

Número do Acórdão:

ACÓRDÃO 1688/2008 - PLENÁRIO

Relator:

UBIRATAN AGUIAR

Processo:

005.487/2006-6

Tipo de processo:

RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Data da sessão:

13/08/2008

Número da ata:

32/2008

Dados materiais:

(c/1 volume e 4 anexos c/4 volumes.)

Interessado / Responsável / Recorrente:

Interessado: Congresso Nacional

Entidade:

Entidade: Agência Brasileira de Inteligência - Abin

Unidade Técnica:

6ª Secex

Representante Legal:

não há

Assunto:

Relatório de Auditoria

Sumário:

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA UTILIZAÇÃO DO CARTÃO DE PAGAMENTOS DO GOVERNO FEDERAL. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Conformidade realizada na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal, em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.246/2005 - Plenário, decorrente de solicitação do Congresso Nacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, em face da adoção generalizada da modalidade saque, em desacordo com seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, ambos itens 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) , e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

9.2. aplicar ao Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) , fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno) , o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

9.3. recomendar à Agência Brasileira de Inteligência que, adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua, nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos, demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível;

9.4. determinar à Agência Brasileira de Inteligência que:

9.4.1. observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o cartão de pagamentos do governo federal e que os gastos não enquadrados nas peculiaridades previstas no art. 47 do Decreto 93.872/86, devem se restringir às situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e não devem exceder a trinta por cento do total da despesa anual efetuada com suprimento de fundos (Decreto 93.872/86, art. 45, §6º, inciso II; Portaria nº 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente) ;

9.4.2. condicione as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesas e, também, à apresentação de justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 93.872/86, art. 45, §6º, inciso II; Portaria nº 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente) ;

9.4.3. estabeleça mecanismos internos para assegurar o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente

à Conta Única do Tesouro Nacional, no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte ao da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8) ;

9.4.4. adote o devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da Lei 8.666/93;

9.4.5. restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas;

9.4.6. restrinja o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução;

9.4.7. observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47) , e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;

9.4.8. restrinja a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista;

9.4.9. relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3º, "b", do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado em processo ostensivo;

9.4.10. restrinja as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição;

9.4.11. relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

9.4.11.1. anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do

cartão, quando for o caso;

9.4.11.2. para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações sobre a despesa realizada, como, por exemplo, o verificado no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 - secreto (pagamentos de combustíveis e derivados) , que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

9.4.11.3. exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.4. proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96) , conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.5. proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.11.6. obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

9.4.12. instrua os processos de aquisições por meio de suprimento de fundos com todos os documentos que caracterizem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, tais como notas fiscais com descrição detalhada dos serviços prestados ou bens adquiridos (com indicação de marcas, modelos, quantitativos, custos relativos a mão-de-obra e fornecimento de bens) , comprovantes de pagamento (fatura do cartão ou depósito na conta corrente do (a) prestador (a) do serviço) , justificativas para a realização das despesas, comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa, relatório do ordenador de despesas que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos, atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais, pesquisas de preços, e outros comprovantes das despesas.

9.5. alertar à Agência Brasileira de Informações - Abin acerca da possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92, em caso de reincidência no descumprimento de determinação do TCU;

9.6. encaminhar aos órgãos a seguir relacionados cópia da parte do relatório de Auditoria que diga respeito às ocorrências de sua competência, e dos documentos fiscais inidôneos, para avaliação da conveniência da instauração dos procedimentos pertinentes:

9.6.1. Secretaria da Receita Federal; Secretaria Estadual da Receita do Amazonas; Secretaria da Receita do Distrito Federal; Secretaria Estadual da Receita do Maranhão; Secretaria Estadual da Receita do Pará; Secretaria Estadual da Receita do Rio de Janeiro; Secretaria Municipal da Receita de Belém; Secretaria Municipal da Receita de Fortaleza; Secretaria Estadual da Receita do Espírito Santo; Secretaria Estadual da Receita de Mato Grosso do Sul;

9.7. determinar à Segecex que, no prazo de 90 (noventa) dias, avalie a possibilidade de criação, no âmbito deste Tribunal, de Grupo de Estudo, com vistas a disciplinar documentação e informações que devam constar dos processos de prestação de contas, identificar pontos de melhoria e redefinir procedimentos de controle de gastos sigilosos na Administração Pública Federal, discutindo-se a viabilidade de se criar um grupo específico de analistas, que, após rigoroso credenciamento de segurança, teria acesso a toda e qualquer informação, mesmo que ultra-secreta, necessária à aferição das despesas;

9.8. manter sigilo dos Anexos 1 (3 volumes) e 2 (2 volumes) e tornar sigilosos o Anexo 3 (2 volumes) , o Principal e seu volume 1, com fundamento no art. 181 do Regimento Interno/TCU, dando-se publicidade apenas ao Anexo 4 em que constam cópias do relatório de Auditoria, das razões de justificativa apresentadas pelo gestor após audiência, da diligência solicitando documentos sobre as notas inidôneas, desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida;

9.9. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

9.9.1. ao Juiz Federal da Vara Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre/RS, Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, conforme despacho proferido pelo Relator no âmbito do TC-002.423/2007-3;

9.9.2. ao Deputado Federal Augusto Carvalho, em cumprimento à determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 2001/2007- TCU- Plenário;

9.9.3. à Agência Brasileira de Inteligência - Abin;

9.9.4. à Comissão Mista de Controle das Atividades Inteligentes do Congresso Nacional;

9.10. apensar o presente processo à prestação de contas de recursos ostensivos da Abin referente ao exercício de 2005 (TC 019.351/2006-0) , por não ter sido elidido o fundamento da impugnação na resposta à audiência promovida por este Tribunal, com a conseqüente proposta de aplicação de multa ao responsável (RI/TCU, art.250, §2º) , e devido ao fato de os saques mais representativos terem sido verificados em processos de prestação de contas de suprimentos de fundos daquele ano, segundo o relatório de Auditoria;

9.11. anexar cópia deste Acórdão ao TC 019.362/2006-3 (prestação de contas da Abin referente a recursos sigilosos no ano de 2005) , que se encontra sobrestado, aguardando o julgamento de mérito da presente Auditoria

Relatório:

Trata-se de Relatório de Auditoria de Conformidade realizada na Agência Brasileira de Inteligência - Abin, com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal.

2. Adoto como Relatório excerto do Relatório de Auditoria e a instrução da 6ª Secex que examinou as razões de justificativa à audiência realizada, consubstanciados a seguir, cujas conclusões foram acolhidas pelos dirigentes da unidade técnica (fls. 134/174 e 347/377) :

"1 - Introdução

Ao apreciar solicitação do Congresso Nacional para que examinasse a "utilização do cartão de crédito corporativo por parte de servidores da Administração Federal", o Tribunal decidiu determinar à 6ª Secex que realizasse Auditoria de conformidade na Secretaria de Administração da Presidência da República e na Agência Brasileira de Inteligência, com o objetivo de verificar a regularidade das despesas realizadas por tais unidades por meio do cartão de pagamento do governo federal (item 9.2 do Acórdão 1.246/2005-TCU-Plenário - TC 011.825/2005-2) .

A primeira das Auditorias foi realizada na Secretaria de Administração da Presidência da República -- SA/PR no período de 31/08 a 11/11/2005, sendo exarado o Acórdão 230/2005-TCU-Plenário (TC 016.236/2005-6) .

Estes autos tratam da Auditoria realizada na Agência Brasileira de Inteligência - Abin, cujas etapas de planejamento e execução ocorreram entre os dias 21/3 a 27/4/2006, e a etapa de elaboração do relatório abrangeu o período entre 15/5 a 9/6/2006 (fls. 1, 2 e 133) .

Verificou-se, no planejamento, que a Abin adotou o cartão de pagamento do governo

federal a partir de 2002. Desde então, utiliza-o tão-somente para uma das hipóteses previstas nos Decretos 3.892/2001 e 5.355/2005, qual seja, para a aquisição de materiais e serviços enquadrados como suprimento de fundos. Logo, esta Auditoria abrange o uso do cartão de pagamento em processos de suprimento de fundos correspondentes aos exercícios financeiros de 2002 a 2005 (de forma a abranger exercícios fechados) .

Recursos ostensivos e sigilosos são movimentados pela Agência, que os enquadra em apenas um tipo de suprimento de fundos: o subordinado a regime especial de execução, para atender às peculiaridades da Abin (art. 47 do Decreto 93.872/86) .

A seleção dos processos foi realizada levando-se em conta o critério de materialidade dos recursos envolvidos . Observou-se o volume gasto sob os seguintes aspectos sucessivamente: 1º) cada um dos exercícios analisados; 2º) o tipo de recurso movimentado - ostensivo ou sigiloso; 3º) as Unidades que movimentaram mais recursos, de forma a abranger as mais representativas ; 4º) destas Unidades, o (s) portador (es) (agentes supridos) que utilizou (aram) maior volume de recursos. O quadro a seguir indica a distribuição dos cinquenta processos de suprimento de fundos selecionados (fl. 42) para análise:

MMProcessos Secretos MProcessos Ostensivos

Exercício M Total M Montante (R\$) M % M N.º processos M Montante (R\$) M % M N.º processos

2002 M 2.092.980,75 M 1.197.622,62 M 57,22% M 5 M 895.358,13 M 42,78% M 5

2003 M 1.917.338,00 M 931.393,84 M 48,58% M 5 M 985.944,16 M 51,42% M 5

2004 M 2.227.150,16 M 1.069.681,96 M 48,03% M 5 M 1.157.468,20 M 51,97% M 5

2005 M 5.200.262,30 M 4.003.466,83 M 76,99% M 15 M 1.196.795,47 M 23,01% M 5

Total M 11.437.731,21 M 7.202.165,25 M 62,97% M 30 M 4.235.565,96 M 37,03% M 20

Quanto ao volume da despesa com o cartão de pagamento do governo federal, observa-se que, no período analisado, houve pequena variação no montante anual, à exceção do último ano, cuja elevação dos gastos pode ser explicada pela substituição quase que total da outra forma de utilização do suprimento de fundos, ou seja, via conta bancária (tradicional) .

Na busca do objetivo colimado neste trabalho, foram formuladas as seguintes questões de Auditorias:

- a) A unidade adota procedimentos de controle interno com a finalidade de assegurar a regularidade das despesas executadas?
- b) Os gastos realizados com cartão de pagamento estão de acordo com o perfil definido nos normativos e a finalidade institucional?
- c) As modalidades de pagamento utilizadas (transações a crédito ou saque) estão adequadas aos normativos e são justificadas no caso de saque?
- d) As normas relacionadas com as despesas realizadas por meio de cartão de pagamento estão sendo observadas pela Unidade e as normas internas são adequadas?
- e) As despesas estão devidamente comprovadas nos processos e os respectivos documentos comprobatórios apresentados possuem regularidade fiscal?

As matrizes de planejamento e de procedimentos foram ferramentas utilizadas no desenvolvimento dos trabalhos. Como técnicas de Auditoria, esta equipe utilizou-se de análise documental, entrevistas, triangulação de informações e estudo de caso.

Em função dos objetivos específicos da Auditoria, foram adotados procedimentos com vistas a verificar, dentre outros, os seguintes aspectos:

- a formalização dos processos de adiantamento com todas as peças relacionadas na legislação;
- a suficiência das peças constantes nos processos de prestação de contas para assegurar o controle do uso dos cartões;
- a existência de sistemas de informações gerenciais sobre a movimentação realizada e, caso positivo, os dados armazenados e a sua fidedignidade frente às informações constantes nos processos de prestações de contas e nos registros do Siafi;
- o controle do almoxarifado na Unidade;
- a conformidade dos gastos com as finalidades institucionais da unidade;
- o correto enquadramento das hipóteses de suprimento de fundos: pequeno vulto, eventuais de pronto pagamento, sigilosos e peculiares (Decreto 93.872/86 - arts. 45 e 47) ;
- a existência, entre os adiantamentos, de gastos que deveriam ter sido subordinados a processos licitatórios;

- a ocorrência de aquisição de material permanente por suprimento de fundos;
- o volume de despesas pagas em moeda corrente (saques) e o montante pago mediante função crédito do cartão;
- a restrição dos pagamentos em moeda corrente, em detrimento de transações a crédito, às situações efetivamente necessárias e adequadamente justificadas;
- o prazo entre a data do saque dos recursos e a respectiva devolução, quando excedentes, levando-se em conta o prazo máximo e as ressalvas estabelecidas na legislação;
- a fundamentação dos atos concessórios (definição da demanda) e a fixação dos limites de crédito para o cartão de cada portador (se definidos a cada suprimento e se revogados assim que atendidas as necessidades) ;
- a observância do elemento da despesa autorizada;
- a observância dos prazos estabelecidos para a realização dos gastos e suas respectivas prestações de contas;
- a aderência das normas internas da Abin à legislação que trata das despesas com cartões de pagamentos;
- a regular comprovação dos gastos realizados;
- a regularidade fiscal dos comprovantes de despesas.

Durante os trabalhos, nenhuma restrição foi observada quanto ao objeto, método e extensão dos exames, tendo sido facilitado o acesso aos registros e à quase totalidade dos documentos mantidos pela Unidade, bem como prestadas todas as informações requeridas . A restrição de acesso a documentos ficou cingida aos comprovantes de despesa relativos aos pagamentos de "gratificação à informante e à colaborador eventual", que demandam, conforme legislação pertinente, um prévio credenciamento para obtenção de vistas, por envolverem questões sigilosas. Considerando o objetivo desta Auditoria e a especificidade dessas despesas, abordada neste relatório, a equipe entende que esse empecilho não prejudicou as principais conclusões sobre a utilização do cartão de pagamento.

As limitações inerentes aos trabalhos de Auditoria referem-se aos seguintes pontos: (a) dificuldade na verificação da fidedignidade dos documentos comprobatórios, mormente os relacionados às peculiaridades das comprovações das despesas sigilosas, e (b) demora no recebimento das respostas às solicitações de informações dirigidas aos

órgãos fazendários.

As principais constatações foram levadas ao conhecimento do gestor (SI 11, fls. 80/86) , cuja manifestação (fls. 93/101) foi considerada na elaboração deste relatório.

O volume de recursos fiscalizados corresponde ao valor total dos recursos movimentados nos processos de suprimento de fundos selecionados pela equipe de Auditoria, totalizando um montante de R\$ 2.239.773,94 (dois milhões, duzentos e trinta e nove mil, setecentos e setenta e três reais e noventa e quatro centavos) , o que representa cerca de 20% dos gastos realizados por meio de cartão de pagamento.

2 - Considerações Iniciais

Histórico da Unidade

A Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para, como órgão central do Sistema, assessorar o Presidente da República por meio da produção de conhecimentos estratégicos sobre oportunidades, antagonismos e ameaças, reais ou potenciais, de interesse da sociedade e do País.

Compete à Abin planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do País, obedecidas a Política Nacional de Inteligência e as diretrizes traçadas pelos escalões superiores, em restrita observância aos preceitos constitucionais, à Ética e aos direitos e garantias individuais. As atividades desenvolvidas são voltadas para a defesa do Estado Democrático de Direito, da sociedade, da eficácia do poder público e da soberania nacional.

A Agência vincula-se ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) , órgão para onde são encaminhadas as informações e análises formalizadas em documentos de Inteligência, para posterior repasse ao Presidente da República, a quem cabe orientar o uso dos conhecimentos como subsídio à ação governamental.

As atividades de execução orçamentária, financeira e patrimonial da Abin estão a cargo da UG 110120 - DA/ABIN/GSI/PR. No desenvolvimento de suas atribuições, a Agência conta com superintendências localizadas em capitais de todas as Unidades da Federação. As despesas de funcionamento dessas regionais ocorrem via suprimento de fundos e, após aplicação e aprovação, são contabilizadas na UG 110120, em Brasília/DF.

Organização dos processos

Como etapa preliminar dos trabalhos, procurou-se conhecer o ambiente de controle das

despesas realizadas via cartão de pagamento do governo federal.

Conforme verificado pela equipe, a Abin constitui um processo de prestação de contas para cada suprimento de fundos, sendo subdivididos em dois tipos, segundo a natureza dos recursos envolvidos: processos ostensivo e secreto.

Na análise dos processos, constatou-se que a sua organização é idêntica na essência, e que contêm os seguintes documentos :

- cópia da solicitação de adiantamento (suprimento de fundos) , na qual se indicam o autor da solicitação, a finalidade, o servidor que receberá o adiantamento (suprido) , o programa de trabalho, os elementos de despesa e respectivos valores, as datas limites de aplicação e de comprovação dos recursos e quem autorizou o adiantamento;
- declaração do servidor de que tem pleno conhecimento das normas que regulamentam a concessão de adiantamento;
- demonstrativo de adiantamento, um para cada elemento de despesa, quando for o caso, indicando o saldo em espécie recolhido ao Tesouro Nacional e o saldo de crédito não utilizado;
- comprovantes das despesas realizadas, devidamente atestadas (no sigiloso o atesto ocorre no demonstrativo de adiantamento apenas e parte das despesas são suportadas tão-somente por recibo firmado pelo próprio suprido) ;
- justificativa das despesas que excederem o valor de 20% do limite estabelecido para dispensa de licitação (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93) ;
- comprovante de depósito bancário relativo ao numerário não utilizado e recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional;
- relatório "exame de prestação de contas de adiantamento", no qual são examinados diversos itens e ficam registradas as autoridades que aprovam a prestação de contas.

A Abin editou Norma Administrativa - NA 01/2002 (fls. 23/37, anexo 1, volume principal) que "estabelece procedimentos a serem observados nos Adiantamentos, por meio de Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal, para realização de despesas da área de Inteligência, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, tendo por base o art. 47 do Decreto 93.872, de 23.12.1986". Nesta norma, há a previsão ainda da anexação do extrato do cartão de pagamento; no entanto, observou-se em parte dos processos apenas o comprovante de saque. Outros documentos são anexados aos processos, como a nota de empenho e a nota de lançamento.

Ante o exposto, pode-se considerar satisfatório, no que tange aos aspectos formais, o nível de organização dos processos relativos aos períodos analisados, não obstante existam pontos de melhoria, que serão tratados no item 3.7 deste relatório.

Controles informatizados

Verificou-se a existência, no âmbito da Abin, de sistema informatizado para controle dos suprimentos de fundos realizados. Tais controles fornecem as seguintes informações :

a movimentação da despesa de cada adiantamento segundo o subelemento de despesa, para os processos ostensivos ("demonstrativo dos pagamentos efetuados por meio de suprimento de fundos - cartão corporativo") ;

a movimentação da despesa de cada adiantamento segundo o item constante da "Tabela de Códigos de Despesas de Recursos Sigilosos" adotada pela Abin, para os processos secretos ("demonstrativo dos pagamentos efetuados por meio de suprimento de fundos - cartão corporativo") ;

dados dos adiantamentos realizados: Unidade interna beneficiada, nome do suprido, data da concessão, número do processo, elemento de despesa, valor recebido, data limite de aplicação, data limite de prestação de contas, valor da despesa realizada e valor devolvido ("demonstrativo de despesas realizadas com adiantamento") ;

dados de todos os suprimentos de fundos para cada um dos portadores: Unidade interna beneficiada, nome e CPF do suprido, número do processo, valor concedido, data limite de comprovação, valor aplicado e valor devolvido ("demonstrativo das concessões e comprovação por suprido") .

Como se observa, o sistema não fornece dados sobre o volume de gastos por tipos de pagamento (cartão de crédito ou dinheiro) , a distribuição do dispêndio segundo os fornecedores, os comprovantes de despesa constantes dos processos, dentre outros, o que dificulta a extração de informações consolidadas.

A única informação consolidada possível é quanto ao item de despesa, para o processo secreto, ou subelemento da despesa, para o processo ostensivo. Da análise consolidada desses dados, pôde-se visualizar, na fase de planejamento, por exemplo, que houve concentração em dois subelementos de despesa - 3001 (combustíveis e lubrificantes automotivos) e 3919 (manutenção e conservação de veículos) , subsidiando em parte o achado relatado no item 3.2 deste relatório.

A equipe efetuou, quando da execução da Auditoria, os testes necessários para verificar a fidedignidade dos dados contidos nesse sistema, mediante o seu cotejo com os obtidos da análise dos processos, observando apenas incompatibilidade entre as datas

limites de aplicação e prestação de contas de alguns suprimentos.

A título comparativo, vale registrar que, na Auditoria realizada na SA/PR, cujo objetivo também foi o de verificar a regularidade das despesas realizadas por meio do cartão de pagamento, verificou-se que a Secretaria desenvolveu um sistema informatizado de controle de suprimento de fundos, denominado SUPRIM, que permite a execução de consultas e a emissão de demonstrativos gerenciais que, no conjunto, viabilizam um acompanhamento mais efetivo dos gastos.

Dentre outras informações, o SUPRIM contém o espelho dos documentos fiscais que compõem as prestações de contas. A partir dos dados contidos no sistema, é possível, por exemplo, recuperar todos os pagamentos efetuados a um dado fornecedor ou os referentes a determinado tipo de despesa.

Segundo verificado pela equipe de Auditoria, a alimentação desse sistema é descentralizada, iniciando-se pelo próprio portador do cartão (com os dados sobre os documentos fiscais de suporte da despesa, valores e fornecedores) e complementado com informações específicas (classificação da despesa, por exemplo) pelos setores competentes da SA/PR, durante as etapas de revisão das prestações de contas.

Conforme registrado no relatório dessa Auditoria, o órgão promoveu um nítido aprimoramento dos controles internos sobre a gestão dos cartões de pagamento ao longo dos exercícios analisados, o que se deveu em parte à concepção e desenvolvimento do SUPRIM.

Diante disso, entendemos oportuno recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração, responsável pelo disciplinamento do uso do cartão de pagamento do governo federal, que oriente as unidades gestoras da Administração Pública Federal a implantar sistema informatizado de banco de dados que relacione, por processo de suprimento de fundo, no mínimo, os comprovantes de despesa apresentados (número, valor e data de emissão), os fornecedores e a forma de pagamento de cada uma das despesas e que possibilite a extração de relatórios gerenciais.

Sigilo dos autos

A publicidade é princípio basilar do regime republicano. Daí, os atos processuais não poderem furtar-se ao conhecimento público. No entanto, há exceções constitucionais a essa regra, notadamente quando "a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem" (art. 5º, LX) ou quando a divulgação de informações possa comprometer "a segurança do Estado e da sociedade" (art. 5º, XXXIII).

Considerando a natureza dos processos da Abin - ostensivo e secreto - a equipe solicitou, quando da execução, o pronunciamento do órgão acerca do tratamento a ser dispensado às peças reproduzidas e às informações constantes dos processos, no intuito de que informasse, com fundamento na legislação vigente, os elementos que deveriam tramitar sob o caráter de sigilo (Solicitações nos 04/2006, 05/2006, 06/2006, 07/2006 e 09/2006) .

A Abin informou, por meio do Ofício n.º 638/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, de 27 de abril de 2006, que deverá ser tarjado o nome da pessoa física, se for o caso, que apareça nas cópias reproduzidas. Ademais alertou quanto ao disposto no § 1º do art. 37 do Decreto 4.553/2002, que dispõe, in verbis: "Todo aquele que tiver conhecimento, nos termos deste Decreto, de assuntos sigilosos fica sujeito às sanções administrativas, civis e penais decorrentes da eventual divulgação dos mesmos".

