

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES- SEDE

Exercício: 2014

Município: Brasília – DF

Relatório nº: 201503574

UCI Executora: SFC/DRCOM – Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Comunicações

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201503574, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES-SEDE.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10.6.2015 a 8.9.2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentárias específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 13.11.2014, entre SFC/DRCOM – Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Comunicações e a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação – SefidEnergia, foram efetuadas as seguintes análises:

1. Avaliação da conformidade das peças;
2. Avaliação dos resultados;
3. Avaliação dos indicadores;
4. Avaliação da gestão de pessoas;
6. Avaliação da gestão de compras e contratações;
8. Avaliação da gestão de tecnologia da informação;
9. Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário;
11. Avaliação dos controles internos administrativos;
12. Avaliação dos controles internos contábeis;
13. Avaliação das medidas adotadas quanto ao Acórdão nº 1212/2014-TCU-P;
14. Avaliação da política de acessibilidade.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Para dar cumprimento ao estabelecido na DN TCU nº 134/2013, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: *(i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014?(iii) A UJ incluiu os conteúdos específicos conforme determina a DN TCU 134/2013?*

Para a realização dos trabalhos, a equipe de auditoria adotou a metodologia de análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão



e as peças complementares, confrontando-os com o que definiram os normativos aplicáveis.

Concluiu-se, após o exame, que a UJ elaborou todas as peças exigidas pelo TCU para o exercício de 2014, inclusive o conteúdo específico definido na Parte B, Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134/2013.

Quanto aos conteúdos obrigatórios, foram identificadas divergências de menor significância (preenchimento incorreto de quadros, ausência de informações complementares e datas incongruentes).

2.2 Avaliação da Política de Acessibilidade

Para a avaliação da política de acessibilidade da Anatel, definiu-se como foco do trabalho o acesso aos serviços de telecomunicação pelas pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Nesse aspecto, buscou-se verificar as obrigações impostas às prestadoras sobre o tema, bem como os dispositivos legais vigentes, as metas estabelecidas e eventuais fiscalizações realizadas no exercício de 2014.

A metodologia da equipe consistiu na avaliação das informações prestadas pela Anatel no seu Relatório de Gestão 2014, na análise da legislação vigente e na solicitação de informações adicionais ao gestor, para subsidiar os trabalhos de auditoria.

Das informações obtidas ao longo dos trabalhos, verificou-se que não houve fiscalizações referentes à acessibilidade em telecomunicações durante o exercício de referência, em função de o tema não ser objeto de muitas reclamações dos usuários, e não ter constado no Plano Operacional de Fiscalização – POF do exercício.

Além disso, constatou-se a ausência de consolidação, em um único meio de consulta, das diversas obrigações impostas às prestadoras, de forma a possibilitar ao usuário interessado o conhecimento de todos os seus direitos. Atualmente, essas exigências encontram-se esparsas em diferentes dispositivos legais.

A Agência informou que está em andamento a elaboração do Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações, com o intuito de consolidar, em um documento único, os normativos vigentes sobre o tema, consubstanciando em uma boa iniciativa do gestor. A previsão de publicação será no primeiro semestre de 2016.

Após a publicação do regulamento, há previsão de apresentações sobre o tema às organizações que representam as pessoas com deficiência, além de outras atividades de divulgação.

A publicação desse regulamento mostra-se essencial, considerando-se que, somente a partir do conhecimento dos seus direitos, o usuário terá condições de efetuar reclamações, para que, conforme critérios de seleção do gestor, se possa avaliar a pertinência de se inserir na pauta de fiscalização o seu efetivo acompanhamento.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A análise dos indicadores de gestão da Anatel se restringiu à avaliação do indicador *PADOs instruídos pela área técnica* – IPADO, incluído na cesta de indicadores institucionais de desempenho e concessão de gratificação. A avaliação se deu com base na metodologia desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito do trabalho de Contas de Governo 2014.

No intuito de avaliar as qualidades essenciais do indicador, credibilidade e representatividade, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: *a) A fonte de dados é confiável? b) A métrica (fórmula de cálculo) do indicador rejeita possível manipulação? c) Os dados estão isentos de erros de medição/transcrição? d) Há alinhamento entre o indicador e o objetivo para ele proposto?*

Dos exames realizados, observou-se que o sistema de onde são extraídos os valores do indicador apresenta falhas que comprometem a rastreabilidade dos dados e o atendimento dos objetivos definidos para sua utilização, trazendo impactos à sua avaliação. Em que pese a Agência venha adotando medidas no sentido de mitigar as fragilidades geradas pelo sistema, foi recomendada a automatização do processo de extração e gravação das informações usadas na apuração do indicador:

