

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Auditoria Anual de Contas – Gestão 2013

(Individual)

Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda - CARF

Relatório nº 201406160

Processo nº 15169.000829/2014-71

Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária II (DEFAZII)

Brasília-DF



Auditoria Anual de Contas

O artigo 74 da Constituição da República de 1988 estabelece como finalidade do Sistema de Controle Interno:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Essa competência constitucional foi regulamentada pela Lei nº 10.180/2001, pelo Decreto nº 3.591/2000 e pela Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno nº 01/2001, que, em conjunto, organizam e disciplinam o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, definindo diretrizes, princípios, conceitos e normas técnicas para sua atuação.

Tendo como fundamento de validade as normas supracitadas, a Auditoria Anual de Contas objetiva avaliar a gestão dos dirigentes da unidade jurisdicionada com vistas a emitir opinião acerca da regularidade de suas contas, por meio de relatório, certificado e parecer de auditoria.



Sumário

Análise Gerencial	3
1. Apresentação	3
1.1. Aspectos Gerais e Antecedentes.....	3
1.2. Planejamento da Auditoria	4
1.3. Principais Resultados	6
1.4. Conclusão.....	8
2. Considerações Finais	8
Achados de Auditoria.....	10
1. Informação - Contextualização da Unidade.....	10
2. Constatação - Desvio de função na utilização do “fluxo rápido”.....	12
3. Constatação - Erros operacionais no Sistema Concessão de Diárias e Passagens - SCDP.	14



Análise Gerencial

1. Apresentação

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço (OS) nº 201406160 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII, da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF.

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 15/04/2014 a 30/05/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

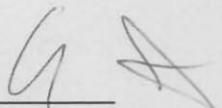
Este Relatório de Auditoria Anual de Contas encontra-se dividido na presente Análise Gerencial, que contém a síntese dos exames efetuados, e nos Achados de Auditoria, que contemplam o detalhamento das análises realizadas, sendo essas duas partes estruturadas em macroprocessos executados pela Unidade.

1.1. Aspectos Gerais e Antecedentes

Com a edição da Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008 (convertida na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009), foi criado o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF. Sua instalação ocorreu em 19 de fevereiro de 2008, com a edição da Portaria MF nº 41, de 17 de fevereiro de 2009 (publicado no DOU de 19/02/2009), por ato do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Fazenda.

O CARF resultou da unificação das estruturas administrativas do Primeiro, Segundo e Terceiro Conselho de Contribuintes em um único órgão, mantendo a mesma natureza e finalidade dos Conselhos, de órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com a finalidade de julgar recursos de ofício e voluntário de decisão de primeira instância, bem como os recursos de natureza especial, que versem sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB.

A Controladoria Geral da União, desde a unificação dos 03 (três) Conselhos de Contribuintes, com unidades administrativas e orçamentárias distintas, não havia realizado quaisquer ações de controle no CARF, sendo o presente trabalho o primeiro a ser realizado na atual composição administrativa.



1.2. Planejamento da Auditoria

O CARF dispõe em sua estrutura de duas áreas distintas, a saber: a administrativa e a judicante. A área administrativa compreende todo o processo de apoio logístico que possibilite o funcionamento da área judicante (área finalística), constituída de forma paritária por representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes, indicados por confederações dos mesmos.

Cabe ressaltar que o CARF é um órgão que sofreu uma grande realocação de recursos humanos e orçamentários com implementação de novos serviços. Com isso, esta SFC/CGU optou por atuar na área administrativa do órgão, até mesmo pela uniformização e a padronização de novos processos de trabalho, fato essencial a ser analisado neste momento.

Entre os processos administrativos, identificou-se que a emissão de passagens aéreas representa maior criticidade e materialidade dos gastos da Unidade. No exercício de 2013, inscreveu-se no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP um total de 3.582 viagens, tendo gasto no exercício o montante de R\$ 1.644.875,13, maior parcela do orçamento executado, com exceção dos valores gastos com os sistemas disponibilizados pelo SERPRO.

Verifica-se na tabela a seguir, que em termos de materialidade, destacam-se cinco áreas:

- Diária Civil – Servidor
- Passagem Aérea
- Serviço de Terceiros
- Tecnologia da Informação (Contrato SERPRO)
- Material Permanente

Planilha 01 - Execução por Natureza de Despesa

TIPO DE DESPESA	ELEMENTO DE DESPESA	VALOR (R\$)
DIÁRIA CIVIL – SERVIDOR	339014	1.038.573,40
MATERIAL DE CONSUMO	339030	49.617,86
PASSAGEM AÉREA	339033	1.644.875,13
DIÁRIA A COLABORADOR EVENTUAL	339036	489.705,19
SERVIÇO DE TERCEIROS TOTAL	339039	4.027.976,51
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	339093	3.328,95
EXERCÍCIO ANTERIOR	339092	7.377,39
SERVIÇOS PESSOA JURÍDICA	339139	3.487,86
SERVIÇOS PESSOA JURÍDICA	339147	0,00
TOTAL DE CUSTEIO (A)		7.264.942,29
CONTRATO SERPRO (339039-57)	339039	4.040.231,28
MATERIAL PERMANENTE	449052	1.113.754,31
TOTAL CONTRATO SERPRO E INVESTIMENTO (B)		5.153.985,59
TOTAL GERAL		12.418.927,88

Fonte: Relatório de Gestão 2013 - CARF



No exercício de 2013 a CGU realizou auditorias em 10 entes públicos cujo foco foi aquisição de passagens aéreas. Aproveitando-se desse “*know how*”, optou-se por utilizar esse mesmo escopo nesta auditoria.