Considerando que os nomes de pessoas físicas dos documentos reproduzidos são, em regra, dos agentes supridos, e que estes também estão consignados nos relatórios obtidos do sistema informatizado mantido pela Abin apresentados à equipe, propõe-se a manutenção do sigilo dos volumes 1 e 2 do Anexo 1, e de todo o Anexo 2 (documentos obtidos do sistema informatizado e dos processos de prestação de contas, respectivamente) . Logo, entende-se que deva ser dada publicidade aos demais elementos que compõem os autos, inclusive a este relatório.

Tal encaminhamento busca harmonizar os princípios constitucionais em jogo, evitando-se a divulgação de informações que, por sua natureza, devem ser de conhecimento restrito, sem, contudo, sacrificar-se de todo o direito à informação de como e onde são aplicados os recursos oriundos da tributação da sociedade.

3. Achados de Auditoria

Utilização inadequada do cartão na modalidade de saque

3.1.1 Situação encontrada

A Agência quase que exclusivamente utilizou o cartão de pagamento do governo federal - CPGF para fazer saques e realizar pagamentos em moeda corrente, não observando o caráter excepcional dessa modalidade, disposto na legislação.

Além disso, foram verificadas outras impropriedades no processo de utilização de recursos por meio de saques como:

- saques não justificados pelos agentes supridos, que deveriam indicar os motivos da não-utilização da rede afiliada do CPGF;

- permanência de recursos excedentes em poder dos agentes supridos por períodos superiores a três dias úteis a contar das datas dos saques, sem que fossem apresentadas justificativas;

- realização de saque de uma só vez da totalidade dos recursos concedidos por meio do suprimento de fundos, e não paulatinamente, à medida que as despesas fossem ocorrendo.

3.1.2 Critério de Auditoria

Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º (dispõe sobre a utilização do cartão de pagamento) ;

Portaria n.º 41, de 4/3/05, art. 4º, §2º (estabelece normas complementares para utilização do cartão de pagamento) ;

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos) , itens 8.4 a 8.9 e itens 8.4 a 8.8, respectivamente; e

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.33, anteriormente sob o número 02.11.34 (que trata de compras por meio de cartão de pagamento) , item 2.3.5 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente.

3.1.3 Evidências

Processos de suprimento de fundos examinados (anexo 2) ;

Ofício n.º 459/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, de 24/3/2006 (fl. 10) ;

Ofício n.º 494/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, de 30/3/2006, item 4 (fl. 15) ;

Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR, de 3/5/2006, itens 10 a 14 (fls. 96/97) ; e

Processos nº 258/05, nº 682/05 e nº 991/05, todos sigilosos, para os saques de uma só vez (anexo 2, volume 1, fls. 361; 374; 390) .

3.1.4 Causas

Não detectáveis.

3.1.5 Efeitos

Falta de transparência nos gastos feitos por suprimento de fundos.

Ausência de rendimento financeiro de recursos do Tesouro em virtude da manutenção irregular dessas importâncias em poder dos portadores por período superior ao permitido.

3.1.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 459/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR e Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR, itens 10 a 14 - fls. 10 e 96/97, respectivamente)

No primeiro expediente, justificou a generalidade da utilização de saques para agilizar o processo de despesa e em função das características do órgão e de sua organização interna, que concentra o controle de todas as Unidades da Abin na Sede.

Complementou suas justificativas por meio do segundo ofício, no qual informa os montantes pagos em cada uma das modalidades de pagamento e alega que (i) os supridos, em algumas situações, entregam o numerário sacado a outros servidores para estes realizarem a despesa, (ii) há carência de pessoal capacitado nas superintendências (existentes em cada Unidade da Federação) e (iii) há dificuldade de operacionalização do controle do pagamento à BB cartões.

Entende ainda que, quanto à permanência de recursos em espécie por prazo superior ao estipulado na legislação, esta se faz necessária para que eles sejam utilizados em situações imprevistas ou extraordinárias.

Já em relação à realização de saque de uma só vez da totalidade dos recursos, observada em alguns processos, informa que visam "atender oportunamente despesas em diversas localidades, principalmente no exterior".

3.1.7 Conclusão da equipe de Auditoria

Observa-se que, dos pagamentos efetuados pelo órgão auditado, 98,75% foram mediante recursos em espécie, demonstrando sua opção pela modalidade de saque em detrimento do uso do cartão de pagamento na modalidade de fatura (transações a crédito) .

É importante ressaltar o caráter excepcional do procedimento de saque, exaustivamente regulamentado nas normas regentes (Decreto 5.355/2005, Portaria MP 41/2005, além de macrofunções específicas do Manual Siafi) .

Essa excepcionalidade também já foi abordada em trabalhos de fiscalizações anteriores, realizados na Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República - SA/PR (Acórdãos TCU 1.783/2004 e 230/2006, ambos do Plenário) . Por meio deles, foram relatados, além do maior risco e menor transparência ao processo de aquisição,

alguns inconvenientes decorrentes do volume excessivo de saques, tais como pagamentos sem prévia liquidação da despesa, manutenção de recursos do Tesouro em poder do portador até a data da efetiva realização da despesa, ressarcimento de despesas pagas por outros meios, como cheques ou cartões de crédito de terceiros e reflexos negativos sobre a organização das prestações de contas.

Ressalte-se que sobre o assunto foi exarada determinação à SA/PR, em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo (enquadrando, portanto, a Abin) , para que atentassem para o caráter excepcional da realização de saques de recursos da Conta Única (item 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário; publicado em 23/11/2004) .

Como se nota, a excepcionalidade do saque é patente e os argumentos apresentados não são suficientes para justificar a utilização quase que exclusiva dessa modalidade de pagamento.

Primeiro, porque não se justifica a dificuldade de operacionalização, seja em função da estrutura de controle centralizada da Abin seja da carência de pessoal capacitado nas suas Unidades regionais. Cabe ao órgão adotar as medidas necessárias para sanar eventuais dificuldades operacionais.

Depois, porque a adoção de procedimentos de descentralização da despesa (entrega pelo suprido de numerário a outros servidores) é totalmente desarrazoada, desvirtuando o uso do cartão de pagamento. A legislação prescreve que o portador é responsável pela guarda e uso do cartão; restringir esse uso ao saque e posterior prestação de contas de despesas realizadas por outrem significaria tornar o portador mero repassador de recursos, o que é inaceitável.

Por último, porque as características peculiares da Abin não justificam, de modo absoluto, a prática generalizada desse procedimento.

Entende-se que em alguns casos é necessário que a Abin faça os pagamentos por meio de moeda corrente. É o que ocorre, por exemplo, nos pagamentos de gratificações feitos a colaboradores eventuais e informantes, por prestarem serviços à Agência de natureza peculiar e em caráter sigiloso. Outro caso é a necessidade de realização de despesas em lugares inóspitos, onde pode não haver estabelecimento comercial ou prestador de serviço afiliado à rede da operadora do cartão. Existem, ainda, outras situações em que durante a realização da despesa não se pode identificar o nome da Abin, como nos gastos realizados durante investigações feitas por seus agentes. A identificação da Agência pode comprometer o resultado da operação realizada. Entretanto, para alguns destes casos, a situação pode ser contornada mediante a utilização de cartão, já existente na Abin, em que não há a identificação do governo federal e do órgão. Enfim, o procedimento caberia apenas para parte dos gastos sigilosos.

Ademais, muitos dos gastos realizados pela Abin não possuem natureza peculiar ou não necessitam de sigilo (como os gastos ostensivos) , conforme se verá no item 3.3 deste relatório, podendo ser pagos com o cartão na modalidade crédito.

A título de comparação com a SA/PR, temos que, nesta Secretaria, o percentual dos saques sobre o montante total gasto com suprimento de fundos via cartão passou de 41% em 2004 para 22% em 2005 (1º semestre, conforme TC 016.236/2005-6) .

Tomando-se por base esses exercícios, o percentual dos saques na Abin passou de 97,5% para 99,9%. Diferentemente da SA/PR que incorreu na prática de adotar excessivamente essa modalidade de pagamento, a Agência a utilizou quase que exclusivamente, de forma deliberada e generalizada, em flagrante desrespeito às normas legais.

Diante do exposto, as justificativas apresentadas pela Agência para a utilização do cartão como um mero instrumento de saques não devem ser acolhidas. Conclui-se que houve um total desvirtuamento do uso do cartão de pagamento, cuja utilização ocorreu quase exclusivamente para saques, o que fez com que os benefícios relativos a esse instrumento de pagamento deixassem de ser usufruídos, como o ganho financeiro advindo da postergação do pagamento (modalidade a crédito) . Aliás, o surgimento do cartão decorreu, entre outros motivos, da necessidade de se evitar a permanência de dinheiro em espécie na mão dos servidores, garantindo maior controle dos gastos.

Provavelmente em função da opção por utilização generalizada de saques, não se tenha verificado nos processos de prestação de contas a existência de justificativas dos agentes supridos em relação aos saques realizados. Nestes processos, os agentes deveriam indicar os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão, conforme previsto na legislação. Logo, cabe oportunamente determinação à Abin para que os saques, quando necessários, sejam precedidos de autorização e justificativas.

Em relação às demais questões - permanência de recursos excedentes em espécie por período superior ao permitido na legislação e realização de saques de uma só vez para serem gastos durante longo período -, é mister destacar as disposições contidas no Manual do Siafi (código 02.11.22, itens 8.5. a 8.8; código 02.11.21, itens 8.5 a 8.9) , que exigem o seguinte:

o valor do saque deverá ser o das despesas a serem realizadas;

os recursos excedentes ao valor de uma transação devem ser devolvidos em até três dias a partir do dia seguinte ao do saque;

apenas nos casos em que o suprido se ausentar por prazos extensos ou estiver impossibilitado de efetuar saques por longos períodos, poderá permanecer com valores

em espécie acima do prazo estabelecido, carecendo de justificativa formal que indique as circunstâncias que impediram a devolução;

quando da não devolução dos recursos, deve haver apuração de responsabilidade pela autoridade competente.

Na maior parte dos processos examinados, no entanto, observou-se que a despesa fora realizada com recursos sacados há mais de três dias, o que possibilita inferir que o portador manteve em seu poder recurso em espécie acima do prazo máximo estabelecido na norma.

A justificativa da Agência em função da necessidade de os recursos serem utilizados em situações imprevistas ou extraordinárias não procede. Um, porque embora essas situações possam ocorrer (e no caso da Abin talvez com mais freqüência, face à sua atividade), não se pode vislumbrá-las em todas as aquisições realizadas. Dois, porque se essas situações se enquadrarem nos casos previstos na legislação (ausência do suprimento por prazo extenso ou impossibilidade de efetuar saque por longo período), é necessária justificativa formal para cada caso, o que não se verificou.

Ainda que se trate de despesas peculiares, é preciso que haja nos processos informações que indiquem a real necessidade da permanência dos recursos com os portadores por prazo superior ao permitido.

O fato se agrava em alguns processos (nos 258/05, 682/05 e 991/05, todos secretos), que apresentaram essa prática inadequada de forma exacerbada, já que houve o saque de uma só vez da totalidade dos recursos concedidos, não obstante a sua utilização tenha ocorrido em períodos posteriores relativamente longos. No Processo n.º 682/05, por exemplo, foram sacados R\$ 108.000,00, em 24/05/2005, para aplicação no período entre 31/05 a 17/11/2005. Já no Processo n.º 991/05, por meio do qual se adquiriram materiais permanentes (conforme analisado no item 3.5 deste relatório), foram sacados R\$ 278.500,00, em 11/07/2005, para aplicação no período entre 12/7 a 28/7/2005.

A alegação da Abin de que esses saques visam "atender oportunamente despesas em diversas localidades, principalmente no exterior", deve ser vista com ressalva. O fato de os gastos serem realizados em diversas localidades não implica, por si só, que se deva realizar o saque de uma só vez. Nesses casos poder-se-ia descentralizar a concessão de suprimento de fundos. Quanto às despesas no exterior, não há nenhum óbice legal na utilização do cartão; ademais, não houve a realização de despesa fora do Brasil nos processos mencionados.

A guarda de recursos em mãos pelos portadores implica em ato antieconômico, sobretudo nos casos de saques vultosos que não foram utilizados tão logo realizados (como nos processos nos 258/05, 682/05 e 991/05 - sigiloso), contrapondo uma das

principais vantagens do uso do cartão na modalidade crédito, qual seja, o diferimento do pagamento. A ocorrência dessa prática se deve à ausência de apuração das responsabilidades por esses procedimentos pela autoridade competente.

Entende-se que a responsabilização pelas práticas (i) de generalização do uso do saque e (ii) de permanência em poder dos agentes supridos de recursos sacados de uma só vez para fazer frente a despesas realizadas por período extenso cabe ao ordenador de despesa. Não obstante as normas legais prevêm que o portador do cartão é responsável pela sua guarda e uso, elas definem como responsabilidade do ordenador, entre outras, a de expedir a ordem para disponibilização dos limites junto ao estabelecimento bancário (inclusive do limite de saque a cada cartão) , e, ainda, que ele assume inteira responsabilidade pelo cumprimento das instruções relativas ao uso do cartão de pagamento (art. 3º do Decreto 5.355/05 e arts. 3º, §4º, e 6º, § 3º, da Portaria MP 41/05) . Ademais, a própria Agência informou, por meio do Ofício n.º 459/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fl. 10) , que a utilização dessa modalidade foi definida pelo ordenador.

Considerando que a excepcionalidade do saque foi regulamentada de forma mais incisiva a partir da edição do Decreto 5.355, de 25/1/2005, e da Portaria 41 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 4/3/2005; que a primeira deliberação do Tribunal acerca do assunto fora exarada no final de 2004 (Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário; publicado em 23/11/2004) ; e que os saques mais representativos foram verificados em processos de prestação de contas de 2005, entende-se que a audiência do ordenador de despesa pelas irregularidades relatadas deve restringir-se aos atos referentes a esse exercício de 2005.

3.1.8 Proposta de encaminhamento

Audiência do responsável adiante relacionado para que apresente, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, no prazo de 15 dias, razões de justificativa acerca da utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal na modalidade de saque, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos:

(i) adoção generalizada da modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/2005, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/2005, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º; e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) , e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

(ii) anuência tácita à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação e,

especificamente no âmbito dos Processos secretos nos 258/05, 682/05 e 991/05, à realização de saques de uma só vez para as despesas do período, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, itens 8.5 a 8.9) .

Responsável:

Antônio Augusto Muniz de Carvalho, CPF: 325.905.046-91, ordenador de despesa.

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

a) observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade da realização de saques com o cartão de pagamento do governo federal, que devem se restringir aos casos em que for inviável o uso do cartão em transações a crédito e dependem de prévia autorização e justificativa do ordenador de despesa e, também, de justificativas do portador na prestação de contas, indicando os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente) ;

b) estabeleça mecanismos internos para o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8) .

3.2 Despesas que deveriam ter sido submetidas a processo licitatório

3.2.1 Situação encontrada

Observou-se que houve aquisições de materiais e serviços similares em que, em função da regularidade ou natureza da operação, não se justificou, a priori, a realização por meio de suprimento de fundos. Como os montantes extrapolaram o limite de dispensa de licitação de R\$ 8.000,00, essas despesas deveriam ter sido submetidas a processo licitatório.

Essa constatação se deu no âmbito de dois processos de suprimento de fundos secretos e a partir das tabelas de gastos ostensivos do órgão, obtidas por meio do seu sistema informatizado e organizadas por subelemento de despesa, as quais indicam a concentração excessiva em dois deles: 3001 - combustíveis e lubrificantes automotivos e 3919 - manutenção e conservação de veículos (anexo 1, volume 1, fls. 1/2; 82/83; 160/161) .

3.2.2 Critério de Auditoria

Lei 4.320/64, art. 68; Decreto-lei 200/67, art. 74, § 3º; Decreto 93.872/86, arts. 45 e 47;

Lei 8.666/93, art. 24, inc. II; e

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos) , itens 3.3.3 e 3.3.4 e item 3.3.4, respectivamente.

3.2.3 Evidências

Tabela que evidencia gastos anuais da Abin com combustíveis e lubrificantes e com manutenção e conservação de veículos realizados por suas Superintendências Estaduais (fls. 73/78) ; e

Documentos comprobatórios acostados a dois processos de suprimento de fundos, ambos secretos: n.º 1562/04 e n.º 0991/05 (anexo 2, volume 1, fls. 333/359; 391/395) .

3.2.4 Causas

Não detectáveis.

3.2.5 Efeitos

Utilização indevida do suprimento de fundos em detrimento do procedimento licitatório.

3.2.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR - fl. 96)

Quanto à concentração de determinados gastos em algumas Superintendências Estaduais, deixou assente que não procedeu a licitação porque estas Unidades não possuem autonomia administrativa, sendo a Unidade Gestora 110120 (única existente na Abin) a responsável pela administração, execução, controle e manutenção delas (item 6.1) .

Em relação aos materiais adquiridos no âmbito de processos secretos, limitou-se a informar a necessidade de tratamento sigiloso e destinação a locais ou pontos estratégicos (item 7.1) .

3.2.7 Conclusão da equipe de Auditoria

A concentração excessiva de gastos nos subelementos de despesa citados constituiu indício de fracionamento dessas despesas, conforme disposição contida no Manual Siafi (Macrofunção 2.11.21, item 3.3.3) .

Diante disso, a equipe demandou (SI n.º 8/2006) que o órgão apresentasse a distribuição dos gastos ostensivos com combustíveis e lubrificantes automotivos e manutenção e conservação de veículos por Unidade interna e por exercício. Da tabela apresentada (fls. 73/78) , pôde-se verificar que as despesas anuais nessas naturezas foram superiores, em algumas Superintendências Regionais, ao limite de dispensa de licitação, de R\$ 8.000,00. Em algumas situações, o volume anual gasto foi bem superior a esse limite e demonstrou continuidade ao longo dos períodos, o que corrobora o caráter de relevância e previsibilidade dessas despesas. Logo, infere-se que houve utilização indevida de suprimento de fundos.

A justificativa para a ausência de licitação se baseou tão-somente na falta de autonomia dessas Unidades, por terem suas despesas de funcionamento realizadas pela UG 110120, em Brasília/DF.

Essa alegação não exime o gestor de adotar procedimentos licitatórios. Poder-se-ia realizar um planejamento anual da demanda por esses tipos de gastos em cada localidade e, a partir do volume, proceder ao processo de licitação ou de dispensa.

Vale salientar que, por meio do Acórdão 1.135/2006 - TCU - 1ª Câmara (TC 006.736/2004-1) , o Tribunal se manifestou sobre assunto similar determinando à Controladoria-Geral da União que restringisse a aquisição de combustíveis por meio de suprimento de fundos às situações em que estivesse caracterizado o princípio da excepcionalidade e, comprovadamente, essa despesa não pudesse se subordinar ao processo normal de aplicação.

Considerando que: os valores anuais despendidos em cada Superintendência foram pouco acima do limite de dispensa; não há elementos para aferir com segurança as circunstâncias em que essas aquisições ocorreram (localidade, finalidade etc.) ; e o Tribunal, em caso análogo, realizou determinação somente, entende-se que cabe oportunamente determinação à Abin com vistas a evitar essa ocorrência.

Em relação às aquisições de material permanente, há de se ressaltar que o suprimento de fundos se justificaria na impossibilidade de adoção de regime normal de execução dessas despesas, o que não ficou demonstrado pelo órgão.

Da relação de parte dos equipamentos adquiridos, visualiza-se a similaridade entre eles e a extrapolação do limite de dispensa de licitação:

ProcessoMPeríodoMForneceadorMBemMNF'sMValor (R\$)

nº 1562/04 no valor de R\$100.000,00MDez/2004MEngesbra Telecom Ltda.MRádio transceptor, portátil e móvelM4614, 4634, 4644, 4658, 4667 e 4688M40.815,00

MMCTIS Informática Ltda.MMicrocomputador e projetorM688369, 688676, 688920 e 689399M26.308,00

nº 0991/05 no valor de R\$ 278.500,00MJul/2005MRonam Internac. Rep. Ltda.MAparelho telefônico celular M313 e 311M12.292,50

MMRonam Internac. Rep. Ltda.MLicença de uso de software de criptografia e chipset para aparelho celularM 969 e 970

M264.000,00

Dos elementos acostados aos autos (anexo 2, volume 1, fls. 318/359; 385/395A) , chega-se aos seguintes dados:

Processo n.º 1562/04: foi emitida nota de empenho na natureza de despesa 449052, subitem 35 - equipamentos de processamento de dados; todas as despesas foram realizadas em dezembro de 2004 pelo suprido, que ocupava a função de Coordenador de Ensino de Operações de Inteligência, e atestadas pelo Vice-Diretor da Escola de Inteligência da Abin; foram adquiridos equipamentos de natureza similar, como receptores (R\$ 4.690,00) , repetidora completa (R\$ 7.860,00) , aparelhos de fax (R\$ 2.122,10) , impressoras e scanner (R\$ 4.127,00) , câmaras digital (R\$ 6.627,00) , rádios gravadores e binóculo (R\$ 2.153,90) , aparelhos de DVD (R\$ 3.681,24) e televisor (R\$ 1.614,05) , totalizando o montante de R\$ 99.998,29;

Processo n.º 991/05: foi emitida nota de empenho (estimativa) na natureza de despesa 349039, subitem 42 - ações de caráter sigiloso; todas as despesas foram realizadas em julho de 2005 por suprido que justificou apenas a necessidade da aquisição de bloqueadores para telefone celular, sem indicar a necessidade de fazê-la por meio de suprimento de fundos; essas despesas foram atestadas pelo Diretor do Departamento de Operações de Inteligência da Abin; foram realizados gastos (R\$ 2.207,50) , por exemplo, com aquisição de baterias recarregáveis para celular, totalizando o montante de R\$ 278.500,00.

Não obstante a natureza secreta dos processos de suprimento de fundos, a alegação de que os bens deveriam receber tratamento sigiloso não foi fundamentada, tampouco a de que eles foram destinados a locais ou pontos estratégicos. Aliás, este último não é motivador de impedimento de realização do gasto de forma ordinária, porquanto poderiam ser adquiridos pela Agência e, posteriormente, remetidos aos locais que lhe conviessem.

Poder-se-ia cogitar, por exemplo, a contratação direta por dispensa de licitação enquadrada no inciso IX do art. 24 da Lei de Licitações, regulamentada pelo Decreto

2.295/1997 . Todavia, não se vislumbra caber essa previsão ao caso em discussão, visto que os equipamentos adquiridos possuem características de bens comuns, com possível exceção para a licença de uso de software de criptografia. Ademais, a Agência não alegou esse fato para justificar a "dispensa".

Percebe-se que os processos de aquisições atenderam a uma demanda pré-determinada e específica, embora não expressa, haja vista a natureza da despesa empenhada (no caso do primeiro processo) , a aplicação quase que imediata dos recursos, a natureza semelhante dos equipamentos adquiridos e os valores vultosos adiantados. Não se tratou de suprimento de uso corriqueiro, mas especial; naquele o ordenador tem conhecimento muitas vezes apenas das linhas de aplicação, no outro normalmente tem ciência de onde será aplicado. Nos processos em comento, não se vislumbra, ante os elementos apontados, o desconhecimento do ordenador de despesa do órgão quanto aos equipamentos objeto dos suprimentos de fundos por ele autorizados. Por outro lado, pode-se inferir que os agentes supridos tão-somente executaram ordens, não devendo ser responsabilizados pelas aquisições questionadas. Logo, a responsabilização quanto à irregularidade em questão recai sobre o ordenador de despesa apenas, em virtude de sua autorização na concessão do suprimento de fundos para o fim a que se destinaram.