Atributo	Qualidade	Atende à qualidade?
Validade e confiabilidade	Credibilidade	Não
Relevância e suficiência	Representatividade	Não

Quanto aos demais aspectos, considerados assessórios, os resultados obtidos foram:

Atributo	Qualidade	Atende à qualidade?
Validade e Confiabilidade	Estabilidade e homogeneidade	Não
	Comparabilidade	Sim
Relevância e Suficiência	Independência e completude	Sim, com ressalva
	Economicidade	Sim
	Objetividade e compreensão	Sim
	Acessibilidade e tempestividade	Não

2.4 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão foi efetuada com base na ação 2424 – *Fiscalização em Telecomunicações*.

A metodologia da equipe consistiu na avaliação do aprimoramento do processo, em relação aos apontamentos observados no âmbito da Auditoria Anual de Contas, exercício 2013 (Relatório nº 201407008, de 28.7.2014).



Em relação aos avanços observados, destacou-se a boa iniciativa manifestada pela Superintendência de Controle de Obrigações – SCO na elaboração do *Relatório de avaliação geral, impacto e efetividade das ações de fiscalização*, que aprimorou a análise dos resultados, deixando de abordar apenas os aspectos quantitativos do número de ações realizadas, e passando a buscar também uma análise de impacto e de custo-benefício do dispêndio desses recursos.

As demais Superintendências demandantes de ação de fiscalização em 2014 (Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação – SOR, Superintendência de Competição – SCP e Superintendência de Administração e Finanças – SAF) não elaboraram tempestivamente o relatório anual com informações referentes à aplicação útil do resultado das ações de fiscalização solicitadas, em prejuízo ao processo de retroalimentação fundamental ao aprimoramento da atividade fiscalizatória. Os respectivos relatórios foram apresentados somente em data próxima à conclusão dos trabalhos.

Quanto ao acompanhamento regular das ações de fiscalização pela alta administração da Anatel, não se observou, no exercício de 2014, evolução na divulgação de informações e maior envolvimento do Conselho Diretor no processo. A unidade relatou ações para mitigar a fragilidade, adotadas a partir de 2015, como o envio trimestral, ao Conselho Diretor, de relatório de acompanhamento das ações de fiscalização, e apresentação semestral ao Colegiado das principais ações de fiscalização executadas e em andamento, de modo a reportar situações excepcionais e possibilitar deliberações pertinentes, se for o caso.

2.5 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A avaliação da gestão de imóveis da Anatel se deu a partir das constatações consignadas no Relatório nº 201407008, de 28.7.2014, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, buscando-se avaliar as melhorias implementadas e a evolução promovida no processo como um todo ao longo do exercício de referência.

A metodologia da equipe consistiu na coleta de informações junto ao gestor sobre as providências adotadas no intuito de aprimorar o processo de gestão de imóveis pela UJ.

Observou-se que há a intenção de automatizar o processo e permitir que a alta administração tenha acesso tempestivo e confiável ao andamento dos processos e assuntos referentes à gestão de imóveis. As providências nesse sentido ainda se encontram em estágio inicial de implementação, na fase de mapeamento do processo.

Sobre os normativos que regem a atividade de gestão imobiliária, observou-se que eles não preveem a necessidade de aprovação por autoridade competente das obras de reforma.

2.6 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

A avaliação das medidas adotadas pela Anatel para ressarcimento dos contratos abrangidos pelo Plano Brasil Maior foi efetuada a partir da análise do grau de

atendimento das recomendações e orientações emitidas pelo TCU, no âmbito dos Acórdãos nº 2.859/13 e nº 1.212/14.

No intuito de avaliar se as medidas da Anatel estavam aderentes às orientações do Tribunal de Contas, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: *a) Quais as medidas adotadas pela UJ para revisão dos contratos vigentes firmados com as empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento? b) A Anatel buscou, administrativamente, obter o ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração? c) Quantos contratos foram revisados e qual a economia (redução do valor contratual) obtida pela Anatel?*

A Anatel apresentou, no item “7.3 Informações – DN 139/2014” do Relatório de Gestão 2014, o total de 10 (dez) contratos em processo de revisão. Desses, 6 (seis) foram efetivamente revisados, totalizando uma economia de R\$ 773.389,63, que representam 29,56% do valor total a ser ressarcido devido à desoneração da folha de pagamento.

Há 3 (três) revisões contratuais suspensas judicialmente por mandado de segurança interposto pelas empresas, totalizando praticamente 70% do valor a ser ressarcido no âmbito da Anatel.