Consequentemente, de forma a possibilitar a identificação de erros operacionais no SCDP foi feita uma amostragem com a seguinte metodologia:

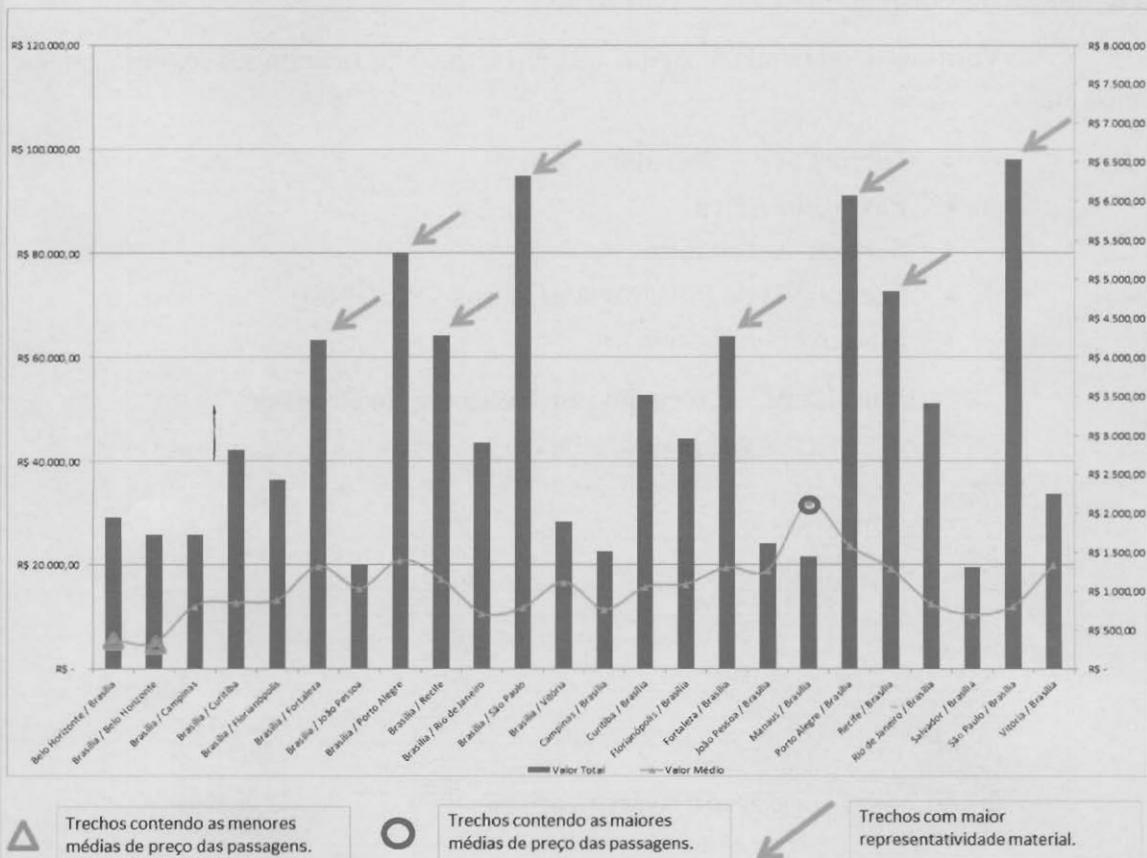
Primeiramente, identificaram-se os trechos viajados que representavam 80% dos gastos totais com passagens aéreas (curva ABC).

Uma vez identificados esses trechos, traçou-se um gráfico onde é possível visualizar a relevância material de cada trecho bem como a sua respectiva média de preço.

Por se tratarem de muitos trechos e principalmente muitas viagens em cada um desses trechos foram selecionados aqueles que mais se destacaram em um desses três critérios:

- Maior relevância material
- Maior média de preço
- Menor média de preço

Gráfico 01 – Valores totais gastos e média de preço discriminado por trecho.



Fonte: SCDP



De forma a identificar possíveis fragilidades no processo amostraram-se aleatoriamente quatro viagens de cada um desses trechos, totalizando 44 viagens.

1.3. Principais Resultados

Primeiramente, verificou-se no Processo de Contas nº 15169.000829/2014-71, encaminhado pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 (alterada pela IN72/2013) e pelas DN-TCU-127/2013 (alterada pela DN129/2013) e 132/2013.

No entanto, tendo em vista a carência das informações referentes ao Rol de Responsáveis das páginas 02 e 03, foi incluída às páginas 45 a 53, uma nova documentação em substituição ao documento anterior, conforme solicitação em Nota de Auditoria nº 201406160/01, pág. 44 do referido processo de contas.

Em relação ao foco deste trabalho, convém informar que o CARF, assim como todos os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é obrigado a utilizar o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP do Ministério do Planejamento (Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006). O SCDP é a solução que visa automatizar o fluxo de processo de concessão de diárias e passagens para os servidores e colaboradores da Administração Pública Federal, Administração Direta, Autarquias e Fundações.