Ante o exposto, verifica-se que não ficou esclarecida nos processos ou nas justificativas do gestor a real necessidade de se adquirirem os equipamentos listados por meio de suprimentos de fundos, sobretudo computador, projetor, rádio e aparelho telefônico celular. Pode-se concluir, portanto, que essas aquisições foram irregulares, em desacordo com a Lei 8.666/93, por não terem sido oriundas de procedimento licitatório.

Por ter praticado ato com grave infração à Lei 8.666/93, cabe a audiência do responsável, para que apresente razões de justificativa acerca dos fatos relatados.

3.2.8 Proposta de encaminhamento

Audiência do responsável adiante relacionado para que apresente, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, no prazo de 15 dias, razões de justificativa acerca das aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, por não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3º do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86) , e por ter sido extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93.

Responsável:

Antônio Augusto Muniz de Carvalho, CPF: 325.905.046-91, ordenador de despesas, por ter aprovado as respectivas concessões de suprimento de fundos em detrimento de procedimento licitatório;

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

proceda ao devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, especialmente combustíveis e lubrificantes e manutenção e conservação de veículos, abstendo-se incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da mesma lei;

restringa a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas.

3.3 Gastos enquadrados indevidamente entre as hipóteses de suprimento de fundos

3.3.1 Situação encontrada

Observou-se que inúmeros gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III, do Decreto 93.872/86) foram enquadrados pela Abin como peculiares (art. 47 deste diploma legal) . O mesmo enquadramento ocorreu para todos os gastos sigilosos, que possuem uma previsão específica e distinta da utilizada (art. 45, inc. II) .

Ademais, gastos que não se revestiam de caráter sigiloso foram suportados por recursos dessa natureza no âmbito de processos secretos. A tabela abaixo relaciona alguns desses gastos:

ProcessoMGastoMNF/FaturaMFolha do anexo 2MEvidências

221/2002MAquisição de cartuchoM132465M232MNatureza não sigilosa

221/2002MLavagem de veículo automotivoM509M233MNatureza não sigilosa

221/2002MRenovação de assinatura jornalM23330M234MNatureza não sigilosa

1026/2002MALuguel de linhas celularesM1699M248MO documento contém identificação da Abin

MHospedagens e serviços hoteleirosM10665M251MO documento contém identificação

da Abin

1174/2003MLocação de veículosM179 e 178M314 e 315MO documento contém identificação da Abin

3.3.2 Critério de Auditoria

Decreto 93.872/86, artigos 45 e 47.

3.3.3 Evidências

NA 01/2002 (anexo 1, volume principal, fls. 23/37) .

Processos secretos nº 221/2002, nº 1026/2002 e nº 1174/2003 (anexo 2, volume 1, fls. 232/234, 248, 251, 314/315) , entre outros.

3.3.4 Causas

Não detectáveis.

3.3.5 Efeitos

Ausência de submissão a limites de concessão e a valores estabelecidos para pagamentos individuais de despesa, pertinentes ao suprimento de fundos de pequeno vulto.

Utilização indevida de recursos sigilosos para pagamento de despesas de natureza ostensiva.

3.3.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR - fl. 95)

Quanto ao enquadramento em apenas uma hipótese de suprimento de fundos, descartando as demais, a Abin limitou-se a informar que "as despesas enquadradas como peculiares são efetuadas no decorrer das operações de inteligência ou na aquisição de materiais e/ou prestação de serviços que devido à necessidade do sigilo não possam estar ligadas a Abin" (item 4.1) .

Em relação a gastos que não se revestem, a priori, de caráter sigiloso, seja pela sua natureza seja por possuir identificação da Agência, esta alega, em síntese, que ou inadvertidamente o agente suprido indicou a Abin como beneficiária, quando ele deveria sê-lo (por terem sido as despesas efetuadas em operações de inteligência) , ou foram enquadrados indevidamente pelo agente suprido (subentende-se que deveriam ter sido realizados com recursos ostensivos) (item 5.1) .

3.3.7 Conclusão da equipe de Auditoria

O Decreto 93.872/86 estabelece, nos artigos 45 e 47, as hipóteses de suprimento de fundos na União.

O artigo 45 estabelece três possibilidades, quais sejam: (a) para atender despesas eventuais, inclusive em viagem e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento em espécie; (b) quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; (c) para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda (incisos I, II e III, respectivamente) .

Já o artigo 47 trata do atendimento a peculiaridades de alguns órgãos da Administração Pública, incluindo-se os de inteligência, como a Abin, que obedecerão ao "Regime Especial de Execução" estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos dirigentes máximos.

A Abin enquadra todos os suprimentos de fundos por ela realizados apenas na hipótese do art. 47. No âmbito do órgão vigora a Portaria n.º 302/SSI/CMPR, de 23/12/1997, da Casa Militar da Presidência da República, a qual estabelece que os suprimentos de fundos enquadráveis no citado artigo deverão ser destinados exclusivamente ao atendimento das despesas relacionadas com: (a) atividades finalísticas do Órgão Central de Inteligência e suas Unidades Regionais, bem como de apoio a essas atividades quando, pelas peculiaridades a atender, exigirem tratamento diferenciado; (b) recepções de autoridades estrangeiras quando não for possível atendê-las pelo processo normal.

Em decorrência, foram editadas a Norma Administrativa n.º 5/98 e a Norma Administrativa n.º 01/2002 (NA 01/2002) , que estabelecem procedimentos a serem observados nos suprimentos de fundos tradicional e via cartão de pagamento, respectivamente, ambos tendo por base o art. 47 daquele decreto.

A NA 01/2002 constitui, portanto, o único normativo interno que a Abin adota para o suprimento de fundos via cartão de pagamento. Nela, como se observou, há a previsão de uma única hipótese. Assim, surge a indagação: A Agência não utiliza as outras hipóteses?

Como se nota, os casos possíveis são restritos, podendo ser em função do valor (pequena monta) , da característica da despesa (que deve ser sigilosa) ou da peculiaridade da atividade.

As despesas peculiares estão relacionadas mais com a atividade-fim exercida pelo órgão ou entidade, atividades estas que impossibilitam, face às suas características, a adoção

do processo normal de aplicação. A legislação prevê que essas despesas sujeitam-se a regime especial de execução a ser estabelecido pelo órgão/entidade. Logo, no caso da Abin, entende-se que esse regime deve observar os seguintes requisitos: as despesas devem ser realizadas em atividades tipicamente de inteligência e, ao mesmo tempo, não podem se sujeitar, indubitavelmente, ao processo normal de execução.

Quanto às despesas que devem ser feitas em caráter sigiloso (art. 45, inc. II, do Decreto 93.872/86) , a equipe entende, a priori, que elas abrangem as despesas classificadas em rubrica específica . Entretanto, levando-se em consideração que a atividade precípua da Agência (inteligência) requer quase sempre sigilo e é, portanto, custeada normalmente com recursos sigilosos, dificultando, no caso da Abin, a distinção entre as hipóteses do art. 45, inc II, e do art. 47; e que não há implicação prática aparente no enquadramento em uma ou outra dessas hipóteses, entende-se que esse aspecto deva ser relevado, sem prejuízo de que seja oportunamente determinado ao órgão que os gastos passíveis de serem enquadrados no art. 47 devem atender aos supramencionados requisitos.

Entretanto, na análise dos processos, mormente os classificados como "ostensivos", observaram-se vários gastos tipicamente de pequeno vulto, que não possuem os atributos das despesas "peculiares" citados. A título de exemplo, citam-se os gastos com material de expediente em geral (papel, caneta etc.) ; peças de reposição para máquinas e automóveis; assinaturas de revistas, jornais e internet; alimentos em geral (café, açúcar etc.) ; serviços de chaveiros, de gráfica e de lavagem e manutenção de automóveis, entre outros.

A implicação desse enquadramento indevido é que os gastos realizados não se submeteram aos limites de concessão e aos valores estabelecidos para pagamentos individuais de despesa, pertinentes ao suprimento de fundos de pequeno vulto, hoje estabelecidos na Portaria 95, de 19 de abril de 2002, do Ministério da Fazenda. Logo, houve várias concessões realizadas e inúmeros pagamentos individuais de despesa com valores superiores aos permitidos pela legislação.

Ante o exposto, a Abin deve classificar os gastos realizados por meio de suprimento de fundos via cartão de pagamento levando-se em consideração as hipóteses de suprimento de fundos existentes, e não enquadrá-los exclusivamente como peculiares. Para isso, faz-se necessária a edição de normativos internos prevendo todas as hipóteses efetivamente utilizadas pelo órgão. Nesse sentido, cabe oportunamente determinação à Abin para que observe o correto enquadramento e promova a adequação dos seus normativos.

Por fim, foi verificado que recursos sigilosos, no âmbito de processos secretos, foram utilizados para a realização de gastos tipicamente ostensivos, que não se revestiam de caráter sigiloso, seja pela natureza do gasto seja pela identificação do órgão no documento de despesa. A título exemplificativo, observaram-se gastos com aquisição de

cartucho, lavagem de veículo automotivo, renovação de assinatura jornal, aluguel de linhas celulares, hospedagens e serviços hoteleiros e locação de veículos, nos processos n.os 221/2002, 1026/2002 e 1174/2003, todos secretos.

Essa constatação foi confirmada, em parte, pelo próprio órgão. A equipe entende que se faz necessária a realização oportunamente de determinação à Abin para que não utilize recursos sigilosos para a realização de gastos que não possuem essa característica.

3.3.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

restringa o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução;

observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47) , e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;

restringa a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista.

Concessão indevida de suprimento de fundos

3.4.1 Situação encontrada

Verificou-se concessão de suprimento de fundos via cartão de pagamento a responsável pela guarda ou utilização do material adquirido por esse meio de execução da despesa.

3.4.2 Critério de Auditoria

Decreto 93.872/86, artigo 45, § 3º, alínea "b".

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos) , ambos item 12.1.2.

3.4.3 Evidências

Processo n.º 0680/04 - ostensivo (anexo 2, volume 1, fl. 42) , e Ofício n.º 614/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fls. 51/55) .

Relações entregues pelo órgão: rol de responsáveis extraído do SIAFI e de portadores de cartão de pagamento (fls. 61 e 70; anexo 1, volume 1, fls. 11, 12 e 172) .

3.4.4 Causas

Ausência de segregação de funções.

3.4.5 Efeitos

Prejuízo ao controle.

3.4.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR - fl. 94)

Justifica a concessão em virtude da carência de servidores qualificados e, especificamente em relação ao Processo n.º 0680/04, por ser o portador detentor de alto grau de confiabilidade (item 2.1) .

3.4.7 Conclusão da equipe de Auditoria

Conforme mencionado anteriormente, o suprimento de fundos na União está regulamentado pelo Decreto 93.872, de 23/12/1986 , que preceitua, nos artigos 45 e 47, as situações em que é possível a concessão.

Esse decreto fixa, no § 3º do artigo 45, os casos em que não se concederá suprimento de fundos, dentre eles o relativo a servidor que tenha a seu cargo a guarda ou a utilização do material a adquirir, salvo quando não houver na repartição outro servidor (alínea "b") .

Tal preceito visa garantir controles recíprocos entre as unidades responsáveis por cada uma das etapas que compreendem a execução do suprimento de fundos, quais sejam: especificação da necessidade, aquisição do bem ou serviço, seu recebimento e guarda ou utilização.

Demandada a se pronunciar sobre os controles dos materiais adquiridos por meio de suprimento de fundos, bem como para apresentar a relação dos responsáveis pela guarda ou utilização desses materiais (Solicitação n.º 8/2006) , a Abin, por meio do Ofício n.º 614/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, informou, em síntese, o seguinte:

(a) Na sede em Brasília, são adquiridos apenas os materiais que inexistem no

almoxarifado, após preenchimento pelo requisitante (interessado na compra) do formulário "Pedido de Compra de Material"; o almoxarifado realiza a pesquisa do produto no mercado, adquire o material e os entrega ao requisitante, que, por sua vez, atesta o recebimento. Enquanto o material não é entregue, a guarda fica a cargo do almoxarifado.

(b) Nas Superintendências Estaduais, não há atuação do setor de almoxarifado. As compras são realizadas pelos agentes supridos de acordo com as necessidades imediatas da Unidade (subentende-se que estes se responsabilizam pela guarda do material adquirido) .

Constatou-se, do cotejo das relações entregues pelo órgão (rol de responsáveis extraído do SIAFI e de portadores de cartão de pagamento) , que houve a concessão de suprimento de fundos a dois coordenadores de material e patrimônio, que se encarregavam, cada qual à sua época, pelo almoxarifado/material em estoque: Reginaldo Alves Ramos e Telmo Broetto, ambos agentes supridos (fls. 61 e 70; anexo 1, volume 1, fls. 11, 12 e 172) .

Nas aquisições efetuadas diretamente pelo almoxarifado da Abin, ou por quem se responsabiliza pela guarda do material, verifica-se de pronto a ausência de segregação de funções. Isso torna o ambiente de controle vulnerável, vez que o setor ou a pessoa passa a ser o responsável pela aquisição, recebimento e guarda do bem, até sua eventual distribuição.

Especificamente em relação ao Sr. Telmo Broetto (Processo n.º 0680/04 - ostensivo) , a alegação do órgão quanto ao adiantamento feito foi a carência de servidores qualificados e por ser portador de alto grau de confiabilidade. Entretanto, essa alegação não pode ser acatada. Um, porque não se vislumbra, principalmente na sede da Agência, que não haja servidor "qualificado" para receber suprimento de fundos; dois, porque "alto grau de confiabilidade" deve ser inerente ao servidor no exercício de suas funções. Ademais, a ressalva prevista na legislação - quando não houver na repartição outro servidor - não se aplica à Abin, mormente em relação a sua sede. Neste caso, portanto, está claramente evidenciada a afronta à legislação.

A falha em comento foi verificada em inspeção realizada na SA/PR (TC 001.110/2004-0) , resultando em determinação "em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo", conforme item 9.2.1.3 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário. Considerando que o órgão ainda não atentou para esse preceito, cabe oportunamente determinação para alertá-lo quanto a vedação contida no art. 45, § 3º, "b", do Decreto 93.872/86.

3.4.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3º, "b", do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado no Processo n.º 0680/04 - ostensivo.

Aquisição irregular de material permanente

3.5.1 Situação encontrada

Foram observadas, na análise dos processos de prestação de contas, diversas aquisições de materiais permanentes por meio de suprimento de fundos via cartão de pagamento, tais como: microcomputador, impressora, processador, aparelhos de fax e DVD, televisor, aparelho e bateria de celular, livro etc.

3.5.2 Critério de Auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos) , ambos item 9.6; 02.11.33, item 2.3, anteriormente sob o número 02.11.34, item 2.6 (que trata de compras por meio de cartão de pagamento) .

3.5.3 Evidências

Processos nº 0680/04 - ostensivo (anexo 2, volume principal, fls. 166; 170/172) , nº 1562/04 e nº 0991/05 - ambos secretos (anexo 1, volume 1, fls. 333/359 e 391/393)

3.5.4 Causas

Entendimento equivocado do órgão.

3.5.5 Efeitos

Execução irregular da despesa por meio de suprimento de fundos.

3.5.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR - fls. 96)

Segundo a Abin, as aquisições encontram respaldo no subitem 6.3.2 de sua norma interna: Norma Administrativa nº 01/2002 (item 9.1) .

3.5.7 Conclusão da equipe de Auditoria

A Macrofunção SIAFI 02.11.21 prescreve que "é vedada a aquisição de material permanente por suprimento de fundos" (item 9.6) .

A definição do que seja material permanente encontra-se na Portaria n.º 448, de 13/9/2002, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF, considerando o contido no inciso I do artigo 4º do Decreto 3.589, de 6/9/2000, que lhe confere a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Essa norma divulga o detalhamento das seguintes naturezas de despesas: 339030 - Material de Consumo, 339036 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 339039 - Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e 449052 - Equipamentos e Material Permanente. O objetivo é o de auxiliar, em nível de execução, o processo de apropriação contábil das despesas dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

Nos termos da portaria, material permanente é aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. As descrições dos componentes relacionados como "Equipamentos e Material Permanente" se encontram no seu Anexo IV.

A assertiva de que houve aquisição de material permanente fundamenta-se no cotejo entre o material adquirido por meio de suprimento de fundos via cartão de pagamento e os relacionados naquela portaria. Registre-se que não houve questionamento do órgão quanto a essa constatação. O que a Agência alega é que essas aquisições estão respaldadas por sua norma interna (NA 01/2002, subitem 6.3.2) . Tal dispositivo refere-se à comprovação de despesa suportada por adiantamentos para ação de caráter sigiloso. Nele está prescrito que essas despesas serão classificadas de acordo com a "Tabela de Códigos de Despesas de Recursos Sigilosos", proposta pela Abin e ratificada pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República - Ciset/PR (anexo 1, volume principal, fl. 4) .

Essa tabela descreve, como passíveis de serem custeadas com recursos sigilosos, as despesas relativas à aquisição de equipamentos de comunicação, de informática, para instalações e fotográficos em geral. As descrições de tais despesas, a priori, enquadram-se na classificação do que se entende por material permanente.

Ressalte-se que não obstante a maior parte das evidências terem sido observadas em processos classificados como secretos, constatou-se aquisição dessa natureza também em um dos processos ostensivos. O cerne da questão, entretanto, não é se materiais permanentes podem ser adquiridos com recursos sigilosos, mas sim se podem ser por meio de suprimento de fundos, seja com recursos ostensivos seja sigilosos.

De um lado tem-se uma norma geral que veda as aquisições desses materiais por meio

de suprimento de fundos, conforme consignado no item 9.6 da Macrofunção 02.11.21 (anteriormente sob o número 02.11.22) do Manual Siafi, que tem caráter normativo por força da IN/STN 5/1996.

Por outro, tem-se uma norma específica que visa a disciplinar o regime especial de execução a que as despesas peculiares da Abin devem obedecer (NA 01/2002) . Não há que se falar em hierarquia entre os instrumentos normativos citados, pois foram emitidos por entidades distintas e amparados igualmente por preceitos estabelecidos em decretos.

Entende-se, de antemão, que a norma da Abin não se contrapõe ao disposto na legislação, uma vez que dispõe tão-somente que a tabela de classificação das despesas de caráter sigiloso servirá de parâmetro para a classificação de tais despesas quando realizadas via suprimento de fundos. Isso não implica, a priori, que todas as despesas nela descritas poderiam ser realizadas por meio de suprimento de fundos. Mesmo que houvesse essa permissão, entretanto, somente poder-se-ia aceitá-la sob condições, senão vejamos.

Conforme salientado no item 3.3 deste relatório, as despesas peculiares estão relacionadas com a atividade-fim exercida pelo órgão ou entidade, atividade esta que impossibilita, face às suas características, a adoção do processo normal de aplicação, sujeitando-se a "Regime Especial de Execução". Entende-se que esse regime possa disciplinar apenas questões específicas que não desvirtuem o processo de suprimento de fundos, como a permissão de adquirir materiais permanentes para atender peculiaridades inerentes àquela atividade.

Dessa forma, a aquisição de material dessa natureza no âmbito da Abin só pode ser aceita se observar às condições das despesas peculiares: (a) ser aplicada nas atividades tipicamente de inteligência e, ao mesmo tempo, (b) não poder, indubitavelmente, ser realizada via processo normal de execução. Caso contrário, sujeitar-se-á à norma geral, que veda esse tipo de transação.

Nas evidências obtidas, verificou-se a aquisição de microcomputador, impressora, processador, aparelhos de fax e DVD, televisor, aparelho e bateria de celular, livro etc. Não há justificativas no sentido de que tais materiais se enquadram nessas condições.

Levando-se em conta que a aquisição de material permanente por si só constitui falha de menor gravidade, sem prejuízo aparente para os cofres públicos, e que a possível fuga aos procedimentos licitatórios foi abordada anteriormente, cabe oportunamente apenas determinação à Abin para que observe esses preceitos.

3.5.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada neste ponto, no seguinte teor:

restringa as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e que comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição.

Insuficiência na comprovação de pagamentos de despesa

3.6.1 Situação encontrada

As despesas sob a rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais", realizadas no âmbito dos processos secretos, foram suportadas tão-somente por recibos emitidos pelo próprio suprido, com o respaldo de norma interna da Abin.

3.6.2 Critério de Auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos) , itens 11.3 e 11.5 e itens 11.3 e 11.6, respectivamente.

3.6.3 Evidências

Processos sigilosos examinados, relacionados à fl. 132.

NA 01/2002 - item 6.3.3 (anexo 1, volume principal, fl. 29) .

3.6.4 Causas

Não detectáveis.

3.6.5 Efeitos

Realização de dispêndios sem a adequada comprovação.

Comentários do Gestor (Ofício n.º 117 Abin/GSIPR, de 27 de abril de 2006 - fls. 90/92; e Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR - fls. 99/100)

O órgão alegou a necessidade de preservar o sigilo da fonte (art. 5º, inc. XIV, da CF) , manter o sigilo profissional e salvaguardar a segurança do Estado e das pessoas envolvidas. Essas "precauções" se estendem às despesas tipicamente operacionais (gastos enquadrados nos "documentos de despesa firmado pelo servidor") , já que o acesso às referidas despesas poderia comprometer o sigilo do processo como um todo.

Informou, também, que muitas dessas despesas não são comprovadas por meio de comprovantes fiscais, face à peculiaridade da atividade da Abin, e que o Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) mantém controle técnico sistemático sobre as operações de inteligência realizada pela Abin.

Por fim, deixou assente que normalmente apenas esses gastos são cobertos por recibos firmados pelo próprio servidor. Relacionou as seguintes despesas com informantes e colaboradores eventuais: remuneração, gastos com transporte, alimentação e hospedagem.

3.6.7 Conclusão da equipe de Auditoria

A Abin, consoante a Lei 9.883, de 7/12/1999, é responsável por atividades de inteligência que, segundo essa norma, visam a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

A observância dos requisitos regulares para comprovação de gastos fica prejudicada quando se trata de despesas realizadas no âmbito de processos secretos, ante as peculiaridades das atividades da Abin. Nessa linha o item 6.3.3 da NA 01/2002 da Abin prevê que a comprovação das gratificações a informante e colaborador eventual, por não se poder identificar o beneficiário do pagamento, far-se-á mediante recibos emitidos pelo próprio suprido e atestados pelo dirigente ou superior hierárquico imediato.

Segundo as ponderações do órgão, em resposta à demanda da equipe de Auditoria, a finalidade dos pagamentos a informantes e colaboradores eventuais é a obtenção de dados necessários à "produção do conhecimento".

Quanto ao controle desses pagamentos, a Abin informou que:

o diretor do seu Departamento de Operações de Inteligência (DOINT), os controladores de fontes (quem efetuam os pagamentos, supostamente os agentes supridos) e os Coordenadores-Gerais têm conhecimento dos mecanismos de pagamento e controle dos gastos com a administração de fontes;

a chefia direta do "controlador de fonte" tem ciência do pagamento e da "produção da fonte";

o DOINT possui um sistema interno de controle dos gastos com fontes que registra a respectiva remuneração, bem como os gastos para a atividade de controle de fonte.