Em relação à metodologia de cálculo adotada pela Agência para aferir a desoneração dos seus contratos, verificou-se a necessidade de elaboração de orientações consolidadas e padronizadas para todas as Gerências Regionais. As providências para correção da falha foram adotadas pela Anatel durante o trabalho de auditoria.

Quanto aos contratos que não apresentaram a planilha de custos para o correspondente cálculo do valor a ser devolvido ao Erário, verificou-se que não houve revisão por parte da Anatel. A unidade se manifestou, inicialmente, pela impossibilidade da sua revisão e, em seguida, pela carência de servidores para a execução de todas as análises. Dos argumentos apresentados, foi recomendada a elaboração de plano de trabalho com cronograma de execução de revisões adequado à realidade da Agência.

Identificou-se, também, a ausência de um plano de ação para a revisão dos contratos atualmente já encerrados, mas que sofreram impactos com a desoneração da folha de pagamentos. O mesmo ocorreu para os casos em que a contratada não se manifestou e/ou recusou negociar a assinatura do termo aditivo, não tendo sido verificada ação tempestiva da Anatel antes da suspensão do Acórdão nº 2.859/2013 – TCU, ocorrido em 01.05.2015.

2.7 Avaliação da Gestão da Frota de Veículos

O elemento de despesa 33 – *Passagens e Despesas com Locomoção* correspondeu a mais de 50% dos gastos realizados no exercício da atividade fiscalizatória da Anatel.

Dessa forma, a avaliação da gestão da frota de veículos pela UJ se deu com base na análise dos contratos de locação de veículos de fiscalização.



A metodologia da equipe se deu com base em questionamentos ao gestor e visita presencial à sede para identificação de alguns veículos e equipamentos transportados.

Foi verificada a necessidade de aprimoramento no processo de dimensionamento e especificação dos diversos tipos de veículo locados, de modo a considerar dados históricos e prospectivos de utilização, com vistas à otimização dos recursos despendidos.

Ainda, foram observadas falhas nos controles internos, referentes ao monitoramento e registro dos deslocamentos realizados com veículos locados pela Anatel. Essas falhas culminam no cadastro de dados incoerentes e incompletos, gerando distorções e dificultando a avaliação gerencial do uso dos automóveis, com impactos, inclusive, no processo de planejamento das contratações e da atividade fiscalizatória em si.

Por fim, constatou-se a necessidade de maior detalhamento dos gastos variáveis de manutenção, no modelo de planilha de custos associado a essas contratações, que deverá ser divulgada na intranet após padronização.

2.8 Avaliação dos Controles Internos – Demonstrações Contábeis

Na avaliação da confiabilidade e efetividade da elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros da entidade, buscou-se analisar a organização administrativa da área responsável, os recursos humanos disponíveis e o grau de exatidão dos procedimentos e rotinas para a regularidade e conformidade dos registros.

A metodologia da equipe consistiu na análise dos procedimentos e rotinas atualmente utilizados para o registro e acompanhamento das inconformidades, por meio da documentação disponibilizada pela unidade, tais como: fluxograma, mapa de processos e Manual de Contabilidade da Anatel. Avaliou-se, ainda, a estrutura organizacional da coordenação responsável pelo controle contábil, por meio das informações encaminhadas pelo gestor em resposta às solicitações da equipe.

Verificou-se que as gerências regionais da Anatel realizam as atividades contábeis de forma descentralizada, cabendo à Coordenação de Contabilidade, na Sede, a supervisão técnica dos trabalhos.

Durante o exercício de 2014, a Agência promoveu diversas capacitações para a área responsável, complementando os conhecimentos e habilidades dos contadores da Anatel e demonstrando esforço da unidade em desenvolver a capacidade técnica de sua equipe.

Quanto às responsabilidades exercidas pela Coordenação de Contabilidade, verificou-se que as principais atividades são:

1. Acompanhamento e Monitoramento;
2. Conformidade Contábil;

3. Orientação e Rotinas Contábeis;
4. Eventos Contábeis.

Das informações apresentadas pelo gestor, não foram observadas falhas graves na execução e conferência dos registros contábeis que prejudicassem a sua regularidade ou os resultados alcançados.

Contudo, há oportunidades de melhoria no processo de comunicação de inconsistências entre as áreas da Anatel, de maneira que haja padronização nas demandas de correção e que seja possível o acompanhamento e resgate facilitado destas informações, bem como a manutenção do histórico de ocorrências.

A consolidação da análise das demonstrações contábeis é realizada, anualmente, no “Relatório de Análise das Demonstrações e de Atividades Contábeis” que apresenta os balanços financeiro e patrimonial, as informações a respeito da gestão contábil e as principais atividades realizadas pela Coordenação de Contabilidade no exercício.

