critério de economicidade, considerando que nem sempre este tipo de economia implica em resultados satisfatórios. Neste sentido a gestão do Ifes tem buscado atender uma série de critérios para composição dos membros das comissões, dentre eles conhecimento técnico, experiência profissional no tema, a liberação da chefia imediata, o interesse do servidor, dentre outros.

Análise da Auditoria Interna: ATENDIDO.

Vitória, 3 de outubro de 2019.

Atenciosamente,

Rafael Barbosa Mariano
Coordenador da Atividade de auditoria

Cintia Petri
Auditora Interna/Ifes

Líssia Pignaton de Oliveira
Auditora Interna/Ifes

Ciente do Relatório de Auditoria. Encaminhe-se a Diretoria Executiva e ao Gabinete do Reitor para ciência, conhecimento e demais providências.

Abdo Dias da Silva Neto
Auditor Titular