Pelas informações obtidas e documentos analisados, observa-se que a Abin enquadra na rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais" as despesas relacionadas à remuneração das fontes e também às despesas operacionais de transporte, alimentação e hospedagem, vinculadas às missões correspondentes. Esses gastos em conjunto são comprovados mediante recibo do suprido.

A análise das informações prestadas pela Abin e da legislação pertinente à salvaguarda de assuntos sigilosos, qual seja, a Constituição Federal (art. 5º, incisos XIV e XXXIII) , a Lei 8.159/1991 (art. 23, § 1º) , o Decreto 4.553/2002 (arts. 2º, 5º, 13, 17, 32, 37 a 40, 66 e 67) , o Decreto 5.301/2004 (arts. 2º, 4º, 5º e 6º) e a Lei 11.111/2005 (arts. 2º ao 6º) , permite concluir que não haveria óbice à verificação dos documentos solicitados para os agentes de controle no exercício de suas funções, embora seja patente que o acesso aos documentos e às informações sigilosas somente poderia ser disponibilizado após a necessária credencial de segurança.

Cabe destacar, no entanto, que o exame das despesas de caráter secreto ou reservado da Administração Pública está sendo tratado em trabalho decorrente do item 9.3 do Acórdão 1.089/2004-Plenário (TC 001.110/2004-0) . Com esse objetivo, foi autuado o TC 014.464/2004-4, ora em instrução na Secretaria de Macroavaliação Governamental - SEMAG.

Além disso, o objetivo da presente Auditoria é verificar a regularidade das despesas realizadas mediante cartão de pagamento, e as principais falhas quanto ao uso dos cartões pela Abin já foram constatadas na fiscalização dos processos ostensivos e demais processos secretos, independentemente do caso específico das despesas na rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais".

De fato, ainda que se valendo do sigilo para garantir a segurança dos dados, é importante que os processos incluam informações adicionais mínimas, inclusive com vistas ao controle interno da destinação dos recursos. Nesse sentido, considera-se que, nos processos de prestação de contas de recursos sigilosos, as despesas devem estar correlacionadas a código que permita a identificação da missão, do processo correspondente no DOINT, bem como a discriminação dos gastos por natureza.

3.5.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto ao fato tratado neste ponto, no seguinte teor:

adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo

correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível.

3.7 Outras falhas formais

3.7.1 Situação encontrada

Algumas falhas formais, a seguir relacionadas, foram observadas durante o exame dos processos de prestações de contas:

na organização dos processos: ausência de (i) fatura do cartão, nos raros casos em que houve aquisição de materiais ou serviços na modalidade crédito; e (ii) outros elementos que possibilitem um controle efetivo da despesa realizada, e não somente o documento fiscal;

na comprovação de gastos: inadequação na comprovação de algumas despesas, que totalizaram o montante de R\$ 2.280,09, em virtude das seguintes ocorrências: documento sem validade fiscal, 4ª via de documento fiscal, prazo de emissão do documento fiscal vencido e data de emissão do documento fiscal anterior à data de concessão do suprimento;

na proposta de suprimento de fundos: ausência de (i) especificação da finalidade do adiantamento, genericamente descrita nos processos, como, por exemplo, "para atender as despesas dessa Unidade" ou "para atender despesas com material de consumo e outros serviços de pessoa jurídica"; (ii) justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos com a indicação do fundamento normativo no qual o gasto se enquadra;

na concessão de suprimento de fundos: ausência de (i) identificação da motivação do ato, esclarecendo as demandas da unidade; (ii) indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (se somente fatura ou também saque); (iii) apresentação de justificativas, se autorizado algum valor na modalidade saque;

na aplicação dos recursos: prazo de aplicação em grande parte dos processos superior ao permitido na legislação (90 dias da data do ato de concessão do suprimento de fundos), que, por sua vez, distingue-se do estabelecido na norma interna do órgão (NA 01/2002: prazo de 180 dias).

3.7.2 Critério de Auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos), itens 5.1, 6.4.3, 6.5, 8.2, 11.3 a 11.6.

3.7.3 Evidências

Processos de suprimento de fundos examinados (anexo 2) .

NA 01/2002 (anexo 1, volume principal, fls. 23/37) .

Processos nº 573/02, nº 681/03 e nº 680/04, todos ostensivos (anexo 2, volume principal, fls. 54/55, 107/108, 176) ; e nº 221/02 - secreto (anexo 2, volume 1, fl. 231) , para inadequação na comprovação de despesas.

3.7.4 Causas

Não detectáveis.

3.7.5 Efeitos

Prejuízo ao controle das despesas.

3.7.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR - itens 1.1, 15.1, 18.1 e 19 - fls. 93/94; 97/100)

Quanto à comprovação inadequada de despesa, a Abin justifica que as impropriedades se deram em função de erros do agente suprido ou que houve efetivamente o pagamento.

A justificativa para a ausência de especificação da finalidade foi feita segundo o tipo de recurso: para o sigiloso, alegou não existir em virtude de as despesas ocorrerem exclusivamente no elemento de despesa 33903942 (serviços de caráter secreto ou reservado) e serem destinadas a operações de inteligência, cujo planejamento é de conhecimento exclusivo dos servidores envolvidos na operação; para o ostensivo, informou que sua norma permite a não especificação (NA 01/2002 remete ao modelo de solicitação a ela anexada que não prevê expressamente a finalidade) .

A citada norma interna também serviu de justificativa para as demais falhas, à exceção da relativa à organização dos processos, para a qual não foi demandada justificativa.

3.7.7 Conclusão da equipe de Auditoria

Quanto aos aspectos formais de organização, tem-se que a fatura do cartão deve compor a prestação de contas, conforme dispõe o Manual Siafi, de forma a discriminar as compras a crédito e os saques com o respectivo cartão, dando maior transparência aos gastos realizados. Já a existência de elementos que contextualizem a despesa

realizada é necessária para o seu efetivo controle. A título de exemplo, para as despesas com combustíveis não há indicação de elementos importantes para o controle, como o veículo utilizado e a finalidade dessa despesa; para o pagamento de informantes, não há a indicação do codinome do beneficiário e da missão. Tais informações foram observadas apenas em um dos processos analisados (n.º 1.055/2003 - secreto) . Entende-se necessário que a Agência utilize, de forma rotineira, esses procedimentos, que possibilitaria ganhos no controle da despesa realizada.

Com o intuito de elidir as referidas deficiências, bem como aumentar o controle das despesas, propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin nesse sentido.

Em relação à comprovação dos gastos, a simples constatação de documentos com impropriedades por si só possibilita concluir pela sua inadequação, já que as normas estabelecidas pelo Manual Siafi prevêm que as despesas realizadas deverão ser comprovadas por meio (1º) de original (2º) de documento fiscal específico, (3º) devidamente atestado, (4º) com data de emissão igual ou posterior à entrega do numerário e compreendida dentro do período fixado para aplicação, (5º) em nome do órgão e (6º) com a declaração de recebimento, por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, da importância paga.

Constata-se, assim, que os seguintes requisitos supramencionados foram desrespeitados: o primeiro, quando da anexação da 4ª via de documento fiscal; o segundo, quando da apresentação de documentos sem validade fiscal (recibo de depósito, nota de venda etc.) ou de documento fiscal com prazo de emissão vencido (portanto, sem autorização do órgão fazendário) ; e o quarto, quando da apresentação de documento fiscal com data de emissão anterior à data de concessão do suprimento.

A justificativa apresentada pela Abin não exime sua responsabilidade ao não impugnar as despesas correspondentes. Entretanto, considerando a baixa materialidade dos gastos, e por se restringirem a poucas ocorrências, cabe oportunamente apenas determinação à Abin para que observe aqueles requisitos.

O Manual Siafi prescreve alguns procedimentos a serem observados para uma adequada utilização do suprimento de fundos, seja por meio do cartão seja pela forma tradicional.

A especificação da finalidade do suprimento e a justificativa da excepcionalidade do seu uso, com a indicação do fundamento normativo no qual se enquadraria (itens I, II ou III do art. 45 do Decreto 93.872/96, ou no art. 47 do mesmo diploma legal) , quando da proposta, não são atos dispensáveis ou irrelevantes.

Por meio deles, fica caracterizada a demanda dos materiais e serviços, bem como a necessidade dessa forma de execução da despesa, que deve ser utilizada

excepcionalmente, nos casos e nos enquadramentos previstos na legislação. Dessa forma, registra-se o que o departamento ou setor solicitante deseja adquirir e demonstra-se a impossibilidade de realizar essas aquisições por meio da execução ordinária da despesa, permitindo avaliar o enquadramento nas hipóteses de concessão de suprimento de fundos, que, como se observou no decorrer deste relatório, tem influência na aplicação e controle das despesas.

Igualmente relevantes são a motivação do ato, esclarecendo as demandas da unidade, e a indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (se somente fatura ou também saque) , necessitando de justificativas, se autorizado algum valor na modalidade saque.

Primeiro, porque a formalização da demanda ao agente suprido é um procedimento essencial para a definição de eventuais responsabilidades. Depois, por ser uma prática recomendável para reduzirem-se os riscos de expor a Administração ao uso indevido dos cartões.

As justificativas apresentadas não procedem. Em relação ao alegado sigilo, não é razoável a ausência total da finalidade do adiantamento. Não se vislumbra prejuízo a essa questão a especificação, ainda que restrita, da finalidade do suprimento de fundos.

Quando ao amparo na norma interna, entende-se que ela só pode prevalecer sobre a norma geral (Manual Siafi) nos aspectos particulares ao regime especial de execução (previsto no art. 47 do Decreto 93.872/86) , como a possibilidade de aquisição de material permanente, já comentado no item 3.5 deste relatório.

Agora, aspectos relacionados ao processo do suprimento de fundos, como a forma e o conteúdo da formalização da proposta e da concessão, bem como o prazo de aplicação dos recursos, não podem ser modificados, pois, do contrário, desfigurar-se-á a sistemática de uso e controle eficiente já sedimentada desta forma de execução da despesa.

Em consequência à dilação de prazo de aplicação prevista na norma interna (até 180 dias) , as prestações de contas, que devem ser apresentadas dentro de 30 dias do término do período de aplicação, poderiam ser exibidas em até 210 dias após a concessão, o que é desfavorável ao controle. A questão é abrandada ante o preceito da norma interna da Abin que exige comprovação parcial dos gastos quando estes atingirem 50% do limite concedido; porém, esse fato poderia ocorrer logo no início da aplicação, não dirimindo os efeitos da extensão do prazo.

Diante do exposto, cabe oportunamente determinação à Abin para que observe os mencionados preceitos normativos.

Ressalte-se que parte do assunto ora discutido foi objeto do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário (TC 001.110/2004-0) , exarado à SA/PR, mas em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo, enquadrando, portanto, a Abin. Da mesma forma, os achados descritos nos itens 3.1 e 3.4 deste relatório, também foram, em parte, objeto daquele acórdão (item 9.2) .

Não obstante novas determinações sobre tais questões são propostas neste trabalho, de forma a adequá-las às peculiaridades do órgão ora auditado, entende-se que dada a similaridade de alguns fatos observados em ambas as fiscalizações (SA/PR e Abin) , e de forma a chamar a atenção da Agência para aquela determinação, cabe oportunamente reforçá-la por meio de determinação a esse órgão para que observe o cumprimento do item 9.2 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário.

3.7.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto às falhas tratadas neste ponto, no seguinte teor:

I - relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão (se via cartão de pagamento) ;

para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações adicionais sobre a despesa realizada, como, por exemplo, os utilizados no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 - secreto (pagamentos de combustíveis e derivados) , que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96) , conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial

com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

II - alertar o responsável que a reincidência no descumprimento das determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário pode ensejar aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92.

4 - Outros Fatos Relevantes

4.1 Regularidade fiscal dos comprovantes de despesa

4.1.1 Considerações da equipe de Auditoria

Na fase de planejamento desta Auditoria adotou-se, como questão a ser analisada, a verificação da regularidade fiscal dos documentos apresentados pelos fornecedores. O exame desse aspecto foi incluído no escopo desse trabalho em consonância às ponderações realizadas no âmbito do Acórdão 230/2006 - Plenário (Auditoria na SA/PR) pelo Exmo. Ministro Relator Ubiratan Aguiar, que entendeu que a Auditoria de conformidade determinada pelo Acórdão 1.246/2005-TCU-Plenário (que originou as Auditorias na Abin e na SA/PR) deveria englobar esse exame.

Foram selecionados, quando da fase de execução da Auditoria, alguns documentos para essa análise. A seleção realizada foi não-aleatória e em função da conjunção dos seguintes fatores: maiores valores, forma de preenchimento do documento e natureza da despesa.

Esse método foi utilizado em virtude da ausência de elementos que pudessem subsidiar uma seleção estruturada ou estatística, já que a Abin adota um sistema de informação que não registra os documentos comprobatórios constantes das prestações de contas.

A seleção abrangeu 20 processos de prestação de contas, correspondendo a 40% dos processos examinados pela Auditoria.

Em vista do cronograma definido, as diligências aos órgãos fazendários foram realizadas na fase de elaboração do relatório, por meio dos Ofícios 6ª Secex nos 425 a 439/2006 (fls. 102/131) , os quais contêm em tabela anexo as notas fiscais objeto da diligência.

Foram solicitadas averiguações acerca da idoneidade dos documentos fiscais, por meio de indagação das seguintes questões: a) se a empresa tem registro e está ativa/apta no cadastro de contribuintes; b) se o documento fiscal foi autorizado por meio de AIDF e era apto para utilização na data de sua emissão; c) se a operação, especialmente no que se refere ao seu valor, foi declarada à repartição fiscal tal como consta do documento.

Como não houve respostas até o momento, a questão será analisada oportunamente, com base nos elementos a serem encaminhados.

4.2 Inobservância da excepcionalidade do suprimento de fundos tradicional

4.2.1 Situação encontrada

Na fase de planejamento da Auditoria, foi solicitado à Abin demonstrativo da despesa total por meio do cartão de pagamento do governo federal, nos exercícios de 2002 a 2005, discriminada por tipo de utilização (Solicitação n.º 01/2006) .

Entretanto, o órgão encaminhou, por meio do Ofício nº 459/200/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fl. 10) , demonstrativos que indicavam a movimentação total com suprimento de fundos, não só por meio do cartão de pagamento, possibilitando constatar a existência de um volume grande de recursos no suprimento de fundos tradicional, movimentado por meio de conta corrente bancária . O órgão corroborou essa constatação, após demanda da equipe de Auditoria.

Em cotejo com os valores totais dos gastos via cartão de pagamento informados pela entidade , observou-se que, à exceção de 2005, cerca da metade dos recursos realizados por meio de suprimento de fundos foram mediante a forma tradicional, conforme tabela abaixo:

ExercícioMMontantes movimentados por SF via cartão (R\$) MMontantes movimentados por SF tradicional (R\$)

2002M2.092.980,75M2.082.525,72

2003M1.917.338,00M2.265.415,36

2004M2.227.150,16M2.613.940,21

2005M5.200.262,30M 58.492,09

Fonte: demonstrativo e ofício apresentados pela Abin

4.2.2 Critério de Auditoria

Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22 (que trata de suprimento de fundos) , ambos item 2.3; IN STN 4/02, arts. 31 e 39; IN STN 4/04, art. 13, § 1º.

4.2.3 Evidências

Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR, de 3/5/2006, item 22 (fl. 101) .

4.2.4 Causas

Não detectáveis.

4.2.5 Efeitos

Não fruição dos benefícios advindos do uso do cartão de pagamento.

4.2.6 Comentários do Gestor (Ofício n.º 124/2006/ABIN/GSI/PR - item 22 - fl. 101)

O órgão justificou o procedimento em face de sua necessidade de utilizar a modalidade saque em espécie, que na sistemática via cartão de pagamento está sujeita a limites máximos individuais (R\$ 1.000,00) e diários (R\$ 5.000,00) .

4.2.7 Conclusão da equipe de Auditoria

As normas prescritas no Manual Siafi disciplinam claramente que, somente em caráter excepcional, onde comprovadamente não seja possível utilizar o cartão, pode-se utilizar o suprimento de fundos via conta bancária (tradicional) .

A justificativa apresentada pelo órgão não procede, tanto que em 2005 a entidade reduziu de forma significativa essa forma de utilização do suprimento de fundos. Ademais, conforme se verificou anteriormente, a Abin, por algumas vezes, realizou saques com o cartão em valores superiores aos limites indicados.

Considerando que a Abin utilizou, na quase totalidade, a modalidade de saque quando do uso do cartão de pagamento (já tratada no item 3.1 deste relatório) , o que faz com que a adoção de uma ou outra sistemática se assemelhe bastante; e que no último exercício analisado (2005) foi observado o caráter de excepcionalidade do suprimento de fundos tradicional, entende-se cabível oportunamente apenas determinação para que o órgão observe esse preceito.

4.2.8 Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja realizada oportunamente determinação à Abin, quanto à ocorrência tratada neste ponto, no seguinte teor:

restringa a utilização de contas correntes para a movimentação de suprimento de fundos às situações em que comprovadamente não seja possível o uso do cartão de pagamento do governo federal, conforme dispõem o art. 13, §1º, da IN STN 4/04 e o item 2.3 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi.

5 - Conclusão

As análises desenvolvidas no relatório sustentam as seguintes conclusões:

A Abin adotou o cartão de pagamento do governo federal a partir de 2002. Desde então, utiliza-o tão-somente para uma das hipóteses previstas no Decreto 5.355/2005, qual seja, para a aquisição de materiais e serviços enquadrados como suprimento de fundos (item 1) .

Os recursos ostensivos e sigilosos movimentados pela Agência são enquadrados em apenas um tipo de suprimento de fundos: o subordinado a regime especial de execução, para atender às peculiaridades da Abin - art. 47 do Decreto 93.872/86 (item 1) .

O volume da despesa com o cartão de pagamento do governo federal no período de 2002 a 2005 foi de quase onze milhões e meio de reais. Observou-se nesse período uma pequena variação no montante anual, à exceção do último ano, cuja elevação dos gastos pode ser explicada pela substituição quase que total da forma tradicional de utilização do suprimento de fundos, ou seja, via conta bancária (item 1) .

No que tange aos aspectos formais, o nível de organização dos processos de suprimento de fundos analisados foi satisfatório, não obstante existam pontos de melhoria (item 2) .

O sistema informatizado da Abin para o controle do suprimento de fundos não fornece dados sobre o volume de gastos por tipo de pagamento (cartão de pagamento ou saque) , a distribuição do dispêndio segundo os fornecedores, os comprovantes de despesa apresentados, dentre outros, o que dificulta a extração de informações consolidadas. Não se verificaram grandes discrepâncias entre os dados do sistema e os constantes nos processos de suprimento de fundos examinados (item 2) .

A Agência utilizou de forma inadequada o cartão de pagamento do governo federal na modalidade de saque, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos: (a) adoção generalizada dessa modalidade (98,75% dos pagamentos) , em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade; (b) saques não justificados pelos agentes supridos, que deveriam indicar os motivos da não-utilização

da rede afiliada do CPGF; (c) permanência de recursos excedentes em poder dos agentes supridos por períodos superiores ao permitido na legislação; (d) realização de saques vultosos de uma só vez da totalidade dos recursos concedidos por meio de alguns processos de suprimento de fundos, e não paulatinamente, à medida que as despesas fossem ocorrendo. Disso decorre desvirtuamento do uso do cartão, fazendo com que a maior parte dos benefícios relativos a esse instrumento de pagamento deixassem de ser usufruídos (item 3.1) .

O órgão realizou indevidamente por meio de suprimento de fundos despesas com a aquisição de materiais e serviços similares, que deveriam ter sido licitados. Foi constatada a ocorrência, no âmbito de processos de algumas Superintendências Regionais, de fracionamento de despesas com combustíveis, lubrificantes automotivos e manutenção e conservação de veículos. Constatou-se também a aquisição de equipamentos, em processos classificados como secretos, sem que ficasse caracterizado que não poderiam se submeter ao processo normal de aquisição (item 3.2) .

Foram observados inúmeros gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III, do Decreto 93.872/86) enquadrados indevidamente pela Abin como peculiares (art. 47 deste diploma legal) . Como implicação desse procedimento, foram realizadas várias concessões e pagamentos individuais de despesa com valores superiores aos permitidos pela legislação para gastos de pequeno vulto (item 3.3) .

Foi verificado que recursos sigilosos, no âmbito de processos secretos, foram utilizados para a realização de gastos tipicamente ostensivos (item 3.3) .

Houve concessão de suprimento de fundos via cartão de pagamento a responsável pela guarda ou utilização do material adquirido, contrariando a legislação pertinente e em desacordo com o princípio da segregação de funções (item 3.4) .

Foram constatadas aquisições irregulares de materiais permanentes por meio de suprimento de fundos, cuja natureza não justifica o enquadramento entre os gastos peculiares da Agência (item 3.5) .

Foram encontrados documentos apensados aos processos de prestações de contas que não suportam adequadamente os dispêndios correspondentes, em virtude das seguintes ocorrências: documento sem validade fiscal, 4ª via de documento fiscal, prazo de emissão do documento fiscal vencido e data de emissão do documento fiscal anterior à data de concessão do suprimento (item 3.6) .

Foi observado que a comprovação das despesas com as fontes humanas (informantes e colaboradores eventuais) no âmbito dos processos secretos, sob a rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais", representaram grande monta de recursos e foram suportadas por recibos emitidos pelo próprio agente suprido.

Analisando as peculiaridades dessa despesa e os gastos nela enquadrados, entendeu-se que a Abin deve, após adotar as medidas necessárias para proteção do sigilo, incluir nos processos de prestação de contas demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita identificar a missão e o favorecido, ainda que por codinome, e o processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e deve, ainda, detalhar os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível (item 3.6) .

Foram verificadas falhas formais durante o exame dos processos de prestações de contas, mais precisamente na formalização das propostas e concessões de suprimento fundos, bem como no prazo máximo de aplicação dos recursos (item 3.7) .

Foi também objeto da Auditoria a verificação da regularidade fiscal de documentos apresentados pelos fornecedores e acostados aos processos de prestações de contas. Ante a ausência de respostas dos órgãos fazendários até a presente data, essa questão será analisada posteriormente, quando da análise das audiências ora propostas (item 4.1) .

Por fim, foi constatado um volume grande de recursos movimentados pelo suprimento de fundos tradicional no período de 2002 a 2004, por meio de conta corrente bancária, em desrespeito à legislação que prevê a excepcionalidade dessa modalidade de suprimento, cabível apenas quando o cartão de pagamento do governo federal não puder ser utilizado (item 4.2) .

Assim, para as irregularidades relatadas nos itens 3.1 e 3.2, está sendo proposta a audiência do ordenador de despesas. Com relação às falhas relatadas nos demais itens deste relatório, está sendo proposto que, oportunamente, sejam feitas determinações corretivas ao órgão.

6 - Proposta de Encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo ao Tribunal:

I. realizar, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, CPF 325.905.046-91, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, para que apresente, no prazo de 15 dias, razões de justificativa sobre:

a) utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos:

(i) adoção generalizada da modalidade de saque, em desacordo com o seu caráter de

excepcionalidade definido pela legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

(ii) anuência tácita à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação e, especificamente no âmbito dos Processos secretos nos 258/05, 682/05 e 991/05, à realização de saques de uma só vez para as despesas do período, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, itens 8.5 a 8.9) ;

b) aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos Processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, por não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3º do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86) , e por ter sido extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93;

II. encaminhar ao responsável indicado no item anterior cópia deste Relatório, como subsídio para a sua defesa."

3. A seguir transcrevo a instrução da unidade técnica responsável pelo exame da audiência:

"Trata-se do exame da audiência promovida em razão dos fatos apontados no relatório de Auditoria às fls. 134/173 e da análise da regularidade dos documentos fiscais utilizados como comprovantes de despesas pelos agentes supridos.