Além do SCDP, o CARF utiliza-se de um sistema de “self-booking”, que consiste em um sitio na *internet* disponibilizado pela agência de viagens contratada pelo CARF. Nesse sitio os servidores do CARF realizam as pesquisas de preço e escolhem os voos mais econômicos que estejam de acordo com as regras estabelecidas na Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009 bem como aos horários dos conselheiros.

Em análise dos processos de emissão de passagens, foi possível identificar as seguintes fragilidades no sistema SCDP:

- Não existência de arquivos de cotação de preço anexados ao Sistema SCDP
- As tarifas constantes nos arquivos de cotação não contém a totalidade das tarifas oferecidas pelas companhias aéreas no dia.
- Não existência de justificativas para a não utilização do menor preço
- Tarifa praticada no sistema SCDP divergente da tarifa praticada nos arquivos de cotação
- Tarifa praticada no sistema SCDP tem valor inferior ao valor da menor tarifa
- Menor tarifa no sistema SCDP divergente da menor tarifa nos arquivos de cotação;
- Maior tarifa no sistema SCDP divergente da maior tarifa nos arquivos de cotação.



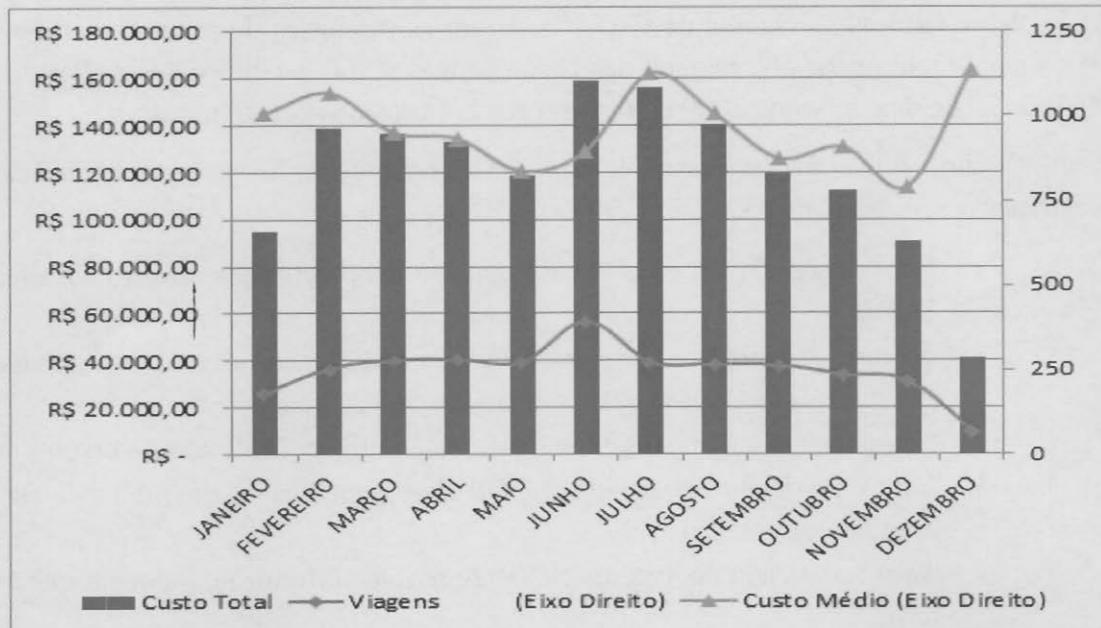
Além disso, tem-se o fato de que a unidade optou por utilizar o “Fluxo Rápido”¹ que não está de acordo com o contrato de prestação de serviços firmado com a empresa VTC Soluções em Turismo LTDA, inscrita sobre o CNPJ 95.870.069/0001-82.

Esse “Fluxo Rápido” resulta num desvio de função por parte dos servidores do CARF, onerando-os com uma atribuição que deveria ser da agência de viagem, bem como inviabilizando que seja realizada uma fiscalização dos preços apresentados no sistema da agência. Tais fragilidades podem estar contribuindo para o fato de que o CARF está realizando pagamentos com valores superiores em 31%, no mínimo, à média nacional dos órgãos públicos, conforme exposto em Planilha 01, em achados de auditoria.

Além desses fatores internos que estão fragilizando o processo de compras de passagens aéreas, identificaram-se fatores externos que são inerentes às atividades do CARF que também influenciam nesse preço elevado.

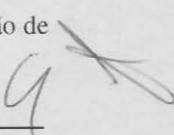
Primeiramente, tem-se o fato de que por motivos de continuidade do negócio, o CARF não reduz de forma significativa sua compra de passagens aéreas durante o período de férias no meio do ano, período no qual as passagens aéreas apresentam um valor elevado. No entanto, o CARF reduz de forma significativa suas viagens no período de Natal, Réveillon e Carnaval. Esse comportamento pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 02 – Totais de gastos, média de preço e quantidade de passagens adquiridas discriminadas por mês.



Fonte: SCDP

¹ Fluxo rápido: consiste na realização, pelo próprio Serviço de Logística - Selog do CARF, da cotação de preço no sistema da agência de viagens contratada, para que essa realize a compra dos bilhetes.



Tem-se ainda o fato de que muitos conselheiros não têm dedicação exclusiva e não são remunerados pelo serviço prestado. Esses conselheiros têm o direito de voltar as suas sedes no mesmo dia de término da sessão, ou seja, ao final do dia, horário no qual os preços oferecidos pelas companhias aéreas costumam ser mais elevados.

Entende-se, ainda, que outros fatores estão contribuindo para a indicação de pagamentos de passagens acima da média nacional, como os erros na operacionalização do SCDP, ou seja, inserção de valores acima do praticado.

1.4. Conclusão

Os valores pagos em passagens pelo CARF estão consideravelmente acima da média nacional. Entende-se que isso vem ocorrendo por fatores internos e externos.

Como fator interno tem-se a utilização do fluxo rápido, agravado pelos erros de operacionalização no SCDP que fragilizam a verificação da economicidade e eficiência do processo, restringindo sua transparência, bem como prejudicam futuros relatórios gerenciais que a unidade venha a gerar. Tais erros podem estar ligados à reestruturação realizada com a nova configuração do CARF, carecendo de uma padronização dos processos de trabalho.

Como fator externo tem-se o fato de que a entidade, devido a sua necessidade de continuidade do negócio não apresenta uma redução significativa de viagens no período do carnaval e nas férias de julho.

Outro fator externo que impacta o processo, bem como agrava as consequências do anterior, está no fato de que muitos conselheiros não têm dedicação exclusiva e não são remunerados pelo serviço prestado, tendo o direito de voltar a suas sedes no mesmo dia de término da sessão, horário que usualmente os preços são mais elevados.

2. Considerações Finais

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a Unidade e monitorado pela CGU. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.



Brasília-DF, 30 de junho de 2014.



Américo Cordeiro Vieira Neto

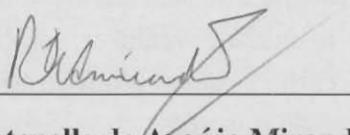
Analista de Finanças e Controle



Airson de Araujo Souza

Analista de Finanças e Controle (Coordenador da Equipe)

Relatório supervisionado e aprovado por:



Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária II



Achados de Auditoria

1. INFORMAÇÃO - CONTEXTUALIZAÇÃO DA UNIDADE

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF foi criado pela Medida Provisória nº 449, de 2008, convertida na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e instalado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Fazenda em 15/2/2009, mediante Portaria MF nº 41, de 2009. A Portaria MF nº 256, de 22 de junho de 2009, aprovou o Regimento Interno do CARF, que já se encontra em plena vigência. O texto integral do Regimento Interno pode ser consultado no sítio do CARF em Institucional/Regimento Interno.

Missão: Assegurar à sociedade imparcialidade e celeridade na solução dos litígios tributários.

Visão: Ser reconhecido pela excelência no julgamento dos litígios tributários.

Valores: Ética, transparência, prudência, impessoalidade e cortesia.

Conforme dados extraídos do Relatório de Gestão do CARF, ao longo dos anos, desde a sua criação em 1924, sob a alcunha de Conselho de Contribuintes, diversas mudanças ocorreram com o objetivo de implementar melhor racionalidade administrativa, com melhoria na utilização dos recursos disponíveis, além de conferir celeridade à solução dos litígios, observada as garantias da ampla defesa e do contraditório e, com isso, alcançar ganhos de eficiência e economicidade, princípios constitucionais basilares da Administração Pública.

Entre essas mudanças, destaca-se a unificação dos 03 (três) Conselhos de Contribuintes, que gerou uma melhor racionalização dos trabalhos. As principais disfunções estruturais sanadas com a unificação foram:

- Superposições
 - Três presidências;
 - Três secretarias executivas;
 - Três centros de documentação;
 - Três setores de logística;
 - Três orçamentos;
- Autonomia para edição de normas procedimentais por parte da presidência dos respectivos conselhos, dificultando o processo de informatização;