A proposta de encaminhamento contida no referido relatório envolveu a ocorrência das seguintes irregularidades:

utilização inadequada do cartão na modalidade de saque (item 3.1 - fls. 144/149) ;

despesas que deveriam ter sido submetidas a processo licitatório (item 3.2 - fls. 149/153)

.

Em conseqüência dessas irregularidades, a equipe de Auditoria propôs a audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, para que apresentasse, no prazo de 15 dias, razões de justificativa sobre a utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal quando da movimentação de suprimento de fundos e sobre aquisições em processos secretos e por

dispensa de licitação, sem a devida caracterização dessas excepcionalidades.

A proposta de audiência foi acatada pelo relator, consoante o despacho à fl. 175.

Por intermédio do Ofício 733/2006-TCU/SECEX-6 às fls. 179/180 o responsável foi comunicado dos termos da audiência e, em resposta, encaminhou o Ofício n.º 1493/2006/DA/ABIN/GSI/PR (fls. 181/222) .

A Auditoria em tela também adotou como questão a ser analisada a regularidade fiscal dos documentos apresentados pelos fornecedores e utilizados como comprovantes de despesas pelos agentes supridos, em consonância com as ponderações realizadas no âmbito do Acórdão 230/2006 - Plenário (Auditoria na Secretaria de Administração da Presidência da República - SA/PR) pelo Exmo. Ministro Relator Ubiratan Aguiar, que entendeu que a Auditoria de conformidade determinada pelo Acórdão 1246/2005 - TCU - Plenário (que originou as Auditorias na Abin e na SA/PR) deveria englobar esse exame.

Foram realizadas diligências aos órgãos fazendários, solicitando averiguações acerca da idoneidade dos documentos fiscais, por meio dos Ofícios 6º Secex n.º 425 a 439/2006 (fls.102/131) .

Todavia, as respostas dos entes fiscais (An. 3, fls. 01/358) somente foram encaminhadas a este Tribunal após a conclusão do relatório de Auditoria, ficando, portanto, o exame da regularidade desses documentos para momento posterior.

Assim, a presente instrução inclui análise das respostas dos órgãos fazendários, bem como da documentação que, por diligência desta Unidade Técnica, a Abin encaminhou, em 10/08 e 22/11 de 2007, com vistas a comprovar a efetiva realização dos serviços pagos a partir das notas fiscais irregulares identificadas.

2. ANÁLISE DA AUDIÊNCIA

A seguir, nos itens 2.1 e 2.2, serão destacados os achados que motivaram a audiência do responsável, as suas razões de justificativa e a correspondente análise.

2.1 Utilização inadequada do cartão na modalidade de saque

A audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, promovida em razão da utilização inadequada do cartão de pagamento do governo federal, quando da movimentação de suprimento de fundos, elencou os seguintes motivos:

(i) adoção generalizada da modalidade de saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade definido pela legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º;

Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

(ii) anuência tácita à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação e, especificamente no âmbito dos Processos secretos nos 258/05, 682/05 e 991/05, à realização de saques de uma só vez para as despesas do período, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, itens 8.5 a 8.9) .

2.1.1 Razões de Justificativa do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

O responsável inicia sua defesa tecendo considerações e mencionando partes da legislação que regulamenta a utilização de cartão de crédito corporativo no governo federal (fls. 181/185) . Em seguida, informa que:

a) a Norma Administrativa nº . 1 da Abin, de 16/01/2002, já justifica a adoção da modalidade saque no caso da utilização dos CPGF. Entretanto, para ampliar a transparência dos gastos desta unidade, será solicitado aos supridos que a justifiquem quando requisitarem seu adiantamento;

b) as superintendências estaduais e as subunidades da Abin estão localizadas distantes da sede e não possuem autonomia administrativa. Fato que dificulta a utilização dos cartões de pagamento do governo federal (CPGFs) , que são usados para realizar grande parte dos gastos dessas unidades;

c) nem todos os servidores da Abin devem receber um CPGF ou um suprimento de fundos devido à inconveniência de terem seus nomes divulgados nos sistemas do cartão Visa e no Siafi, visto que, em muitos casos, as operações e a integridade física dos servidores estariam em risco sem o anonimato;

d) mesmo no caso dos recursos ostensivos, a divulgação dos nomes dos servidores pode comprometer o sucesso das missões da Abin e contraria o disposto no art. 9º, caput e seus §§ 1º e 2º da Lei nº . 9883, de 07.12.1999, portanto é conveniente que o menor número possível de servidores atuem como supridos;

e) em operações de inteligência é conveniente que um só suprido receba o numerário e o repasse às equipes, para melhor controle e agilidade, além do óbvio sigilo.

Complementa que a utilização exclusiva da modalidade crédito pelo suprido seria prejudicial ao expediente interno, visto que esse servidor teria que se deslocar constantemente, portanto com vista a agilizar as aquisições o repasse de dinheiro seria mais eficiente;

f) na área operacional é imperativo o uso do saque em espécie, pois um mesmo agente suprido pode sacar numerário para mais de uma equipe de inteligência, que pode ficar incomunicável em suas missões por períodos superiores a trinta dias;

g) no caso dos recursos sigilosos, o suprido deve ter a sua disposição, a qualquer momento, quantia suficiente para iniciar uma operação de inteligência de emergência. Complementa que as normas em vigor permitem saques de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia, valor insuficiente para iniciar muitas das operações de inteligência, pois estas envolvem deslocamentos que não podem ser cobertos por recursos ostensivos;

h) também nos casos de pagamentos de fontes, os recursos devem estar a disposição, pois em algumas situações os informantes/colaboradores recebem em dinheiro e nem sempre com data marcada;

i) os diplomas legais proíbem que sejam cobradas taxas sobre o preço praticado quando utilizado o cartão de crédito corporativo, no entanto os fornecedores praticam desconto médio em torno de 5% para pagamento em dinheiro, pois as operadoras de cartão cobram taxa de administração;

j) o Ministério do Planejamento em suas apresentações realça que a integração com o sistema do Banco do Brasil disponibilizará informações periódicas nos sítios governamentais na internet, mas com proteção das informações de caráter privilegiado ou sigiloso, conforme legislação específica. Entretanto, como as necessidades da atividade de inteligência são mais específicas do que as dos demais órgãos governamentais, mesmo os gastos ostensivos não devem ter seu perfil publicado;

l) a fatura enviada pelo correio associa o nome do servidor à Abin de forma aberta e permanece por tempo indeterminado nos setores de protocolo e portaria dos edifícios das superintendências estaduais e subunidades, vulnerabilizando o sigilo e expondo os servidores;

m) o oficial de inteligência, em operações, não deve carregar consigo nenhum documento que possa associá-lo à Abin. Portanto, portar um CGPF, que pode ser rastreado, é um risco desnecessário. Complementa que técnicas para o uso de recursos financeiros para obtenção de dado negado não devem ser detalhadas sob risco à segurança nacional;

n) os CPGFs secretos não apresentam as Armas da República estampadas, no entanto, o sistema ao emitir um comprovante insere o nome "ABIN" sob a linha de assinatura, tal fato também inviabiliza o uso do Cartão de Crédito Corporativo em atividades de inteligência;

o) em operações de inteligência, considerando-se o sigilo e a agilidade requerida, um servidor não deve e não pode ficar dependente da aceitabilidade do CPGF ou da existência de rede credenciada;

p) a utilização do CPGF na modalidade crédito não está isenta de problemas técnicos e cita como exemplo a compra de passagem aérea pelo diretor-geral do órgão que não teve sua cobrança apresentada no Banco do Brasil, sendo a situação regularizada dois meses depois após intervenção da Abin;

q) com a atual metodologia do cartão de crédito corporativo, o órgão pagador, que se localiza em Brasília, seria obrigado a pagar faturas do Banco do Brasil, sem que os documentos comprobatórios chegassem em tempo de serem checados, prejudicando a capacidade de glosa. E complementa que a norma administrativa da Abin dispõe que:

"...

5. COMPROVAÇÃO

5.1 Após 30 (trinta) dias do término do prazo de aplicação ou ocorrendo a realização de despesas no valor igual ou superior a 50% do limite concedido, sendo determinante o fato que ocorrer primeiro, o Portador (agente responsável pela aplicação) deverá apresentar o processo de prestação de contas, contendo os seguintes documentos:

..."

r) como se pode constatar da letra acima, caso os documentos sejam encaminhados após 30 (trinta) dias do término do prazo de aplicação, as faturas serão pagas com atraso, fato que justifica o formato adotado da utilização do CPGF na modalidade saque. Menciona também que, na maioria dos órgãos públicos, os suprimentos encontram-se na mesma localidade do órgão pagador ou próximo a ele, não sendo justificável comparações com relação a Abin;

s) notificações foram enviadas com as recomendações de que o entesouramento deve ser evitado, de que os saques que deverão permanecer por tempo maior do que três dias em poder dos suprimentos sejam justificados e de que os saques que não tenham esta justificativa deverão ser recolhidos;

t) todos os lançamentos contábeis foram realizados e os documentos fiscais permanecem arquivados no órgão, que é singular e ampla transparência implicaria em prejuízos às suas atividades operacionais e a segurança nacional.

Análise das justificativas do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

Inicialmente, é válido ressaltar o caráter excepcional do procedimento de saque, que é exaustivamente regulamentado nas normas regentes (Decreto 5.355/2005, Portaria MP 41/2005, além de macrofunções específicas do Manual Siafi) .

Ressalte-se que, sobre o assunto, foi exarada determinação à SA/PR, em caráter extensível às demais unidades gestoras que utilizam o cartão de crédito corporativo (enquadrando, portanto, a Abin) , para que atentassem para o caráter excepcional da realização de saques de recursos da Conta Única (item 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário; publicado em 23/11/2004) .

A Norma Administrativa nº 1 da Abin dispõe, no subitem 4.8, que:

"A despesa poderá ser paga, também, em espécie, para o que o servidor (Portador) deverá retirar os recursos financeiros correspondentes do limite concedido por meio do Cartão de Crédito Corporativo."

Tal norma visa disciplinar o regime especial de execução a que as despesas peculiares da Abin devem obedecer. Entretanto, o fato de estar expresso em seu texto que a despesa poderá ser paga em espécie não justifica a adoção da modalidade de saque indiscriminadamente no caso da utilização do CPGF.

Normativos posteriores e de hierarquia superior (Decreto 5.355/2005, Portaria MP 41/2005, além de macrofunções específicas do Manual Siafi, item 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário) determinam o caráter excepcional da realização de saques de recursos da conta única e dispõem que caso o saque seja justificável, o procedimento dependerá de prévia autorização do ordenador de despesas, que deverá ser formalizada, explicitando-se os fundamentos que a justificaram.

Com relação as letras "b" e "l", não se justifica a utilização de saque em virtude de dificuldades operacionais internas, pois cabe ao órgão adotar medidas necessárias para sanar eventuais problemas de organização.

Entende-se que, em alguns casos, é necessário que a Abin faça os pagamentos por meio de moeda corrente. É o que ocorre, por exemplo, nos pagamentos de gratificações feitos a colaboradores eventuais e informantes, por prestarem serviços à Agência de natureza peculiar e em caráter sigiloso. Outro caso a ser acatado é o da realização de despesas em lugares inóspitos, onde pode não haver estabelecimento comercial ou prestador de serviço afiliado à rede da operadora do cartão. Existem, ainda, outras situações em que durante a realização da despesa não se pode identificar o nome da Abin, como nos gastos realizados durante investigações feitas por seus agentes. A identificação da Agência pode comprometer o resultado da operação realizada. Entretanto, para alguns desses casos, a situação pode ser contornada mediante a utilização de cartão, já existente na Abin, em que não há a identificação do governo federal e do órgão. Enfim,

o procedimento caberia apenas para parte dos gastos sigilosos.

Com relação às letras "c", "d", "e", "f", "g", "h", "m" e "o", observa-se que, em situações excepcionais e devidamente justificadas como as mencionadas acima é válida a utilização da modalidade de saque. Entretanto, conforme mencionado no relatório de Auditoria (fl.147), a Abin tem utilizado o saque de forma generalizada, o que contraria a disposição legal sobre o assunto.

No que se refere à letra "i", observa-se que o desconto fornecido para pagamento a vista não pode ser utilizado como motivo para que a compra seja realizada com saque ao invés de cartão de pagamento, pois estar-se-ia desvirtuando a utilização e os fins para os quais o cartão de pagamento foi criado, além de contrariar a legislação que regulamenta a utilização do CPGF.

Com relação à letra "n", o fato de o sistema imprimir o nome "ABIN" sob a linha de assinatura no caso dos CPGFs secretos não justifica a utilização da modalidade de saque, pois a Abin poderia mudar essa sistemática em contato com o Banco do Brasil para que não houvesse a identificação do órgão. Aliás, caberia à Abin avaliar a utilidade dessa prática que poderia reduzir a utilização de saques pelo órgão e, se for o caso, providenciar, junto ao Banco do Brasil, a exclusão da identificação da Agência nos cartões.

O responsável menciona na letra "p" a ocorrência de problemas técnicos no envio de cobrança de passagem aérea para o Banco do Brasil, entretanto trata-se de ocorrência isolada a que os órgãos usuários do cartão de pagamento estão sujeitos e não justifica a utilização generalizada de saque.

Com relação às letras "q" e "r", o fato de a data de vencimento da fatura ser anterior à data da prestação de contas do portador não implica que eventuais despesas irregulares de um mês não possam ser posteriormente glosadas.

Nas letras "j" e "t", o responsável faz considerações gerais sobre a necessidade de sigilo da Abin, que em nada justificam a adoção generalizada da modalidade de saque, bem como à permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos por período superior ao permitido na legislação.

As recomendações propostas na letra "s" visam coibir futuros entesouramentos e que, caso ocorram, sejam devidamente justificados. Entretanto, não há justificativa para a permanência generalizada de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos no âmbito dos Processos secretos nº s 258/05, 682/05 e 991/05.

Entende-se, portanto, que as alegações dos responsáveis trazidas aos autos justificam em alguns casos a utilização de saques com o cartão de pagamento do governo federal.

Entretanto, em outros casos ocorreu desvirtuamento do uso do cartão. Peculiaridades das atividades de inteligência e descontos para pagamento em espécie não justificam a realização generalizada de saques.

Conforme mencionado no Relatório de Auditoria, a Abin praticamente só utiliza a modalidade de saque, chegando esse percentual a 99,9% das despesas com suprimento de fundos. Tal situação se manteve nos exercícios de 2006 e 2007. Consulta ao Siafi indica que 100% da despesa efetuada pela Abin por meio do CPGF em 2006 (R\$ 6.682.875,00) e 2007 (R\$ 11.580.847,06), correspondeu à modalidade de saque. Chama a atenção o fato de que o volume de recursos sacados quase dobrou em 2007 em relação à 2006, o que aumenta a relevância da ocorrência.

Além de suas atividades fim, a área administrativa da Abin contrata serviços e compra como os demais órgãos. Ainda que se admita um percentual maior de saques (em relação a outros órgãos) associado às peculiaridades da Agência, o percentual praticado de quase 100% revela uso abusivo, pois implica que a totalidade dos recursos ostensivos, que não se submetem a excepcionalidade da atividade de inteligência, estão sendo realizados exclusivamente por meio de saque, contrariando as normas e descumprindo orientação deste Tribunal.

Dessa forma, entende-se que as razões de justificativa do responsável quanto a esse ponto devam ser rejeitadas.

Assim, propõe-se aplicar multa ao Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, § 2º e 268, inciso II, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, em face da adoção generalizada do cartão de pagamento na modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/2005, art. 2º, § 2º, vigente à época; Portaria 41, de 4/3/2005, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º; e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1), e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário.

Além disso, propõe-se determinação à Abin, quanto à irregularidade tratada nesse ponto, para que:

- observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o cartão de pagamento do governo federal, que, para os gastos que não se enquadram nas peculiaridades previstas no art.47 do Decreto 93.872/86, devem se restringir às situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e não devem exceder a trinta por cento do total da despesa anual efetuada com suprimento de fundos; e

- condicione as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesa e, também, justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 93872/86, art.45, §6º, inciso II; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente) .

Com relação à permanência de recursos excedentes em espécie em poder dos agentes supridos, observa-se que a Abin não justificou esse ponto no âmbito dos Processos secretos n.º s 258/05, 682/05 e 991/05. Entretanto, o responsável relata em sua justificativa que está tomando providências para que o entesouramento seja evitado, os saques que permanecem por tempo maior do que três dias em poder dos supridos sejam justificados e os saques que não tenham esta justificativa sejam recolhidos.

Considerando que em alguns processos (n.º 991/05, analisado no item 2.2, n.º 682/05) houve justificativa para que a compra fosse realizada mediante saque; e que a Abin está tomando as providências necessárias para que a permanência de recursos por prazo superior ao previsto na legislação não mais ocorra, as razões apresentadas podem ser acatadas quanto a essa irregularidade. Sendo assim, propõe-se determinação à Abin, quanto este ponto, para que:

- observe os preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8) .

2.2 Despesas que deveriam ter sido submetidas a processo licitatório

A audiência do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, promovida em razão das aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos Processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, decorreu de não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3º do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86) , e ter sido extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93.

2.2.1 Razões de Justificativa do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

O responsável informa que:

a) as compras de materiais e contratações de serviços destinados a suprir necessidades da atividade de inteligência são efetivadas segundo o que preconiza a Lei ° 9.883/99. Tal

dispositivo informa, em seu art. 9º, que os atos da Abin cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas deverão ser publicados em extrato e que a obrigatoriedade de tal publicação é independente de os recursos utilizados serem de caráter ostensivo ou sigiloso;

b) o art. 1º do Decreto n º 2.295/97 dispõe que:

"...

Art 1º Ficam dispensadas de licitação as compras e contratações de obras ou serviços quando a revelação de sua localização, necessidade, característica do seu objeto, especificação ou quantidade coloque em risco objetivos da segurança nacional, e forem relativas à:

I - aquisição de recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais;

II - contratação de serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico;

III - aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos especializados para a área de inteligência.

Parágrafo único. As dispensas de licitação serão necessariamente justificadas, notadamente quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante, cabendo sua ratificação ao titular da pasta ou órgão que tenha prerrogativa de Ministro de Estado. (grifo do autor)

..."

c) sendo assim, as compras de materiais e contratações de serviços que possam comprometer a segurança nacional são efetivadas segundo o Decreto n º 2.295/97 e os atos delas decorrentes são publicados em extrato;

d) durante o exercício de 2004, foram disponibilizados no orçamento da Abin recursos na ND 449052 na Ação Orçamentária "Ações de Caráter Sigiloso", o que implicaria na aquisição por inexigibilidade ou dispensa. Entretanto, em alguns casos a simples publicação dos atos anteriormente descritos viola a necessidade do sigilo, a segurança nacional e a segurança da operação de inteligência, tornando a utilização do saque no CPGF imperativa. As compras dos equipamentos de comunicação a que se refere o Processo n º 0991/05 e parte das compras do Processo n º 1562/04 se encaixam nesse caso;

e) a aquisição de equipamentos de comunicação e outros tem por finalidade equipar

local que, caso seja necessário, pudesse formar estória de cobertura ou casa de apoio para as atividades de inteligência e, para isto, a nota fiscal do item, em caso de transporte, não pode conter o nome da Abin;

f) no Processo n.º 0991/05, segundo explicações do suprido, os aparelhos adquiridos, bem como as licenças de uso de software destinam-se à utilização em situações de extrema sensibilidade, nas quais o sigilo é absolutamente imprescindível. Ademais, informa que a simples menção ao fato de que a Abin comprou equipamentos de determinado fabricante, possibilitaria que serviços de inteligência e/ou organizações adversas tivessem mais facilidades na busca de meios para identificar as operações, o que, sem dúvida, poria em risco a segurança nacional. Portanto, a única solução é a compra de tais equipamentos por meio de recursos sigilosos;

g) da mesma forma, no Processo n.º 1562/04, os equipamentos adquiridos destinam-se a comunicações sigilosas e necessitam da proteção quanto a sua origem;

h) os demais itens do Processo n.º 1562/04, segundo explicações do suprido, foram adquiridos para a montagem de escritórios de fachada ou casas de apoio para operações de inteligência. Esses itens podem ter que ser abandonados a qualquer momento, em função de necessidades específicas da operação. Também podem ter que ser transportados de um estado para outro, ocasião na qual a nota fiscal é necessária, ou ainda a declaração do órgão detentor do patrimônio. Menciona que esse fato vulnerabiliza a necessidade de sigilo, pois ambos os documentos ligariam os bens à Abin, o que é desaconselhável tendo em vista a óbvia necessidade de sigilo;

i) os materiais permanentes adquiridos com recursos sigilosos são tombados, constando de sua descrição, nos sistemas informatizados, somente o código de despesa, conforme Tabela de Códigos de Despesas com Recursos Sigilosos. Isso faz com que o menor número possível de servidores tenha conhecimento do que se trata, mantendo-se assim o controle do material. No caso de ser aproveitado em outra unidade, procede-se a correção da descrição do bem, que passa a ser controlado da maneira normal, sem chamar a atenção do fato de ter sido adquirido por meio de recursos sigilosos;

j) o ordenador de despesas da Abin, apesar de ser um analista de informações, deve se submeter ao princípio da compartimentação, que preconiza que ninguém deve ter conhecimento de algo que não necessite saber, pois nas operações de inteligência, quanto mais pessoas souberem de seus objetivos e alvos, maior será a possibilidade de comprometimento do sigilo. Portanto, o diretor de administração da Abin, ordenador de despesa por delegação, não é informado dos objetivos e alvos das operações de inteligência, nem é consultado sobre as aquisições de materiais e serviços realizadas por meio dos documentos comprobatórios dos gastos realizados, disponibilizados somente após a realização das operações. Por isso, não cabe ao ordenador de despesas questionar esses gastos, tampouco se pode responsabilizá-lo por esses atos. O relatório

de gestão referente aos recursos sigilosos é assinado pelo diretor-geral da Abin, autoridade que tem conhecimento das operações de inteligência, de seus objetivos e alvos, assim como o diretor do departamento de operações de inteligência;

l) nas operações de inteligência, a Abin necessita de veículos diversificados e de cores variadas. Por essa razão, seus veículos não são caracterizados como veículos oficiais e podem ser utilizados tanto administrativamente, como em operações de inteligência e, para tanto, utilizam placas vinculadas (placa cinza) . Dessa forma, fica inviabilizada a realização de certame licitatório para abastecimento e manutenção de veículos para as Superintendências Estaduais, pois isto significaria identificar esses veículos, pelo menos para o contratado, o que violaria a necessidade de sigilo. Conclui que, ao abastecer em postos variados e realizar manutenção em oficinas diversas, minimiza-se o comprometimento do sigilo.

Análise das justificativas do Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho

A defesa trazida pelo responsável justifica em parte a impossibilidade de os processos se subordinarem ao processo normal de aquisição e a extrapolação do limite de dispensa de licitação.