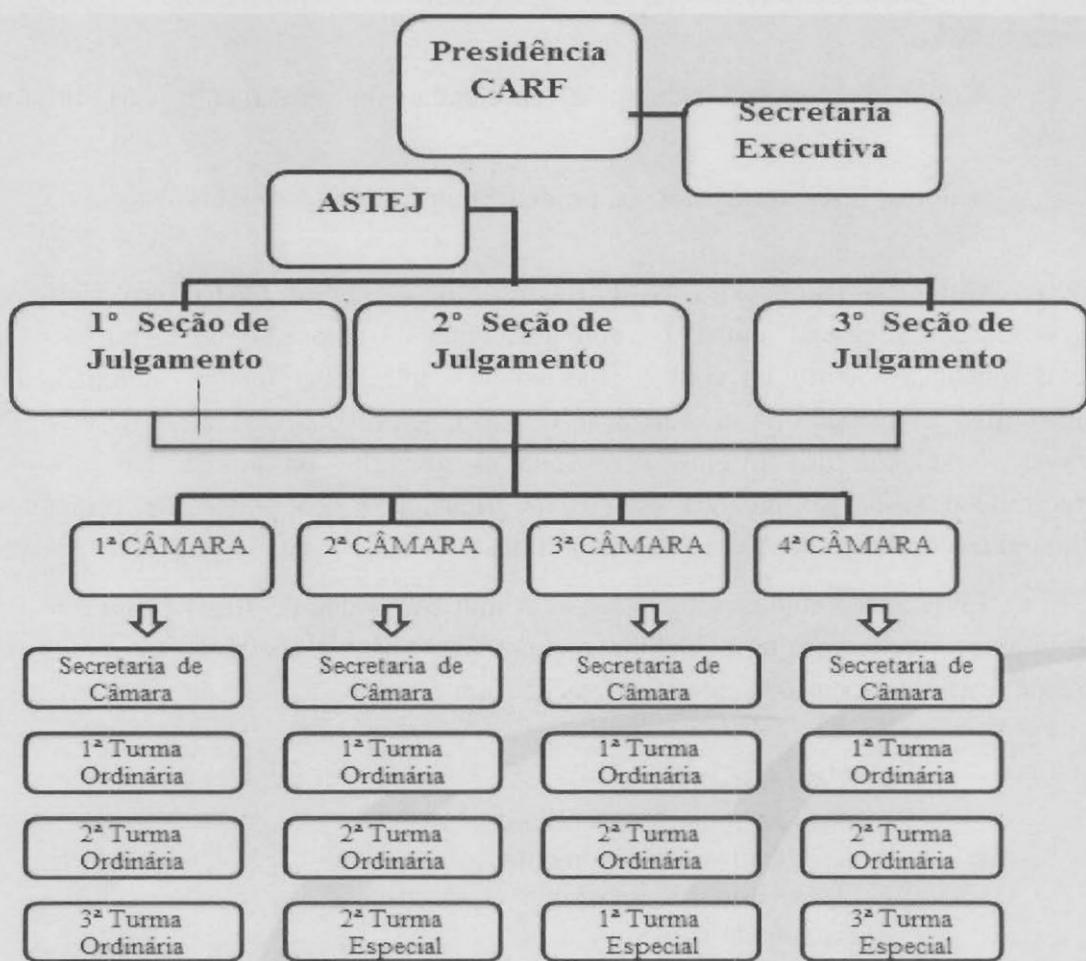
Com isso, a proposta de unificação tinha os seguintes fundamentos:

- Eliminar superposição de funções;
- Eliminar o retrabalho;
- Realocação dos recursos humanos e orçamentários;
- Implementação de serviços novos;
- Informatização integral de todo o contencioso;
- Uniformização e padronização dos processos de trabalho;



- Uma única presidência;
- Uma única secretaria executiva;
- Transformação do primeiro conselho, do segundo conselho e do terceiro conselho respectivamente na primeira, segunda e terceira seções;
- Câmara superior passou a integrar a estrutura do Carf composta de três turmas de julgamento e o Pleno.

Hoje a nova estrutura conta com uma única presidência, uma única secretaria executiva e a transformação do primeiro conselho, do segundo conselho e do terceiro conselho respectivamente na primeira, segunda e terceira seções, conforme o seguinte organograma:



Observa-se que a atuação do CARF é composta por duas áreas, normatizadas em seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MF nº 256, de 2009, a saber: a administrativa e a judicante. À área administrativa compete a realização de toda a logística, em sentido amplo, que possibilite o funcionamento da área judicante, constituída de forma paritária por representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes.

G
A



Conforme relatado no planejamento deste trabalho, esta SFC/CGU tem como objetivo atuar na área administrativa da Unidade, com foco na emissão de passagens aéreas, tendo em vista as recentes mudanças estruturais e processuais do CARF.

Justifica-se o escopo deste trabalho o fato de a emissão de passagens aéreas representar a maior criticidade e materialidade dos gastos da Unidade, considerando a quantidade de viagens e os valores envolvidos. No exercício de 2013, inscreveu-se no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP um total de 3.582 viagens, tendo gasto no exercício o montante de R\$ 1.644.875,13, maior parcela do orçamento executado, com exceção dos valores gastos com os sistemas disponibilizados pelo SERPRO.

Com isso, a presente ação de controle está focada na emissão de passagens aéreas, com vistas à padronização e à melhoria da eficiência e da economicidade dos gastos deste processo.

2. CONSTATAÇÃO – DESVIO DE FUNÇÃO COM A UTILIZAÇÃO DO “FLUXO RÁPIDO”.

Após visita à área operacional responsável pela emissão de passagem (Serviço de Logística – Selog) verificou-se que esta atualmente utiliza-se do “fluxo rápido”, que consiste na Selog realizar a cotação de preço no sistema da agência de viagens contratada para que essa realize a compra dos bilhetes. Todavia o atual contrato de prestação de serviço de agenciamento de viagens (Contrato SAMF-DF nº 04/2013) define em sua Cláusula Quinta (Das Obrigações da Contratada):

“5.9 Efetuar pesquisa nas companhias aéreas, por meio de sistema informatizado de pesquisa próprio, indicando obrigatoriamente o menor preço dentre os oferecidos, inclusive aqueles decorrentes de tarifas promocionais ou reduzidas para horários compatíveis com a programação da viagem.”

Verificou-se também que a Selog utiliza apenas o sistema informatizado de pesquisa da agência de viagem contratada, não utilizando os próprios sítios na internet das companhias aéreas para realizar um comparativo com os constantes no sistema da agência contratada. Tal prática também vai de encontro ao que o atual contrato de prestação de serviço de agenciamento de viagens (Contrato SAMF-DF nº 04/2013) define em sua Cláusula Quarta (Das Obrigações da Contratante):

“4.10 Realizar pesquisas nas companhias aéreas, bem como solicitar e verificar a pesquisa de preços das passagens feitas pela contratada, comparando-os com os praticados no mercado e inserindo-os no SCDP.” (grifo nosso)

O referido “Fluxo-Rápido”, compromete tanto a legalidade do processo, por ir contra as cláusulas contratuais, como sua eficiência, por onerar os servidores do



CARF à uma tarefa que caberia à agência de viagens e impedindo que seja realizada uma fiscalização metodológica dos serviços prestados pela agência. Tais fragilidades podem estar contribuindo para o fato de que o CARF está realizando pagamentos com valores superiores à média nacional dos órgãos públicos, conforme disposto na seguinte planilha:

Planilha 02 – Valores pagos pelo CARF frente à média nacional

Trecho	Valor Médio	Média Nacional	% Acima da Média
Belo Horizonte / Brasília	R\$ 373,31	256,76	45%
Brasília / Belo Horizonte	R\$ 337,05	256,76	31%
Brasília / Campinas	R\$ 819,72	429,76	91%
Brasília / Curitiba	R\$ 855,15	566,07	51%
Brasília / Florianópolis	R\$ 892,30	546,47	63%
Brasília / Fortaleza	R\$ 1.320,07	756,27	75%
Brasília / João Pessoa	R\$ 1.037,67	693,29	50%
Brasília / Porto Alegre	R\$ 1.399,04	819,61	71%
Brasília / Recife	R\$ 1.158,36	643,77	80%
Brasília / Rio de Janeiro	R\$ 713,00	499,19	43%
Brasília / São Paulo	R\$ 788,46	496,89	59%
Brasília / Vitória	R\$ 1.117,51	629,43	78%
Campinas / Brasília	R\$ 766,36	429,76	78%
Curitiba / Brasília	R\$ 1.057,51	566,07	87%
Florianópolis / Brasília	R\$ 1.093,79	546,47	100%
Fortaleza / Brasília	R\$ 1.304,83	756,27	73%
João Pessoa / Brasília	R\$ 1.270,59	693,29	83%
Manaus / Brasília	R\$ 2.129,23	1.071,22	99%
Porto Alegre / Brasília	R\$ 1.583,26	819,61	93%
Recife / Brasília	R\$ 1.291,11	643,77	101%
Rio de Janeiro / Brasília	R\$ 839,43	499,19	68%
Salvador / Brasília	R\$ 700,87	440,6	59%
São Paulo / Brasília	R\$ 812,90	496,89	64%
Vitória / Brasília	R\$ 1.343,40	629,43	113%

Fonte: SCDP

Tal prática acusa um desvio de função que está comprometendo tanto a legalidade do processo quanto sua eficiência e economicidade.

Causa

Não observância de cláusulas contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 29/GAB/CARF/MF, de 23 de maio de 2014, a unidade prestou os seguintes esclarecimentos:

Quanto ao fluxo rápido:

“O objetivo da adoção do fluxo rápido é evitar os excessivos cancelamentos de reservas por parte das companhias aéreas. No fluxo anterior, era necessária aprovação da cotação pelas autoridades do órgão, o que muitas vezes demorava a acontecer, ocasionando a perda da cotação.”



Quanto à pesquisa de preço:

“Não foi apresentado o contrato da VTC para os servidores do setor de passagens do CARF, além dos treinamentos não abordarem tal situação. O comparativo, quando realizado aleatoriamente, não era anexado no SCDP pelo entendimento de não ser obrigatória tal situação, pois o próprio SCDP não acusa a obrigatoriedade deste anexo, como o faz com a prestação de contas, por exemplo.”

Análise do Controle Interno

Não obstante o fato da adoção do fluxo rápido evitar os excessivos cancelamentos de reservas, sua adoção, além de ir contra o contrato firmado com a agência, está fragilizando o processo, uma vez que os servidores do CARF estão realizando uma atribuição que caberia à agência e não estão realizando de forma metodológica a fiscalização dos preços cotados.

Recomendações:

Recomendação 01: Evitar a utilização do “fluxo rápido”, passando a utilizar um fluxo compatível com as cláusulas do Contrato SAMF-DF nº 04/2013.

Recomendação 02: solicitar à SAMF que inclua cláusula contratual, nos próximos editais, que obrigue a agência a garantir a cotação por um prazo adequado as necessidades do CARF, bem como aperfeiçoe esse fluxo de forma a reduzir o máximo possível esse prazo, uma vez que prazos altos resultariam em passagens de categorias mais caras, para que utilização de fluxo diferente ao “fluxo rápido” não volte a ocasionar excessivos cancelamentos de reservas por parte das companhias aéreas.

3. CONSTATAÇÃO – ERROS OPERACIONAIS NO SISTEMA CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS – SCDP.

Em análise dos dados constantes do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, foram constatadas inconsistências que vão desde a ausência de arquivos de cotação de preços anexados ao sistema à falta de justificativas para a não utilização de tarifas de menor preço.