A informação constante da letra "d" de que, em alguns casos, a simples publicação dos atos de compra de materiais e contratações de serviços secretos viola a necessidade de sigilo, a segurança nacional e a segurança da operação de inteligência pode ser aceita como justificativa para aquisição de alguns equipamentos por suprimento de fundos.

Com relação ao Processo n ° 0991/05, as informações de que a aquisição de aparelhos e de licenças de uso de software destina-se à utilização em situações de extrema sensibilidade, nas quais o sigilo é absolutamente imprescindível, são razoáveis e podem ser aceitas para justificar a compra por meio de recursos sigilosos. Ademais, como informa o responsável, a identificação do fabricante possibilitaria que serviços de inteligência adversos tivessem mais facilidades na busca de meios para identificar as operações.

A aquisição realizada no Processo n ° 0991/05, referente a licença de uso de software, poderia até ser enquadrada no inciso IX do art. 24 da Lei de Licitações, regulamentada pelo Decreto 2.295/1997 . Entretanto, pela legislação que rege a matéria, deveria ter sido publicado em extrato o ato de dispensa (art. 9º da Lei 9.883/99) .Como tal fato violaria a necessidade de sigilo do órgão de origem, entende-se justificável a utilização de suprimento de fundos na modalidade saque.

Com relação ao Processo n ° 1562/04, as informações trazidas pelo responsável de que os equipamentos adquiridos destinam-se a comunicações sigilosas e necessitam da proteção quanto a sua origem, podem ser consideradas como justificativa para a

aquisição via suprimento de fundos.

As informações prestadas na letra "h" podem justificar a necessidade de sigilo dos demais bens do Processo n ° 1562/04 e sua aquisição por suprimento de fundos. Entretanto, deve estar claro que tais aquisições devem ser feitas em casos estritamente necessários, em que a identificação do órgão possuidor dos bens possa realmente comprometer o sigilo das operações.

Cabe mencionar que a utilização de suprimento de fundos nos processos n ° 0991/05 e n ° 1562/04 foi justificada pelo responsável somente após a audiência, sendo que deveriam ter sido justificadas nos respectivos processos de prestação de contas.

As informações trazidas na letra "l" podem assinalar a inconveniência da realização de certames licitatórios para abastecimento e manutenção de veículos. Entretanto, para que isso ocorra, deve estar bem caracterizado o princípio da excepcionalidade e comprovada a impossibilidade de subordinar essa despesa ao processo normal de aquisição, o que não ocorreu. Nesse sentido, propõe-se acatar as justificativas quanto a esse ponto e determinar a Abin que:

proceda à licitação para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, especialmente combustíveis e lubrificantes e manutenção e conservação de veículos, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da mesma lei.

restringa a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas.

3. ANÁLISE DAS CONSIDERAÇÕES ÀS DETERMINAÇÕES QUE SERIAM OPORTUNAMENTE PROPOSTAS

O responsável fez considerações, que serão analisadas a seguir, em relação a algumas determinações, mencionadas no relatório, que seriam propostas oportunamente.

3.1 Gastos enquadrados indevidamente entre as hipóteses de suprimento de fundos

Com relação a essa irregularidade foram propostas oportunamente determinações à Abin no seguinte teor:

restringa o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente,

não possam ser realizadas via processo normal de execução;

observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47) , e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto;

restringa a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista.

3.1.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável informa que:

ocasionalmente, despesas aparentemente ostensivas são na verdade despesas sigilosas por terem sido realizadas em função de estórias de cobertura para operações de inteligência não cabendo ao ordenador de despesas julgá-las, pois não possui os elementos necessários para tal;

no caso do Processo 221/2002, as operações são compatíveis com operações de inteligência, pois muitas vezes o agente precisa justificar sua presença em algum lugar comprando algum material ou ainda contratando serviços para escritórios de fachada/cobertura;

nos casos dos Processos 1026/2002 e 1174/2003, embora as despesas tenham sido realizadas em função de operações de inteligência o suprido deixou de observar as normas e a necessidade de sigilo ao permitir a identificação da Abin como beneficiária das aquisições ou contratações. Menciona que o ordenador de despesa na época aceitou tais gastos em função da necessidade da atividade de inteligência e, em seguida, repreendeu o suprido determinando que tal situação não mais ocorresse.

Análise

As informações trazidas pelo responsável não são suficientes para suprimir as determinações que serão propostas. Essas deliberações não visam restringir a execução de despesas de caráter sigiloso, mas garantir que sua ocorrência esteja condicionada à devida comprovação.

Nesse sentido, as justificativas são pontuais e não elidem a necessidade de que haja fundamentação desse tipo de despesa, bem como da adequação dos normativos

internos da Abin às demais hipóteses de suprimento de fundos que não a prevista no art. 47 do Decreto 93.872/86

A justificativa genérica apresentada na letra "b" é insuficiente para explicar o motivo dos gastos terem sido realizados com recursos sigilosos.

Com relação a letra "c", observa-se que o suprido deixou de observar um dos requisitos mínimos necessários para a operação de inteligência, que é a não identificação da Abin.

Sendo assim, com relação a essa irregularidade ratifica-se determinação à Abin nos termos mencionados anteriormente.

3.2 Concessão indevida de suprimento de fundos

Com relação a essa impropriedade foi proposta oportunamente determinação à Abin no seguinte teor:

relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3º, "b", do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado no Processo n.º 0680/04 - ostensivo.

3.2.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável informa que:

a) na sede em Brasília, são adquiridos apenas os materiais que inexistem no almoxarifado, após preenchimento pelo requisitante do formulário "Pedido de Compra de Material"; o almoxarifado realiza a pesquisa do produto no mercado, adquire o material e os entrega ao requisitante, que, por sua vez, atesta o recebimento. Enquanto o material não é entregue, a guarda fica a cargo do almoxarifado;

b) nas Superintendências Estaduais, não há atuação do setor de almoxarifado. As compras são realizadas pelos agentes supridos de acordo com as necessidades imediatas da Unidade (subentende-se que estes se responsabilizam pela guarda do material adquirido) ;

c) a Abin regularizou a situação designando outro funcionário para a atividade.

3.2.2 Análise

A argumentação apresentada nas letras "a" e "b" foi a mesma apresentada pela Abin no

Ofício n ° 614/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR, já analisada no relatório de Auditoria.

A letra "c" informa apenas que a situação foi regularizada. Entretanto, para que a impropriedade não mais ocorra, propõe-se manter a determinação à Abin

3.3 Aquisição irregular de material permanente

Com relação a essa impropriedade foi proposta determinação a ser feita oportunamente à Abin no seguinte teor:

restringa as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e que comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição.

3.3.1 Considerações feitas pelo responsável

A argumentação apresentada pelo responsável é similar a já apresentada no item 2.2.1, com a complementação de que o Processo n ° 680/2004 não foi utilizado para a aquisição de material permanente.

3.3.2 Análise

Observa-se que a argumentação trazida é igual a já analisada no item 2.2.2.

A informação de que o Processo n ° 680/2004 não foi utilizado para a aquisição de material permanente é improcedente, pois como se observa dos autos (anexo 2, volume principal, fls. 166; 170/172) o processo mencionado tratou da aquisição de livros e processador para computador.

Tendo em vista que não foi trazido elemento novo que pudesse suprimir a impropriedade, propõe-se que seja mantida a determinação à Abin.

3.4 Insuficiência na comprovação de pagamentos de despesa

Com relação a essa impropriedade foi proposta oportunamente determinação à Abin com o seguinte teor:

adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais,

sempre que possível.

3.4.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável utiliza-se da mesma argumentação já mencionada no subitem 2.2.1, letra "j", e acrescenta que:

estão sendo realizados estudos no Departamento de Operações de inteligência para o estabelecimento de um procedimento que permita maior transparência nos gastos com informantes/colaboradores, que atendam às necessidades do controle sem desconsiderar as necessidades de manutenção do sigilo;

aperfeiçoamentos administrativos e medidas corretivas estão em curso desde o exercício de 2004, com vista a certificar aos órgãos de controle interno e externo a correta utilização dos recursos sigilosos, entre elas, por sugestão do Ordenador de Despesas, a criação de um colegiado de diretores com finalidade de atestar a validade dos gastos secretos e verificar a regularidade das despesas executadas.

3.4.2 Análise

As informações trazidas relatam de forma genérica a realização de estudos para que se adotem procedimentos pela Abin com maior transparência e controle nos gastos com informantes/colaboradores eventuais sem prejudicar a necessidade de sigilo. Além disso, o responsável menciona a adoção de medidas corretivas para a certificação da regularidade dos gastos secretos.

Entretanto, tendo em vista que as informações trazidas são genéricas, que a adoção de procedimentos ainda está em fase de estudo e que tais medidas devem ser avaliadas quanto a oportunidade e conveniência de implementação, propõe-se que seja realizada recomendação, e não determinação, à Abin nos termos anteriormente citados.

3.5 Outras falhas formais

Com relação a essas falhas, foi proposta oportunamente determinação à Abin com o seguinte teor:

I - relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão (se via cartão de pagamento) ;

para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal,

informações adicionais sobre a despesa realizada, como, por exemplo, as utilizadas no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 - secreto (pagamentos de combustíveis e derivados) , que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

d) proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96) , conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

e) proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

II - alertar o responsável que a reincidência no descumprimento das determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário pode ensejar aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92.

3.5.1 Considerações feitas pelo responsável

O responsável menciona que:

os comprovantes dos saques, extratos e demonstrativos são anexados, entretanto, as faturas dos cartões de crédito não o são por não serem emitidas tendo em vista a utilização da modalidade saque;

mapa de registro de utilização de veículos já existe na Abin, mas não foi alvo da Auditoria e não compõe a prestação de contas dos supridos;

a norma da Abin permite a utilização no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

orientações aos supridos estão sendo encaminhadas para melhorar a qualidade das comprovações de despesas (Anexo B - fls. 216/218) . Neste sentido, foram emitidas orientações para que somente os documentos fiscais originais sejam anexados;

também estão sendo emitidas instruções para que nas solicitações de concessão de suprimento de fundos, a justificativa para a utilização da modalidade saque, bem como a identificação da motivação do ato sejam melhor descritas.

3.5.2 Análise

Em relação ao exposto no item "a", o relatório de Auditoria (fl.164) constatou a ausência da fatura do cartão mesmo nos poucos casos em que houve realização das despesas na modalidade crédito. Dessa forma, não procede a argumentação do responsável.

Na letra "b", o responsável menciona a existência de mapa de registro de utilização de veículos. Entretanto, tal explicação não suprime a determinação a ser proposta, que é referente a exigência de informações adicionais dos supridos com relação a todas as despesas realizadas com suprimento de fundos. Ademais, a existência de mapa não impede que se exijam informações adicionais do suprido nas prestações de contas.

As informações trazidas nas letras "d" e "e" apenas relatam medidas corretivas que serão realizadas, entretanto não explicam as falhas formais para as quais as determinações previstas nas letras "d" e "e" do item 3.5 serão propostas.

Com relação a letra "c", observa-se que, conforme já discutido no relatório de Auditoria (subitem 3.7.7 à fl. 165) , a norma geral - Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.2 - deve prevalecer sobre a norma interna da Abin (NA 01/2002) .

Observa-se, portanto, que as novas informações trazidas não explicam as falhas apontadas no relatório de Auditoria. Sendo assim, propõe-se que seja mantida a determinação à Abin, nos termos anteriormente indicados nos itens I e II.

A proposta de item 4.2.8 torna-se desnecessária ante a edição do Decreto 6.370/2008, que inclui o §5º no art.45 do Decreto 93.872/86 e torna obrigatório o uso do Cartão de Pagamento na efetivação de despesas com suprimento de fundos.

ANÁLISE DA REGULARIDADE FISCAL DOS COMPROVANTES DE DESPESA

No decorrer dos trabalhos de Auditoria, documentos fiscais apresentados como comprovantes de despesas efetuadas por meio de suprimento de fundos, nas respectivas prestações de contas, foram coletados para verificação de sua regularidade.

A seleção realizada, conforme Relatório de Auditoria (fl.168) , foi não-aleatória e em

função da conjunção de alguns fatores, como maiores valores, forma de preenchimento do documento e natureza da despesa. Utilizou-se esse método em virtude da ausência de elementos que pudessem subsidiar uma seleção estruturada ou estatística, haja vista que a Abin adota um sistema de informação que não registra os documentos comprobatórios constantes das prestações de contas. Foram abrangidos 20 processos de prestação de contas, correspondendo a 40% dos processos examinados pela Auditoria.

Por meio de diligências aos diversos órgãos fazendários das localidades de emissão das notas fiscais, foram solicitadas informações sobre a idoneidade desses documentos. Questionou-se: se a empresa tinha registro e estava ativa/apta no cadastro de contribuintes; se o documento fiscal havia sido autorizado por meio de AIDF (Autorização para Impressão de Documento Fiscal) e era apto para utilização na data de sua emissão; e se a operação, especialmente no que se refere ao seu valor, havia sido declarada à repartição fiscal tal como consta do documento. (Ofícios nas fls. 102/131)

Foram oficiadas aos órgãos fazendários um total de 84 notas fiscais, que perfaziam um montante de R\$ 87.558,53. Desses quantitativos, obtivemos informações para 76 notas em um total de R\$ 78.410,95. Não foram encaminhadas respostas pelos entes fiscais dos municípios do Rio de Janeiro e de Manaus. (Ver planilha às fls. 335/338)

Em suas respostas, os órgãos de receita indicaram que notas fiscais apresentavam irregularidades, tais como incompatibilidade entre os valores da 1º via (que integra o processo de prestação de contas do suprimento) e das demais vias (que se encontram em poder do fornecedor e dos órgãos fazendários) - popularmente denominada "nota calçada", ausência de autorização do órgão fazendário para impressão do documento fiscal (ausência de AIDF) - popularmente denominada "nota fria", emissão do documento fora do prazo da autorização do órgão fazendário, emissão por empresa na condição de inativa e não recolhimento de tributos.

As irregularidades apontadas estão distribuídas conforme o quadro:

Irregularidades M Quantidade de Notas M % em Relação ao Total de Notas (76) M Valor Total das Notas (R\$) M % do Valor Total em Relação ao Montante Total (R\$ 78.410,95)

AIDF 1 M 2 M 2,6 % M 1.016,00 M 1,3%

Divergência Entre Vias 2 M 8 M 10,5 % M 15.716,26 M 20 %

Empresa Inativa 3 M 1 M 1,3 % M 356,00 M 0,5%

Tributos Não Recolhidos 4 M 6 M 7,9 % M 2.904,50 M 3,7 %

1) Notas sem AIDF (Autorização para Impressão de Documento Fiscal) ou com emissão fora do prazo estabelecido pela AIDF.

2) Notas com divergência de valores entre a primeira via e as demais vias em posse do fornecedor e do órgão fazendário.

3) Nota emitida após a suspensão das atividades da empresa.

4) Notas em que não foram recolhidos tributos ou foram recolhidos apenas parcialmente. Estão excluídos desses quantitativos as notas com irregularidades na AIDF, as notas com divergência entre vias e a emitida por empresa inativa, nas quais, naturalmente, existe ausência de recolhimento ou recolhimento parcial de tributos.

Irregularidades em documentos fiscais utilizados para comprovação de despesas realizadas por meio de suprimento de fundos mediante cartão de pagamento já foram objeto de exame por este Tribunal no âmbito do TC 007.512/2006-0 (Acórdão n.º 470/2007 - P) , que tratou de Auditoria realizada na Secretaria de Administração da Presidência da República - SA/PR, com o objetivo específico de examinar a regularidade desses documentos na realização de despesas efetivadas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF.

Naquela oportunidade, o Exmo. Ministro Relator, Ubiratan Aguiar, consignou em seu Voto condutor que

o exame da regularidade fiscal de documentos não é um fim em si mesmo para esta Casa, mas tem como objetivo servir de instrumento para a caracterização de eventual dano ao erário, decorrente da não-prestação de serviços, da não-entrega de bens ou de outra irregularidade. Conforme bem destacado pela equipe de Auditoria, a inidoneidade de uma nota fiscal, por si só, não indica que aquele bem não tenha sido entregue. Isso porque não é razoável exigir que o adquirente cheque a idoneidade de um documento fiscal aparentemente regular. Há que se ter outros indícios para que se conclua pela não-entrega do bem ou ausência de prestação dos serviços.

Assim, a partir das informações de irregularidades dessas notas, este Tribunal, por meio do Ofício 689/2007 - TCU/SECEX-6 (fl. 246) , solicitou à Abin o encaminhamento de outros documentos relacionados às despesas cujos comprovantes fiscais se mostraram inidôneos, com vistas a verificar a possibilidade de não-prestação dos serviços ou não-entrega dos bens. Foram solicitados: comprovantes de pagamento (fatura do cartão, recibo ou depósito na conta corrente do (a) prestador (a) do serviço) ; documentos em que constem justificativas para a realização das despesas; comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa; relatório do ordenador de despesa que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos; atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais; e outros documentos que se prestem

à comprovação das despesas.

A verificação desses elementos faz-se necessária, pois podem indicar a real prestação dos serviços/entrega dos bens.

Em resposta, por meio dos Ofícios n.º 245/ABIN/GSIPR e n.º 1894/DA/ABIN/GSI/PR (fls. 248 e 301), a Abin encaminhou cópias de exames das prestações de contas referentes aos suprimentos em cujos montantes foram realizadas as despesas e cópias de notas fiscais com os respectivos atestos e carimbo com a declaração de "recebido" por parte do fornecedor. Para todas as prestações de contas, há a aprovação do ordenador de despesas.

Não foram encaminhados outros documentos, tais como justificativas para a realização das despesas, comunicações internas em que um determinado setor solicita ao agente suprido a execução do serviço, pesquisas de preço, etc. Essas e outras impropriedades nos processos da Abin, tanto para gastos enquadrados como ostensivos como para os secretos, serão objeto de determinações na presente instrução.

Passamos, a seguir, à análise das irregularidades de cada uma das notas fiscais, juntamente com os documentos que visam afastar a hipótese de não-prestação/entrega dos serviços/bens.

A) Notas com impropriedades relacionada à AIDF :

N.º 525 (R\$ 600,00) - Irregularidade : nota sem autorização para impressão de documento fiscal.

N.º 1266 (R\$ 416,00) - Irregularidade : nota emitida fora do prazo de validade da autorização para impressão de documento fiscal.

Documentos apresentados pela Abin: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (respectivamente, fls. 296 e 295) ; carimbo na nota fiscal em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos - atesto, (respectivamente, fls. 300, 293) ; carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido os valor expresso na nota fiscal (respectivamente, fls. 300, 293) .

B) Notas com divergência entre vias :

Nota Fiscal N.º MValor da via que consta na Prestação de Contas (R\$) MDescrição do ObjetoMValor da via em posse do fornecedor (R\$)

N.º 651MR\$ 510,00MServiço gráfico de policromia. Fotolito positivo.MR\$ 190,00

N.º 1857MR\$ 1.490,00MServiço de desmontagem parcial para troca de pinos de ferramenta de perfuração (macho e fêmea) , limpeza, lubrificação e revisão geral de uma perfuradora.MNã informado pelo fisco

N.º 1158MR\$ 1.600,00MServiço de desmontagem/montagem do rolo bailarino para substituição. Serviço de usinagem em uma das pontas do rolo, desmontagem e montagem dos rolos d"água para regulagem, regulagem dos rolos de tinta, regulagem do sistema de pressão das baterias, desmontagem do sistema de ajuste fino para serviço de desmontagem e destravamento da engrenagem do cilindro de chapa da segunda bateria.MR\$ 110,00

N.º 12MR\$ 1.600,00MPrestação de serviços com manutenção corretiva em três sistemas de ar condicionado, sendo um split e dois fancoils.MR\$ 80,00

N.º 229MR\$ 1.554,00M01 toner Lexmark, 02 cartuchos Canon - P, 03 cartuchos Epson-800MR\$ 2,20

N.º 12987MR\$ 1.242,26M02 placas mãe, 01 mouseMR\$ 0,70

N.º 1561MR\$ 4.980,00MServiço de manutenção no motor, caixa de marcha, diferencial, freio e escapamento, com substituição de peças. MR\$ 498,00

N.º 329MR\$ 2.740,00MServiço de suspensão. Troca da barra transversal de direção. Substituição das buchas dos braços superiores e inferiores. Revisão no sistema de injeção eletrônica.MR\$ 274,00

Documentos apresentados pela Abin: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (respectivamente, fls. 284, 286, 290, 256, 261, 269, 261, 252) ; carimbo na nota fiscal em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos - atesto, (respectivamente, fls.284, 285, 289, 255, 330 - verso, 334 - verso, 331 - verso, 251) ; carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido o valor expresso na nota fiscal (respectivamente, fls.284, 285, 289, 255) . Nas notas de n.º 229, 12987, 1561 (respectivamente, fls. 330, 334, 331) constam apenas carimbo de "pago", sem a assinatura do fornecedor. Apenas a nota n.º 329 (fl. 251) não possui carimbo com "recebemos" ou "pago".

C) Nota emitida por empresa inativa :

N.º 201 (R\$ 356,00) - Irregularidade: nota emitida após suspensão da empresa

Documentos apresentados pela Abin: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (fls. 313) ; demonstrativo de adiantamento recebido, em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos - atesto,

(fls.304/311) ; carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido os valor expresso na nota fiscal (fls. 314) .

D) Notas com impropriedades no recolhimento de tributos :

N.º 12482 (R\$ 800,00) - Irregularidade : ausência de registro em livro próprio;

N.º 192 (R\$ 100,00) - Irregularidade : não recolhimento de tributos;

N.º 720 (R\$ 490,00) - Irregularidade: não recolhimento de tributos;

N.º 1632 (R\$ 688,00) - Irregularidade: nota não declarada;

N.º 482 (R\$ 150,00) - Irregularidade: nota não declarada;

N.º 11372 (R\$ 676,50) - Irregularidade: ausência de registro em livro próprio;

Documentos apresentados pela Abin: exame da Prestação de Contas do agente suprido com a aprovação do ordenador de despesas (respectivamente, fls. 281, 295, 296, 265, 277, 273) ; carimbo na nota fiscal em que um outro servidor confirma a execução dos serviços descritos - atesto, (respectivamente, fls.332-verso, 294, 328-verso, 333-verso, 329-verso, 272) ; carimbo do fornecedor do bem informando ter recebido os valor expresso na nota fiscal (N.º.720 / fl. 299, N.º 482/ fl.276, N.º 11372/ fl. 272) . Nas notas de n.º 12482 e 1632 (respectivamente, fls. 332, 264) constam apenas carimbo de "pago", sem a assinatura do fornecedor. Apenas a nota n.º 192 (fl. 294) não possui carimbo com "recebemos" ou "pago".

Análise:

Os documentos apresentados, em especial os exames das prestações de contas e os atestos nas notas, evidenciam, por parte da Abin, o atendimento ao princípio administrativo da segregação de funções, em que servidores diversos participam das etapas de aquisição do bem/serviço. Um servidor, agente suprido, executa a despesa, outro confirma a regular entrega/realização do bem/serviço (atesto) e um terceiro aprova as contas do suprimto como um todo (exame do ordenador de despesas) .

Além desses elementos, existem ainda as declarações dos fornecedores (carimbo com o "recebemos") , agentes externos ao procedimento administrativo da compra, confirmando o recebimento dos valores expressos nos documentos.