Em relação aos casos de ausência de arquivos de cotação, verificou-se a inexistência dos referidos documentos nos seguintes casos:



Planilha 03 – Viagens que não continham arquivos de cotação anexados ao SCDP

Data_Inicio	Data_Fim	Nome_Proposto	Cidade_Origem	Cidade_Destino
21/01/2013	24/01/2013	LIEGE LACROIX THOMASI	Brasília	Porto Alegre
21/01/2013	25/01/2013	MARCIO DE LACERDA MARTINS	Brasília	Belo Horizonte
04/02/2013	08/02/2013	JOSE DE OLIVEIRA FERRAZ CORREA	Belo Horizonte	Brasília
25/02/2013	01/03/2013	FERNANDO MARQUES CLETO DUARTE	Brasília	São Paulo
08/04/2013	11/04/2013	CARLOS PELÁ	São Paulo	Brasília
08/04/2013	12/04/2013	MARCOS SHIGUEO TAKATA	São Paulo	Brasília
20/05/2013	23/05/2013	REGIS XAVIER HOLANDA	Fortaleza	Brasília
24/06/2013	26/06/2013	FRANCISCO JOSE BARROSO RIOS	Fortaleza	Brasília
22/07/2013	26/07/2013	MARIA DA CONCEICAO ARNALDO JACO	Recife	Brasília
22/07/2013	26/07/2013	MERCIA HELENA TRAJANO DAMORIM	Brasília	Recife
23/07/2013	25/07/2013	VANESSA ALBUQUERQUE VALENTE	Brasília	Fortaleza
16/07/2013	18/07/2013	Alice Grecchi	Brasília	Porto Alegre
19/08/2013	22/08/2013	REGIS XAVIER HOLANDA	Fortaleza	Brasília
19/08/2013	22/08/2013	JEAN CLEUTER SIMÕES MENDONÇA	Manaus	Brasília
18/11/2013	21/11/2013	OSEAS COIMBRA JUNIOR	Brasília	Fortaleza
23/09/2013	27/09/2013	MARIA DA CONCEICAO ARNALDO JACO	Recife	Brasília
23/09/2013	26/09/2013	MARCOS ANTONIO BORGES	Brasília	São Paulo
23/09/2013	27/09/2013	MERCIA HELENA TRAJANO DAMORIM	Brasília	Recife
26/11/2013	28/11/2013	RODRIGO MINEIRO FERNANDES	Brasília	Belo Horizonte
25/11/2013	29/11/2013	HELCIO LAFETA REIS	Belo Horizonte	Brasília

Fonte: SCDP

Essa fragilidade impossibilita que os dados inseridos no sistema SCDP sejam confrontados com os dados presentes nos arquivos utilizados para a realização da cotação de preço. Dessa forma possíveis erros de inserção de dados ficam impossibilitados de serem identificados. Além disso, fica prejudicada a comprovação do princípio da economicidade na escolha das passagens, o impacto na geração de relatórios gerenciais pelo CARF, bem como o atendimento da Portaria nº 505/09, art. 1º, inciso II, alínea “a”, qual seja:

[...] Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para racionalização de gastos com a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço, deverão observar os seguintes procedimentos: ...

II - devem ser atribuídas a servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade administrativa, de acordo com o disposto no regulamento de cada órgão e entidade, as seguintes etapas no processo de emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço:

a) a verificação da cotação de preços das agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado; [...] (grifo nosso)

Verificaram-se ainda vários casos onde, mesmo com cotações arquivadas, as mesmas não continham a totalidade das tarifas oferecidas pelas companhias aéreas no dia, normalmente variando de uma a três tarifas cotadas.



Essa fragilidade é agravada pelo fato identificado no item dois (Constatação -Desvio de função na utilização do “fluxo rápido”) uma vez que a unidade utiliza-se exclusivamente do sistema de “Self-Booking” e ninguém realiza a comparação desses preços aos constantes nos sistemas das companhias aéreas.

Além disso, as viagens relacionadas a seguir não apresentavam no sistema justificativa para a não utilização do menor preço.

Planilha 04 – Viagens sem justificativa para a não utilização do menor preço.

Data_Inicio	Data_Fim	Nome_Proposto	Cidade_Origem	Cidade_Destino
18/02/2013	21/02/2013	BIANCA DELGADO PINHEIRO	Belo Horizonte	Brasília
04/03/2013	08/03/2013	SILVANA RESCIGNO GUERRA BARRETTO	Recife	Brasília
15/04/2013	18/04/2013	GUILHERME BARRANCO DE SOUZA	Brasília	São Paulo
15/05/2013	16/05/2013	ADRIANO GONZALES SILVÉRIO	São Paulo	Brasília
12/08/2013	16/08/2013	HELTON CARLOS PRAIA DE LIMA	Manaus	Brasília

Fonte: SCDP

Essa fragilidade impede que se verifiquem quais foram os motivos para a escolha de passagem que não tinha o menor preço. Não ter uma justificativa para esse ato pode significar que os servidores responsáveis pela aprovação da viagem não se atentaram ao princípio da economicidade.

Outras inconsistências, que careciam de justificativas, também foram notadas, quais sejam, tarifas praticadas no sistema SCDP divergentes dos constantes nos arquivos de cotação.

Essas fragilidades impactam não apenas na geração de relatórios gerenciais, uma vez que o preço praticado real será divergente daquele apresentado no sistema e caso o valor errado seja o da Menor Tarifa, esse valor não está constante nos arquivos de cotação, impactando portanto sua “accountability”.

Causa

Não inserção de dados no SCDP de modo a justificar ou dar transparência às ocorrências que fogem a regularidade do processo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 30 GAB/CARF/MF, de 28 de maio de 2014, a unidade prestou os seguintes esclarecimentos, em relação à não existência de arquivos de cotação de preços anexados ao Sistema SCDP:

“Não era anexado no SCDP pelo entendimento de não ser obrigatória tal situação, onde o próprio SCDP não acusa a obrigatoriedade deste anexo, como o faz com a prestação de contas dos bilhetes das passagens aéreas, por exemplo. Mas estas cotações se encontram impressas e arquivadas para averiguação.”