Os elementos apresentados não afastam por total a possibilidade de não execução parcial ou integral dos serviços, todavia minimizam essa possibilidade e o conseqüente indício de dano ao erário.

Para a irregularidade de divergência entre valores das vias (notas "calçadas") , item B, buscamos avaliar a consistência entre os valores pagos pela Abin, a descrição dos serviços/bens expressa nas notas e os valores indicados nos documentos fiscais em posse dos fornecedores.

As descrições dos serviços e bens constantes das notas apresentam-se, em sua maioria, sem o necessário detalhamento para uma aferição precisa quanto à identidade entre tais aquisições e os valores pagos, a exemplo de indicação de marcas, modelos, distinção entre custos de mão-de-obra e fornecimento de bens. Mesmo com essas limitações, as pesquisas realizadas junto a fornecedores de produtos similares na praça de Brasília e consultas a Internet, não apontaram distorções que possam caracterizar contratações a preços acima dos valores de mercado. Os montantes expressos apresentam-se em faixa de preços razoável, embora a ausência de informações mais detalhadas nas notas impeça uma avaliação exata.

Ao contrário, nas vias dos fornecedores, os valores, bem menores, se mostram, em sua maioria, incompatíveis com a descrição dos serviços contratados, o que reforça a idéia de irregularidade por parte do fornecedor (vide tabela item 4, B) .

Além disso, os valores das notas, individualmente, apresentam baixa materialidade e os gastos, justificados por essas notas inidôneas, foram realizados por servidores diversos em diferentes estados da federação.

Assim, as evidências de irregularidades detectadas (incompatibilidade entre os valores da 1º e demais vias das notas fiscais, ausência de autorização do órgão fazendário para impressão do documento fiscal - ausência de AIDF, emissão do documento fora do prazo da autorização do órgão fazendário, emissão por empresa na condição de inativa e não recolhimento de tributos) podem estar restritas a ilícitos tributários cometidos pelos fornecedores. Como tratado no Voto do Acórdão 470/2007 - P, transcrito acima, não é razoável que se exija do agente público a confirmação da idoneidade do documento fiscal aparentemente regular no momento da realização das despesas.

Destaca-se, ainda, que a soma dos valores das notas com irregularidades é inferior a R\$ 20.000,00, correspondente a 25,5% das notas pesquisadas. Embora as despesas seja examinadas por outros dois servidores (o que atesta e o ordenador de despesa que aprova as contas) e conste carimbo de recebimento do fornecedor, não há efetiva comprovação de realização do pagamento. Não foi apresentado recibo de depósito na conta do fornecedor nem registro das transações em fatura. Não há, portanto, evidência cabal de que os serviços/bens foram pagos.

Essas ocorrências expõem a fragilização do controle decorrente do pagamento em espécie, por meio de saque, procedimento generalizado no âmbito da Agência, que foi

questionado e objeto de proposta de rejeição das alegações apresentadas pelo responsável.

No entanto, considerando o valor envolvido e o limite disposto no art. 5º c/c art.11 da IN 56/2007, cabe apenas determinar ao órgão que proceda a apuração dos fatos e adote providências cabíveis com vistas ao ressarcimento caso não comprovada a efetiva realização dos serviços ou aquisição de bens relacionados no item 4, subitens "A", "B" e "C", para os quais foram apresentados documentos fiscais inidôneos.

Por todo exposto, cabe encaminhamento aos órgãos fazendários para que, caso julguem necessário, instaurem os procedimentos cabíveis a respeito das irregularidades tributárias, que se situam em suas esferas de competência, e determinação à Abin para que instrua adequadamente seus processos de aquisições por meio de suprimento de fundos com todos os documentos que caracterizem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, tais como notas fiscais com descrição detalhada dos serviços prestados ou bens adquiridos (com indicação de marcas, modelos, quantitativos, custos relativos a mão-de-obra e fornecimento de bens) , comprovantes de pagamento (fatura do cartão ou depósito na conta corrente do (a) prestador (a) do serviço) , justificativas para a realização das despesas, comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa, relatório do ordenador de despesa que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos, atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais, pesquisas de preços, e outros comprovantes das despesas.

OUTROS FATOS RELEVANTES

Importante tecer considerações adicionais sobre as despesas de caráter reservado realizadas pela Abin no âmbito de processos secretos. Parte da questão, que foi tratada no item 3.4 desta instrução e no item 3.6 do relatório de Auditoria (fl. 161) , diz respeito a constatação de insuficiência de comprovação das despesas realizadas pela Abin sob a rubrica "Pagamentos de Gratificações a Informantes e Colaboradores".

Nessas despesas, a comprovação dos gastos se faz mediante recibos emitidos pelo próprio suprido e atestados pelo dirigente ou superior hierárquico imediato, por não se poder identificar o beneficiário do pagamento, conforme estabelece o item 6.3.3 da NA 01/2002 da Abin (anexo1, fl.29) .

O órgão justifica tal procedimento pela necessidade de preservar o sigilo da fonte, manter o sigilo profissional e salvaguardar a segurança do Estado e das pessoas envolvidas. Informa também que o DOINT (Departamento de Operações de Inteligência) possui sistema interno de controle dos gastos com fontes que registra a respectiva remuneração, bem como os gastos para a atividade de controle da fonte.

Inicialmente, cabe observar que a Auditoria em tela teve como objeto a verificação da

regularidade das despesas realizadas mediante cartão de pagamento do governo federal e não especificamente a verificação de despesas de caráter reservado. Não obstante, com vistas a possibilitar a fiscalização desses gastos, a equipe propôs determinação à Abin para que, adotando as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível (fl.163) .

Quando da diligência promovida por este Tribunal, por meio do Ofício 689/2007 - TCU/SECEX-6 (fl.246) , para que a Abin apresentasse elementos que afastassem ou minimizassem a possibilidade de não realização de despesas comprovadas por notas fiscais inidôneas, conforme informações dos órgãos fazendários, solicitamos também documentos que justificassem algumas despesas, efetuadas no âmbito de processos secretos (NF n.º 6215, 12921, 19423, 44235) , de valores aparentemente elevados, em bares e restaurantes de Brasília.

Em resposta, mediante Ofício n.º 1894/DA/ABIN/GSI/PR (fls.301/326) , a Agência apresentou demonstrativos das despesas, atestos e exames das prestações de contas, aprovados pelo ordenador de despesas, que evidenciam o atendimento ao princípio da segregação de funções, em que servidores diversos verificam e confirmam a regular aplicação dos recursos e diminuem, por conseguinte, a possibilidade de não ter havido prestação dos serviços, com o consequente dano ao erário. Entretanto, não há documentação que informe a motivação e justifique os gastos, o que dificulta a aferição dos valores pagos e da legitimidade dos gastos.

A ausência de justificativas para gastos em processos secretos encontra respaldo em normas internas da Abin que disciplinam seu Regime Especial de Execução, de que trata o art.47 do Decreto 93872/86, tanto para suprimento de fundos na forma tradicional quanto na forma de cartão corporativo - NA n.º 5/98, item 6.3 (An.1, fl.12) e NA n.º 01/2002, item 6.3 (An.1, fl.28) . Assim, as prestações de contas de processos secretos em que não há justificativas para os gastos seguem os preceitos normativos.

Todavia, em que pesem as considerações da Abin sobre os controles adotados internamente para as despesas efetuadas na rubrica "Pagamento de Gratificações a Colaboradores e Informantes" e as normas internas que não exigem a apresentação de justificativas para as despesas nos processos secretos, entendemos que tais procedimentos comprometem a ação do controle externo na aferição da legalidade, da legitimidade e da economicidade desses gastos.

Exame da legislação pertinente à salvaguarda de assuntos sigilosos, qual seja, a

Constituição Federal (art. 5º, incisos XIV e XXXIII) , a Lei 8.159/1991 (art. 23, § 1º) , o Decreto 4.553/2002 (arts. 2º, 5º, 13, 17, 32, 37 a 40, 66 e 67) , o Decreto 5.301/2004 (arts. 2º, 4º, 5º e 6º) e a Lei 11.111/2005 (arts. 2º ao 6º) , permite concluir que não há impedimento à verificação desses documentos por parte dos agentes de controle no exercício de suas funções, após a emissão da necessária credencial de segurança no correspondente grau de sigilo. Entretanto, procedimentos administrativos, normativamente respaldados, como os aqui tratados, dificultam ou até mesmo impedem o acesso a informações, que deveria ser irrestrito.

Nesse sentido, vale mencionar manifestação do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a legalidade das despesas chamadas secretas :

Não creio, absolutamente, que algo possa ser tão secreto num Estado de Direito, muito menos que possa ser Secreto para o Judiciário ou para o Tribunal de Contas. Porque se houvesse o "Secreto" e se fosse legítimo ou constitucional, evidentemente, podíamos fechar para balanço o Estado Brasileiro, esquecer a idéia de Controle, porque o que é Secreto por definição é insusceptível de Controle. Se o Tribunal de Contas é um Órgão de controle constitucionalmente estabelecido, para ele não pode haver nada de Secreto. O Segredo, evidentemente, é para a defesa de um interesse coletivo, o acesso a este Segredo pode ser limitado; o que não se pode é tornar algo tão Secreto que nem os Órgãos de controle ou nem pessoal algum dos Órgãos de controle tenham acesso a ele. Pode-se circunscrever o campo, o número de pessoas que têm acesso a certas informações. Porém, aquele que tem por missão controlar, este, evidentemente, tem que ter pleno acesso às informações.

Cabe ressaltar que não foi relatado pela equipe de Auditoria óbice imposto pela Abin quanto ao acesso às informações constantes em processos ostensivos. Nos processos secretos, a apresentação de documentos quanto às despesas com pagamento de gratificação a informantes ou colaboradores (fl.79) foram condicionadas, pelo Diretor-Geral Adjunto da Abin, ao necessário credenciamento de segurança previsto no art.37 do Decreto n.º 4553/2002, conforme documento de fl.91, itens 9 e 10.

Além disso, analisa-se nessa fase processual uma possível limitação devido à ausência de informações importantes nos processos sigilosos, resultante dos procedimentos adotados pelo órgão em função de seus normativos internos, o que dificulta uma avaliação conclusiva pelos entes de controle.

Vale mencionar que no âmbito do TC 001.110/2004-0, o qual tratou, entre outros pontos, de representação sobre o crescimento significativo das "Despesas de Caráter Secreto ou Reservado" na Administração Pública Federal, este Tribunal determinou a criação de processo apartado para exame dessas despesas (Acórdão 1089/2004-P) . Tal processo, sob número TC 014.464/2004-4, foi encaminhado à Semag , que realizou levantamento sobre tais despesas no âmbito de toda a Administração Federal.

Atualmente o processo encontra-se na Adfis para conclusão.

Essas despesas não podem ser consideradas absolutamente sigilosas ao ponto de nem mesmos os órgãos de controle terem acesso a sua motivação. No atual contexto, os agentes de controle não têm a sua disposição informações suficientes para aferir a legalidade, a legitimidade e a economicidade dessas despesas.

Por todo exposto, considera-se necessário que esta Corte crie procedimentos e metodologias diferenciados para o controle das despesas de caráter sigiloso, no âmbito de toda a Administração Pública Federal. Deve-se estabelecer disciplinamento próprio para cada um dos órgãos de efetuar esse tipo de despesa, respeitando-se, todavia, as peculiaridades de cada atividade fim. Essa necessidade é mais relevante para os órgãos em que tais despesas representam gastos anuais de elevada materialidade, como no caso da Abin e da Secretaria de Administração da Presidência da República - SA/PR.

Na Abin, o normativo interno que estabelece seu Regime Especial de Execução e inexistência justificativa para esses gastos deve ser revisado; e, para aferição da aplicação regular do dinheiro público, considera-se que seria lícito até mesmo o acesso do agente de controle às informações referentes à missão em que as despesas foram realizadas, após submissão a um rigoroso credenciamento de segurança, o que garantiria o pleno acesso do controle externo e a necessária transparência dos gastos.

Para isso, considera-se pertinente a criação, no âmbito deste Tribunal, de Grupo de Estudo, com vistas a disciplinar documentação e informações que devam constar dos processos de prestação de contas, identificar pontos de melhoria e redefinir procedimentos de controle de gastos sigilosos na Administração Pública Federal. Sugere-se que seja discutida a viabilidade de se criar um grupo específico de analistas, que, após rigoroso credenciamento de segurança, teria acesso a toda e qualquer informação, mesmo que ultra-secreta, necessária à aferição das despesas.

6. SIGILO DOS AUTOS

As atividades de inteligência desenvolvidas pela Abin exigem acesso restrito às informações sobre seus servidores e suas operações. Deve-se evitar a divulgação de dados que, por sua natureza, devem ser de conhecimento restrito.

No Ofício n.º638/2006/DA/CGOF/ABIN/GSI/PR (fl.88/89) a Abin ressalta que deverão ser tarjados os nome de pessoas físicas que apareçam nas cópias reproduzidas. Nos demais ofícios, sempre alerta quanto ao disposto no §1º do art.37 do Decreto 4.553/2002:

Todo aquele que tiver conhecimento, nos termos deste Decreto, de assuntos sigilosos fica sujeito às sanções administrativas, civis e penais decorrentes da eventual divulgação dos mesmos.

Sendo assim, considerando que no volume Principal destes autos e em seu volume 1, estão contidos diversos documentos que identificam servidores portadores de cartões ostensivos ou secretos, fornecedores e documentos fiscais repassados à Abin, entendemos necessário que seja dado tratamento sigiloso a esses volumes.

Pelos mesmos motivos, deve ser dado tratamento sigiloso ao Anexos 3 (2 volumes) , constituído nessa fase processual, e mantido o sigilo dos Anexos 1 (3 volumes) e 2 (2 volumes) .

Todavia, para que os trabalhos de controle efetuados por esta Corte tenham a necessária divulgação à sociedade, propõe-se que seja constituído um 4ºAnexo, em que constem cópias da portaria que designou a equipe de Auditoria, do relatório de Auditoria, das razões de justificativas apresentados pelo gestor após a audiência, da diligência solicitando documentos sobre as notas inidôneas, da presente instrução e da deliberação que vier a ser proferida.

7. BENEFÍCIOS DE CONTROLE

Nos termos da Portaria TCU 59/2004, registram-se os seguintes benefícios de controle resultantes da proposta de encaminhamento destes autos:

melhoria nos controles internos;

melhoria na forma de atuação do órgão.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I - acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, ordenador de despesas da Agência Brasileira de Inteligência, pelas irregularidades apontadas nos itens 2.1, ii e 2.2, rejeitando-as em relação ao item 2.1, i;

II - aplicar multa ao Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 c/c art. 250, § 2º e 268, inciso II, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, em face da adoção generalizada do cartão de pagamento na modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/2005, art. 2º, § 2º, vigente à época; Portaria 41, de 4/3/2005, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º; e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) , e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário

III - recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração, responsável pelo disciplinamento do uso do cartão de pagamento do governo federal, que oriente as unidades gestoras da Administração Pública Federal a implantar sistema informatizado de banco de dados que relacione, por processo de suprimento de fundo, os comprovantes de despesa apresentados (número, valor e data de emissão) , os fornecedores e a forma de pagamento de cada uma das despesas e possibilite a extração de relatórios gerenciais; (item 2 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

IV - recomendar à Agência Brasileira de Inteligência que, adotadas as medidas necessárias para proteção do sigilo, inclua, nos processos de prestação de contas de suprimentos de fundos, demonstrativo que correlacione as despesas com informantes e colaboradores eventuais a código que permita a identificação da missão e do favorecido, ainda que por codinome, e ao processo correspondente no Departamento de Operações de Inteligência (DOINT) e, ainda, discrimine os valores dos gastos por natureza, fazendo constar comprovantes fiscais, sempre que possível. (item 3.6.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

V - determinar à Agência Brasileira de Inteligência que:

a) observe rigorosamente o caráter de excepcionalidade para a realização de saques com o cartão de pagamento do governo federal, que, para os gastos que não se enquadram nas peculiaridades previstas no art.47 do Decreto 93.872/86, devem se restringir às situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e não devem exceder a trinta por cento do total da despesa anual efetuada com suprimento de fundos (Decreto 93872/86, art.45, §6º, inciso II; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente) ;

b) condicione as operações de saque à prévia autorização e justificativa do ordenador de despesa e, também, justificativas do portador na prestação de contas, com os motivos da não-utilização da rede afiliada do cartão (Decreto 93872/86, art.45, §6º, inciso II; Portaria n.º 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, item 8.4, e Macrofunção 02.11.33, item 2.6.1 e itens 2.6.1 e 2.6.2, respectivamente)

c) estabeleça mecanismos internos para assegurar o cumprimento dos preceitos que disciplinam a realização de saques, mormente quanto à devolução de recurso excedente à Conta Única do Tesouro Nacional no prazo máximo de três dias úteis a contar do dia seguinte da data do saque (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8) ; (item 3.1.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

d) adote o devido procedimento licitatório para as aquisições regulares de materiais ou serviços similares, abstendo-se de incorrer em fracionamento de despesa, conforme art. 23, § 2º, da mesma lei; (item 3.2.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

e) restrinja a aquisição de materiais e serviços por meio de suprimento de fundos às situações em que estiver caracterizada a excepcionalidade e, comprovadamente, as despesas não puderem se subordinar ao processo normal de aplicação, conforme arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86, fazendo constar justificativas formais nos respectivos processos de prestação de contas; (item 3.2.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

f) restrinja o enquadramento da execução de despesas no art. 47 do Decreto 93.872/96 às aquisições referentes às atividades tipicamente de inteligência e que, comprovadamente, não possam ser realizadas via processo normal de execução; (item 3.3.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

g) observe rigorosamente as hipóteses de suprimento de fundos previstas nos artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/86, abstendo-se, por exemplo, de considerar gastos tipicamente de pequeno vulto (art. 45, inc. III) como peculiares (art. 47) , e promova a adequação dos normativos internos vigentes, de modo a prever todas as hipóteses estabelecidas pelo mencionado decreto; (item 3.3.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

h) restrinja a realização de gastos de caráter sigiloso aos casos que justificadamente se enquadrem nessa classificação, abstendo-se de financiar por meio de recursos dessa natureza gastos ostensivos, como a aquisição de materiais de expediente e renovação de assinatura de jornal/revista. (item 3.3.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

i) relativamente à movimentação de suprimentos de fundos, observe o princípio da segregação de funções, atentando, em especial, para a vedação contida no art. 45, § 3º, "b", do Decreto 93.872/86, e não conceda suprimento de fundos a servidor que tenha responsabilidade pela guarda ou utilização do material a adquirir, como observado no Processo n.º 0680/04 - ostensivo. (item 3.4.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

j) restrinja as aquisições de material permanente, por suprimento de fundos, às situações em que forem estritamente vinculadas às atividades típicas de inteligência e comprovadamente não puderem se subordinar ao processo normal de aquisição. (item 3.5.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173)

l) relativamente à movimentação de suprimentos de fundos:

l.1) anexe aos processos de prestação de contas todos os documentos elencados no item 11.4 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi, em especial a cópia da fatura do cartão (se via cartão de pagamento) ;

l.2) para a comprovação das despesas, exija dos supridos, além do documento fiscal, informações sobre a despesa realizada, como, por exemplo, verificado no processo de suprimento de fundos n.º 1055/2003 - secreto (pagamentos de combustíveis e derivados) , que contém a indicação do veículo, do percurso e da finalidade da viagem;

l.3) exija, para a comprovação das despesas, documento fiscal original, em nome do órgão, devidamente atestado, com data de emissão compatível com a entrega do numerário e o período fixado para aplicação e com a declaração de recebimento por parte do fornecedor do material ou do prestador do serviço, conforme itens 11.3 e 11.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

l.4) proceda à adequada formalização da proposta de suprimento de fundos, em especial com relação à especificação da finalidade do adiantamento e justificativa para a excepcionalidade da despesa por meio de suprimento de fundos, com a indicação do fundamento normativo (incisos I, II ou III do art. 45, ou art. 47, ambos do Decreto 93.872/96) , conforme o item 5.1 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

l.5) proceda à adequada formalização da concessão de suprimento de fundos, em especial com relação à identificação da motivação do ato, indicação das quantias a serem pagas em cada modalidade (fatura ou saque) e apresentação de justificativas em caso de utilização da modalidade saque, conforme os itens 6.4.3 e 6.5 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi;

l.6) obedeça ao prazo máximo de aplicação dos recursos previsto no item 8.2 da Macrofunção 02.11.21 do Manual Siafi; (item 3.7.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173) ;

m) alerte o responsável que a reincidência no descumprimento de determinação do TCU pode ensejar aplicação da multa prevista no inciso VII do artigo 58 da Lei 8.443/92; (item 3.7.8 do relatório de Auditoria às fls. 134/173) ;

n) instrua os processos de aquisições por meio de suprimento de fundos com todos os documentos que caracterizem a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens, tais como notas fiscais com descrição detalhada dos serviços prestados ou bens adquiridos (com indicação de marcas, modelos, quantitativos, custos relativos a mão-de-obra e fornecimento de bens) , comprovantes de pagamento (fatura do cartão ou depósito na conta corrente do (a) prestador (a) do serviço) , justificativas para a realização das despesas, comunicações internas que solicitam ou informam sobre a despesa, relatório do ordenador de despesa que aprova a prestação de contas do agente responsável pelos gastos, atestos que confirmam a realização dos serviços indicados nas notas fiscais, pesquisas de preços, e outros comprovantes das despesas.

VI - encaminhar, aos seguintes órgãos, cópias deste relatório (apenas da parte que diga respeito às ocorrências de sua competência) e dos documentos fiscais inidôneos, para avaliação da conveniência da instauração dos procedimentos pertinentes:

a) Secretaria da Receita Federal (item 4, A - NF n.º 525, 1266; item 4, B - NF n.º 651, 1857, 1158, 12, 229, 12987, 1561, 329; item 4, C - NF n.º 201; item 4, D - NF n.º 12482, 192, 720, 1632, 482, 11372) ;

b) Secretaria Estadual da Receita do Amazonas (item 4, C - NF n.º 201) ;

c) Secretaria da Receita do Distrito Federal (item 4, B - NF n.º 651, 1857, 1158, 12) ;

d) Secretaria Estadual da Receita do Maranhão (item 4, D - NF n.º 12482) ;

e) Secretaria Estadual da Receita do Pará (item 4, B - NF n.º 229, 12987) ;

f) Secretaria Estadual da Receita do Rio de Janeiro (item 4, A - NF n.º 525, 1266; item 4, D - NF n.º 192, 720) ;

g) Secretaria Municipal da Receita de Belém (item 4, B - NF n.º 1561, item 4, D - NF n.º 1632) ;

h) Secretaria Municipal da Receita de Fortaleza (item 4, D - NF n.º 482) ;

i) Secretaria Estadual da Receita do Espírito Santo (item 4, D - NF n.º 11372) ;

j) Secretaria Estadual da Receita de Mato Grosso do Sul (item 4, B - NF n.º 329) ;

VII - determinar à Segecex que avalie a possibilidade de criação, no âmbito deste Tribunal, de Grupo de Estudo, com vistas a disciplinar documentação e informações que devam constar dos processos de prestação de contas, identificar pontos de melhoria e redefinir procedimentos de controle de gastos sigilosos na Administração Pública Federal, discutindo-se a viabilidade de se criar um grupo específico de analistas, que, após rigoroso credenciamento de segurança, teria acesso a toda e qualquer informação, mesmo que ultra-secreta, necessária à aferição das despesas;

VIII - manter sigilo dos Anexos 1 (3 volumes) e 2 (2 volumes) e tornar sigilosos o Anexo 3 (2 volumes) , o Principal e seu volume 1, com fundamento no art. 181 do Regimento Interno/TCU, dando-se publicidade apenas ao Anexo 4 em que constam cópias do relatório de Auditoria, das razões de justificativas apresentadas pelo gestor após audiência, da diligência solicitando documentos sobre as notas inidôneas, desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida;

IX - encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada, assim como do Relatório e Voto que a fundamentarem:

a) ao Juiz Federal da Vara Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre/RS, Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, conforme determinado pelo Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar no âmbito do TC 002.423/2007-3 (fl.241- A) ;

b) ao Deputado Federal Augusto Carvalho, em cumprimento à determinação exarada no item 9.3 do Acórdão 2001/2007- TCU- Plenário (fl.345) ;

c) à Agência Brasileira de Inteligência - Abin;

X - apensar o presente processo à prestação de contas de recursos ostensivos da Abin referente ao exercício de 2005 (TC 019.351/2006-0) , por não ter sido elidido o fundamento da impugnação na resposta à audiência promovida por este Tribunal, com a conseqüente proposta de aplicação de multa ao responsável (RI/TCU, art.250, §2º) , e devido ao fato de os saques mais representativos terem sido verificados em processos de prestação de contas de suprimentos de fundos daquele ano, segundo o relatório de Auditoria (fl.148) ;

XI - anexar cópia do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao TC 019.362/2006-3 (prestação de contas da Abin referente a recursos sigilosos no ano de 2005) , que encontra-se sobrestado, aguardando o julgamento de mérito da presente Auditoria (fl.346) .".

É o Relatório.

Voto:

Versam os autos sobre Auditoria realizada na Agência Brasileira de Inteligência (Abin) , com a finalidade de verificar a regularidade das despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal, em atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.246/2005 - Plenário, decorrente de solicitação do Congresso Nacional.

2. A Abin foi criada pela Lei 9.883/99, como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) , vinculada ao Gabinete de Segurança Nacional da Presidência da República, o qual tem a atribuição de repassar informações ao Presidente da República, a fim de subsidiar a ação governamental.

3. Por força da referida norma, a Abin está incumbida das atividades de inteligência, a fim de obter, analisar e disseminar conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação de governo, bem como sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do estado brasileiro.

4. Dessa forma, para desempenhar tal mister, goza de prerrogativas legais a fim de resguardar o sigilo de suas missões, o que reflete na operacionalização dos processos que registram as despesas efetuadas por meio de cartão de pagamentos do governo federal, as quais englobaram tão-somente a aquisição de materiais e serviços enquadrados como suprimento de fundos, que constitui uma das situações previstas no Decreto 5.355/2005.

5. Assim, não obstante a total cooperação da entidade auditada, não foi possível aferir a legitimidade e fidedignidade das despesas efetivamente realizadas por meio dos cartões de pagamentos, em face da impossibilidade de se verificar a correlação entre os comprovantes de despesa constantes dos processos de prestação de contas e as missões, da inviabilidade de circularização das despesas de natureza sigilosa e da dificuldade de aferição dos gastos realizados por meio de saques em espécie no cartão, especialmente nos casos de pagamentos a informantes e a colaboradores eventuais.

6. Com efeito, a equipe de Auditoria procurou orientar os trabalhos para a identificação da sistemática de controle e utilização do cartão de pagamentos no âmbito da Abin e a verificação da respectiva aderência às normas vigentes. Tal procedimento ensejou a audiência prévia do ordenador de despesas da entidade, culminando na proposta de acolhimento parcial das justificativas, com aplicação de multa ao responsável, em razão da injustificada utilização do cartão de pagamentos do governo federal, quase que integralmente por meio de saques em espécie, e de emissão de inúmeras determinações à Abin.

7. No que concerne às informações secretas, entendo que o presente processo deve ser apreciado em Sessão ostensiva, sem prejuízo de adotar o procedimento sugerido pela 6ª Secex, a fim de dar tratamento sigilo aos volumes e anexos que contenham identificação de servidores portadores de cartões de pagamentos, fornecedores, documentos fiscais ou outras informações de caráter reservado.

8. Diante disso, passo a comentar as principais informações colhidas pela equipe de Auditoria, sobre os procedimentos adotados pela Abin para utilização de cartões de pagamentos do governo federal e os achados de Auditoria, os quais evidenciam as irregularidades apuradas e as oportunidades de melhoria.

II

Escopo da Auditoria e Funcionamento do órgão

9. Os trabalhos da equipe de Auditoria envolveram 20% dos valores gastos por meio de cartão de pagamentos do governo federal no período de 2002 a 2005 (R\$ 2.239.773,94) , e foram norteados pela análise dos documentos, entrevistas, triangulação de

informações e estudo de caso, com vistas à verificação, em suma, dos seguintes aspectos relacionados a sua utilização, por meio de suprimento de fundos:

- formalização dos processos de adiantamento de suprimento de fundos, suficiência das peças constantes dos processos de prestação de contas a fim de assegurar o controle do uso dos cartões e existência de sistemas de informações gerenciais sobre a movimentação realizada;
- controle do almoxarifado, conformidade dos gastos com as finalidades institucionais da unidade e o correto enquadramento das hipóteses de suprimento de fundos: pequeno vulto, eventuais de pronto pagamento, sigilosos e peculiares (Decreto 93.872/86 - arts. 45 e 47) ;
- existência de gastos que deveriam ter sido subordinados a processos licitatórios, aquisição indevida de material permanente, volume, adequação e justificativa de despesas pagas em moeda corrente (saques) e o montante pago mediante função crédito do cartão;
- fundamentação dos atos concessórios e a fixação dos limites de crédito para o cartão de cada portador, observância do elemento da despesa autorizada e prazos estabelecidos para a realização dos gastos e suas respectivas prestações de contas;
- aderência das normas internas da Abin à legislação que trata das despesas com cartões de pagamentos, regular comprovação dos gastos realizados e a regularidade fiscal dos comprovantes de despesas.

10. Para o desenvolvimento de suas atribuições a Abin mantém superintendências regionais funcionando em todas as unidades da federação, as quais realizam despesas por intermédio de suprimento de fundos, que são contabilizadas na unidade gestora de Brasília, após a aplicação e aprovação.

11. No tocante à utilização de cartão de pagamentos do governo federal, a Abin adota como procedimento padrão a constituição de um processo para cada suprimento, o qual é classificado como ostensivo ou secreto, de acordo com a natureza da despesa realizada, e organizado com os seguintes documentos:

- cópia da solicitação de adiantamento do suprimento de fundos, com indicação do autor da solicitação, a finalidade, o servidor que receberá o adiantamento (suprido) , o programa de trabalho, os elementos de despesa e respectivos valores, as datas limites de aplicação e de comprovação dos recursos e quem autorizou o adiantamento;
- declaração do servidor de que tem pleno conhecimento das normas que regulamentam a concessão de adiantamento;

- demonstrativo de adiantamento, um para cada elemento de despesa, com indicação do saldo em espécie recolhido ao Tesouro Nacional e o saldo de crédito não utilizado;
- comprovantes das despesas realizadas, devidamente atestados, sendo que no processo sigiloso o atesto ocorre no demonstrativo de adiantamento apenas, e parte das despesas é suportada tão-somente por recibo firmado pelo próprio suprido;
- justificativa das despesas que excederem o valor de 20% do limite estabelecido para dispensa de licitação (inciso II do art. 24 da Lei 8.666/93) e o comprovante de depósito bancário relativo ao numerário não utilizado e recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional;
- relatório "exame de prestação de contas de adiantamento", no qual são examinados diversos itens, ficando registradas as autoridades que aprovam a prestação de contas e anexadas as notas de empenho e de lançamento.

12. Não obstante considerar satisfatório o procedimento adotado pela Abin, a equipe de Auditoria constatou que em parte dos processos não foi anexado o extrato do cartão de pagamentos, constando apenas o comprovante de saque, em desacordo com a Norma Administrativa da Abin, NA 01/2002.

13. Quanto ao processamento eletrônico das despesas com cartão de pagamentos, verificou-se que o sistema não fornece dados sobre o volume de gastos por tipo de pagamento (dinheiro ou cartão de crédito), a distribuição do dispêndio de acordo com o fornecedor e os comprovantes de despesa constantes dos processos, dificultando uma extração seletiva, considerando que a única informação consolidada possível de se obter é quanto à classificação da despesa em secreta e ostensiva.

14. Ao confrontar os elementos dos processos com os dados constantes do sistema, a fim de aferir a fidedignidade das informações eletrônicas, evidenciou-se apenas incompatibilidades entre as datas-limite de aplicação e prestação de contas de alguns suprimentos de fundos.

15. Diante disso, entendo correta a proposta de recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que oriente as unidades gestoras da Administração Pública Federal a implantar sistema informatizado de controle de suprimento de fundos que permita a extração de informações consolidadas, considerando que o Tribunal já identificou a existência, no âmbito da Secretaria de Administração da Presidência da República - AS/PR, do sistema Suprim, que possibilita o acompanhamento mais efetivo dos gastos realizados com cartões de pagamentos, por meio da execução de consultas e emissão de demonstrativos gerenciais. Todavia, considerando que este Tribunal, por meio do Acórdão 1.276/2008-Plenário, item 9.3.1, já encaminhou àquela pasta

recomendação nesse sentido, julgo desnecessário fazê-la nestes autos.

III

AUDIÊNCIA

16. Após concluídos os trabalhos de Auditoria, a equipe propôs a audiência prévia do ordenador de despesas da Abin, Sr. Antônio Augusto Muniz de Carvalho, em decorrência dos seguintes achados:

a) utilização inadequada do cartão de pagamentos do governo federal na modalidade de saque, quando da movimentação de suprimento de fundos, em virtude dos seguintes motivos:

I - adoção generalizada da modalidade saque, em desacordo com o seu caráter de excepcionalidade, conforme legislação (Decreto 5.355, de 25/1/05, art. 2º, § 2º; Portaria 41, de 4/3/05, do Ministério do Planejamento, art. 4º, §2º, e Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, ambos itens 8.4, e Macrofunção 02.11.34, item 2.6.1) , e em desrespeito à deliberação desta Corte de Contas exarada por meio do Acórdão 1.783/2004-TCU-Plenário;

II - ausência de responsabilidade no âmbito dos processos secretos nos 258/05, 682/05 e 991/05, em desobediência à legislação (Manual Siafi: Macrofunção 02.11.21, anteriormente sob o número 02.11.22, itens 8.5 a 8.9 e itens 8.5 a 8.8, respectivamente) , o que caracteriza anuência tácita da permanência em poder dos agentes supridos de recursos sacados de uma só vez para fazer frente a despesas realizadas por período extenso;

b) aquisições de materiais e serviços similares realizadas indevidamente no âmbito dos processos de suprimento de fundos n.º 1562/04 e n.º 0991/05, classificados como secretos, por não ter ficado caracterizada a impossibilidade de se subordinarem ao processo normal de aquisição (art. 68 da Lei 4.320/64; § 3º do art. 74 do Decreto-lei 200/67; arts. 45 e 47 do Decreto 93.872/86) , e por ter sido extrapolado o limite de dispensa de licitação, o que configura fuga ao processo licitatório e, portanto, afronta ao art. 2º da Lei 8.666/93;

17. Com relação à utilização generalizada do cartão para pagamentos na modalidade saque, o responsável alegou, em suma, que a Norma Administrativa/Abin n.º 1/2002 ampara a utilização do cartão de pagamentos na modalidade saque, a qual se justifica, sobretudo, em face de diversas circunstâncias operacionais relacionadas à Abin, por exemplo:

a) o fato de as superintendências estaduais e as subunidades da Abin estarem

localizadas distantes da sede e não possuírem autonomia administrativa;

b) inconveniência da utilização do cartão na função crédito e da concessão de suprimento de fundos a todos que necessitam ante a possibilidade de:

b.1) expor a identidade dos supridos nos sistemas do cartão Visa, no Siafi ou com o porte do cartão, o que poderia colocar em risco o sucesso das missões e a segurança dos servidores, mesmo no caso das despesas ostensivas;

b.2) comprometer a agilidade das aquisições, haja vista a necessidade de constantes deslocamentos por parte do suprido, especialmente na área operacional em que um mesmo suprido pode sacar recursos para mais de uma equipe, abastecendo missões em situação de incomunicabilidade, além da necessidade de quantia suficiente para iniciar operações de inteligência de emergência ou realizar pagamentos a informantes e colaboradores;

b.3) prejudicar a obtenção de descontos e a capacidade de glosa das despesas antes do pagamento da fatura do cartão, haja vista o prazo de 30 dias para apresentação da prestação de contas do suprimento de fundos;

18. Segundo apurado pela equipe de Auditoria, "a Abin praticamente só utiliza a modalidade de saque, chegando esse percentual a 99,9% das despesas com suprimento de fundos. Tal situação se manteve nos exercícios de 2006 e 2007. Consulta ao Siafi indica que 100% da despesa efetuada pela Abin por meio do CPGF em 2006 (R\$ 6.682.875,00) e 2007 (R\$ 11.580.847,06) , correspondeu à modalidade de saque. Chama a atenção o fato de que o volume de recursos sacados quase dobrou em 2007 em relação à 2006, o que aumenta a relevância da ocorrência."

19. Exsurge das justificativas apresentadas pelo responsável que a utilização do cartão de pagamentos na função saque em espécie, para a realização de despesas secretas e ostensivas, é imprescindível para assegurar o bom desempenho das atribuições da Abin.

20. Entretanto, tal procedimento se contrapõe ao Decreto 5.355/2005, art. 2º, § 2º, e à Portaria/MF 41/2005, art. 4º, §2º, que prevêm o saque como modalidade de exceção, apenas nas situações em que, comprovadamente, seja inviável a sua utilização na função crédito.

21. Com relação à alegação de necessidade de resguardar o sigilo das operações, as justificativas apresentadas não lograram demonstrar o nexo de causalidade com o procedimento generalizado de saque que vem sendo adotado, pois, os comprovantes de pagamentos (notas fiscais) , via de regra, identificam a Abin como signatária do pagamento, tanto para as despesas ostensivas como para as secretas.

22. Assim, se o fornecedor e a Abin já estão identificados, não haveria óbice para a utilização do cartão na função crédito. Também nos casos em que a identificação do servidor possa trazer riscos a sua integridade física ou ao sucesso da missão, a Agência pode lançar mão de técnicas para operacionalizar a correta utilização do cartão, por meio de identificação por códigos ou nomes fictícios, exigindo que a operadora faça consignar tais informações no cartão, sem que precise ter conhecimento das finalidades e de seus reais portadores.

23. Além disso, também não ficou demonstrada a inviabilidade de utilização do cartão de pagamentos na função crédito, para a realização de praticamente todas as despesas de natureza ostensiva, efetuadas por meio de suprimento de fundos.

24. Não me parece razoável admitir que a missão do órgão seja incompatível com a utilização do cartão de pagamentos do governo federal na função crédito, sobretudo para a realização de despesas ostensivas rotineiras junto à unidade central e às superintendências regionais, como a aquisição de cartuchos de tinta para impressora, abastecimento, conservação e manutenção de veículos.

25. Em que pese a atuação peculiar da Abin, entendo que é possível conciliar suas atribuições com a regular utilização do cartão de pagamentos, nas situações para as quais não se justifique o saque em espécie, a partir da adoção de medidas seguras e confiáveis para operacionalizar a realização das despesas, sem afrontar a legislação vigente nem comprometer sua missão e o controle dos gastos públicos, a exemplo do planejamento para a realização de compras e serviços rotineiros de forma centralizada e por meio de licitação.

26. Conforme salientou a unidade técnica, o Tribunal já proferiu determinação à Secretaria de Administração da Presidência da República, por meio do subitem 9.2.3 do Acórdão 1.783/2004 - Plenário, extensível a todos os órgãos que utilizam cartão corporativo no âmbito da Administração Pública Federal, para que atentassem ao caráter excepcional da realização de saques na Conta Única.

27. Observo ainda que a previsão inserida na Norma Administrativa/Abin n.º 1 para realização de saques em espécie por meio do cartão de crédito corporativo, não autoriza a adoção dessa modalidade de forma deliberada, à revelia das normas aplicáveis a suprimento de fundos e a cartões de pagamentos do governo federal, nem altera o caráter excepcional de tal prática.

28. Em relação à alternativa de deixar de utilizar o cartão na função crédito em face do desconto auferido, considero ilegal tal procedimento por constituir um desvirtuamento da finalidade para a qual foi constituído o cartão, em prejuízo dos mecanismos de controle.

29. Também não procede a alegação de que o pagamento de despesa na função crédito dificulta sua glosa, pois, na pior das hipóteses, em que a fatura já fora paga quando da apreciação do processo de prestação de contas do respectivo suprimento de fundos, a situação é idêntica à dos pagamentos efetuados mediante saque em espécie no cartão. Ou seja, em ambos os casos a glosa ensejaria o ressarcimento, por parte do suprido, dos gastos indevidos ou não comprovados.

30. Diante disso, compreendo que o cartão de pagamentos do governo federal deve ser usado na modalidade saque, apenas e tão-somente em situações em que, justificadamente, não seja possível utilizá-lo na função crédito, a exemplo do pagamento a informantes e colaboradores, indisponibilidade de rede credenciada, sem prejuízo de estarem devidamente identificadas e relacionadas às operações de origem, por meio de códigos secretos acessíveis à autoridade competente e ao controle externo.

31. Nessa seara, o recente Acórdão 1.276/2008 - Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, firmou diversos entendimentos acerca da utilização de suprimento de fundos e do cartão de pagamentos do governo federal, dentre os quais destaco os consignados nos subitens 9.2.9 e 9.2.10, a seguir:

"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) ;".

32. No que concerne aos gastos sigilosos, importa registrar que no, âmbito do TC-001.110/2004-0, o qual tratou, entre outros pontos, de representação sobre o crescimento significativo das "Despesas de Caráter Secreto ou Reservado" na Administração Pública Federal, o Tribunal determinou a criação de processo apartado para exame dessas despesas, por meio do Acórdão 1.089/2004-Plenário, o que ensejou a constituição do TC 014.464/2004-4, a cargo da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) .

33. Quanto às aquisições de materiais e serviços supostamente indevidas (sem licitação) , realizadas no âmbito dos processos de suprimento de fundos n.ºs 1562/04 e 0991/05 (secretos) , não obstante a ausência de justificativas nos respectivos processos de

prestação de contas, o responsável logrou afastar os indícios de irregularidade em face da necessidade de preservar o sigilo das missões envolvidas.

34. Destarte, adoto os fundamentos expendidos pela 6ª Secex e pela equipe de Auditoria como razões de decidir, a fim de rejeitar parcialmente a razões de justificativa apresentadas pelo responsável, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, sem prejuízo de expedir as determinações propostas à Abin.

IV

OUTRAS IRREGULARIDADES

35. No curso da Auditoria foram identificadas diversas outras irregularidades dignas de determinação, a seguir consubstanciadas de forma resumida:

a) gastos enquadrados indevidamente entre as hipóteses de suprimento de fundos;

b) recursos utilizados no âmbito de processos secretos para pagamento de despesas ostensivas, o que permitiu a não subsunção de gastos ostensivos aos limites de concessão e aos valores estabelecidos para pagamentos individuais de despesas a que estão sujeitos os suprimentos de fundos de pequeno vulto fixados pela Portaria/MF 95/2002;

c) concessão indevida de suprimento de fundos a servidores responsáveis pela guarda do material, coordenadores de material e patrimônio, o que representa ausência de segregação de funções;

d) aquisição irregular de material permanente por meio de suprimento de fundos, sob a alegação de que tais aquisições estão respaldadas na norma interna NA 01/2002, subitem 6.3.2, que se refere à comprovação de despesas realizadas com adiantamentos para ações de caráter sigiloso, não obstante a evidenciação de tais gastos em processos ostensivos e sem observar a orientação no sentido de que a aquisição de material permanente no âmbito da Abin, por meio de suprimento de fundos, deve se limitar, estritamente, às atividades típicas de inteligência e que, comprovadamente, não possa se sujeitar ao processo normal de execução;

e) insuficiência na comprovação de pagamentos de despesa, pois em que pese a despesa com a rubrica "pagamentos de gratificações a informantes e colaboradores eventuais" estar resguardada pelo sigilo, nos termos da legislação vigente, é necessário demonstrar a correlação entre tais despesas e a missão, ainda que por meio de códigos;

f) falta de especificação da finalidade do suprimento de fundos e a justificativa da excepcionalidade do seu uso e,

g) irregularidades detectadas em documentos fiscais (incompatibilidade entre os valores da 1ª e demais vias das notas fiscais, ausência de autorização do órgão fazendário para impressão do documento fiscal - ausência de AIDF, emissão do documento fora do prazo da autorização do órgão fazendário, emissão por empresa na condição de inativa e não recolhimento de tributos) .

36. Em sede de audiência o responsável apresentou contra-razões às determinações sugeridas pela equipe de Auditoria, algumas delas motivadas pela adoção de medidas saneadoras e pela necessidade de preservar o sigilo de suas operações. Entretanto, os argumentos colacionados não foram suficientes para afastar a necessidade de emissão das determinações e recomendações mantidas na proposta da unidade técnica.

37. Particularmente com relação às inconsistências apuradas nos documentos fiscais, não obstante entender que tais ocorrências expõem a fragilização do controle decorrente do pagamento generalizado com cartão, por meio de saque em espécie, julgo oportuna a proposta de apenas determinar à Abin que proceda à apuração dos fatos e adote providências cabíveis com vistas ao ressarcimento, caso não comprovada a efetiva realização dos serviços ou aquisição de bens relacionados aos documentos fiscais inidôneos, considerando os seguintes aspectos:

a) a soma dos valores das notas com irregularidades é inferior a R\$ 20.000,00, correspondente a 25,5% das notas pesquisadas, sendo que, individualmente, apresentam baixa materialidade, muito aquém do limite para instauração de tomada de contas especial previsto no art. 5º da IN/TCU nº 56/2007, e os gastos, justificados por essas notas inidôneas, foram realizados por servidores diversos em diferentes estados da federação;

b) os exames das prestações de contas e os atestos nas notas, evidenciam, por parte da Abin, o atendimento ao princípio administrativo da segregação de funções, em que servidores diversos participam das etapas de aquisição do bem/serviço, existindo declarações dos fornecedores (carimbo com o "recebemos") , agentes externos ao procedimento administrativo da compra, confirmando o recebimento dos valores expressos nos documentos;

c) as pesquisas realizadas pela 6ª Secex junto a fornecedores de produtos similares na praça de Brasília e consultas à Internet, não apontaram distorções que possam caracterizar contratações a preços acima dos valores de mercado;

d) as vias das notas fiscais dos fornecedores registram valores bem menores e objetos, em sua maioria, incompatíveis com a descrição dos serviços contratados, evidenciando irregularidade por parte do fornecedor.

38. Assim, acolho as determinações e recomendações propostas pela 6ª Secex, com base nas conclusões insculpidas no Relatório de Auditoria e na instrução que examinou a audiência, as quais constam do Relatório que dá suporte a este Voto, acolhendo parcialmente as razões de justificativa do responsável com aplicação de multa.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2008.

UBIRATAN AGUIAR

Relator