Quanto às tarifas anexadas ao sistema SCDP sem a totalidade das tarifas oferecidas pelas companhias aéreas no dia, consideramos a seguinte justificativa:

"O CARF utiliza turnos, ou períodos do dia, para se formalizar as compras. Assim caso a passagem seja comprada com o período do vôo pela manhã, somente a cotação do período da manhã é anexado. Isso deve-se em parte pela peculiaridade do quadro de Conselheiros ser composto também por representantes da Fazenda e dos Contribuintes e estes não possuem dedicação exclusiva. Também entre os fazendários só tem dedicação exclusiva os Conselheiros titulares, substitutos e pro-tempores.

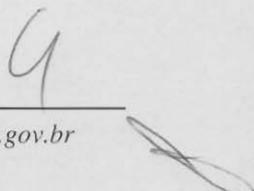
Por conseguinte, ao considerar o artigo 1º, inciso III, da portaria 505 do MPOG também aos colaboradores eventuais e suas peculiaridades:

"[...] III – a autorização da emissão do bilhete deverá ser realizada considerando o horário e o período da participação do servidor no evento, o tempo de translado, e a otimização do trabalho, visando garantir condição laborativa produtiva...[...]"

Optou-se pela inserção somente dos fatos ocorridos, ou seja, da cotação do período do dia, não considerando o dia todo.

Quanto aos casos de inconsistências com ausência de justificativas no sistema SCDP, a unidade tem a seguinte justificativa:

"Para cada um dos casos referidos na SA 201406160/02, os operadores do SCDP no CARF fizeram conferências nos documentos físicos e não apontaram irregularidades aos gestores. Entretanto, foi verificado que, por exemplo, no campo de justificativa do pedido de deslocamento existem exceções para a compra de passagens em determinado horário definido pelo conselheiro, nem sempre o mais barato, visto que nem todos os participantes das sessões têm dedicação exclusiva, conforme se verifica no deslocamento objeto do PCDP nº 3347/13. Outro exemplo a ser citado é a viagem objeto do PCDP nº 34236/13, cuja urgência foi justificada pela nomeação do conselheiro em prazo inferior a uma semana do início da sessão de julgamento e dessa forma não houve cotação. No caso da viagem referente a PDCP nº 333/13 existe a cotação impressa que não foi lançada no sistema. Cabe ainda ressaltar, que todos os conselheiros têm o direito de voltar a suas sedes no mesmo dia de término da sessão, desde que o voo seja posterior a duas horas do encerramento dos trabalhos. Tal direito é objeto da Portaria CARF nº 22, de 29 de outubro de 2012, e pode implicar na aquisição de passagem aérea em valor superior a de menor cotação do dia, como por exemplo o deslocamento da PCDP nº 5457/13. Admitimos, todavia, a possibilidade de algum erro de preenchimento no sistema. Dessa forma, encaminhamos, anexa, a documentação física digitalizada de todos os casos listados e solicitamos a visita dessa Controladoria para



verificarmos em conjunto todos os casos levantados e respectivos documentos.”

Análise do Controle Interno

Em relação a não existência de arquivos de cotação de preço anexados ao Sistema SCDP, não obstante o fato do SCDP não acusar a obrigatoriedade dos referidos anexos, entende-se que eles são essenciais para a transparência do processo, bem como para a identificação fácil de erros de preenchimento no sistema caso note-se que os dados gerenciais não estão refletindo a realidade do processo.

Já em relação ao fato de algumas tarifas anexadas ao sistema SCDP não conterem a totalidade das cotações oferecidas pelas companhias aéreas no dia, entende-se que os conselheiros que não possuem dedicação exclusiva e não são remunerados só possam viajar em um determinado período do dia, sendo esse normalmente ao final da tarde. No entanto, é importante que se tenha a cotação do dia todo anexo ao SCDP para que os campos de “Menor Tarifa” e “Maior Tarifa” reflitam o melhor e pior cenário possível. Essa visão é importante para que o CARF possa comparar os custos financeiros entre os Conselheiros remunerados e os não remunerados.

Ressalta-se que, em relação à aquisição de passagens que não a menor cotada, a manifestação apresentada não informa o motivo para a não inclusão de justificativas nos casos citados.

Quanto aos demais casos de ausência de justificativas no SCDP, as manifestações apresentadas não tratam dessas questões de forma pontual, conclui-se então que a justificativa para esses casos seja a de erro de preenchimento no sistema.

Recomendações:

Recomendação 01: Anexar a totalidade dos arquivos de cotação para todas as viagens efetuadas.

Recomendação 02: Anexar a totalidade das tarifas oferecidas pelas companhias aéreas no dia, de forma que seja possível visualizar as reais menores e maiores tarifas do dia, de forma a possibilitar a previsão de melhores e piores cenários, bem como possibilite comparar os custos financeiros entre os Conselheiros remunerados e os não remunerados.

Recomendação 03: Orientar os servidores da Selog para que o campo “justificativa” seja preenchido sempre que a passagem adquirida não apresente o menor preço na cotação realizada.

Recomendação 04: Orientar e capacitar os servidores da Selog de forma a que sejam minimizados os erros de preenchimento no sistema SCDP.