Em consulta ao SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, verificou-se a compatibilidade entre as restrições contábeis registradas neste sistema com as descritas na Declaração do Contador apresentada no item 12.3 do Relatório de Gestão 2014.

Em 2014, não foi realizado o Encontro de Contadores, evento promovido pela Anatel anualmente, devido ao contingenciamento orçamentário. Entretanto, houve a Reunião Técnica, também anual, para o treinamento referente ao Novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – Novo PCASP.

Por fim, a Anatel encontra-se em processo de adesão ao Sistema de Informação de Custos no Setor Público – SIC, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com a finalidade de apurar os custos dos programas e unidades da Administração Pública Federal para alocação mais eficiente do gasto público.

2.9 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da gestão da tecnologia da informação foi efetuada a partir da análise dos aspectos de Governança de TI, Gestão da Informação e Conhecimento para o Negócio.

A metodologia da equipe consistiu na avaliação do crescimento e da maturidade dos processos de TI da Anatel em relação ao constatado na Auditoria Anual de Contas 2013, com enfoque nos processos e controles críticos do planejamento da área e seu alinhamento estratégico com a instituição. Avaliou-se, ainda, o envolvimento da alta administração e o desenvolvimento dos sistemas que suportam os principais processos de negócio da Agência, por meio das informações encaminhadas pelo gestor em resposta às solicitações de auditoria.

Constatou-se baixo nível de conclusão das atividades de competência do Comitê Interno de Tecnologia da Informação – CITI.

Além disso, verificou-se intempestividade na aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2015-2016, cuja minuta foi encaminhada para aprovação do Presidente da Agência apenas em 17.06.2015, e na programação da sua respectiva revisão anual, comprometendo o planejamento adequado das atividades, a execução do cronograma do plano de ações e a gestão efetiva dos recursos orçamentários e de pessoal.

Ressalta-se que, no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407008, referente ao exercício 2013, já havia sido constatada a morosidade do processo de revisão do PDTI 2012-2014, fato que reincidiu na elaboração e aprovação do PDTI seguinte.

Quanto ao Plano de Metas do PDTI 2015-2016, entende-se que a definição de uma única meta de porcentagem de execução do Plano Diretor demonstrou-se frágil, carecendo de maior alinhamento entre o Plano de Metas e os objetivos estratégicos de TI.

Identificou-se, ainda, a intempestividade na definição dos critérios que orientam a classificação das necessidades e ausência de priorização completa do Inventário de Necessidades do PDTI. Por consequência, não há definição clara de quais ações serão foco da organização no período de vigência do PDTI, tornando-se impossível o efetivo planejamento para a execução e atendimento das necessidades.

Por fim, foi constatada que não há definição de rotina de revisão do plano diretor, de modo a possibilitar a atualização e inclusão de novas demandas ao longo do ano, em especial às relativas à manutenção de *software*, e de uma política permanente de acompanhamento e avaliação junto aos usuários dos sistemas.

Quanto ao Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC, destinado à gestão de todas as receitas da Anatel, constatou-se evolução da execução do plano de melhorias no sistema atual, devendo ser realizado continuamente o acompanhamento quanto ao atendimento às necessidades dos clientes internos.

Em relação à elaboração do novo SIGEC, a data prevista para conclusão é outubro/2017, sendo um projeto prioritário da Agência, acompanhado diretamente pela CITI, conforme informou o gestor.

Notou-se o esforço da unidade em melhorar a gestão das receitas da Anatel e o maior envolvimento da alta administração nos assuntos referentes à gestão interna.

2.10 Avaliação da Gestão de Pessoas

Para avaliação da gestão de pessoal pela Anatel, foram considerados os trabalhos realizados ao longo do exercício de referência, pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial – DPPCE da CGU e pela Auditoria Interna da entidade.

No trabalho da DPPCE, foram registradas diversas falhas nos controles internos, destacando-se erros de preenchimento em 100% das fichas de concessão

cadastradas no Sistema Sisac dos processos analisados, e pastas funcionais sem a totalidade dos documentos necessários à análise dos atos.

A Auditoria Interna, por sua vez, identificou, entre outros assuntos, a averbação de tempo especial convertido em tempo comum para fins de aposentadoria e abono de permanência em desacordo com o que determina Orientação Normativa SEGEP/MP. Além disso, foram também constatadas falhas nos relatórios extraídos do sistema de gestão de pessoal da Agência, que gerou pagamentos de substituição para hipóteses não contempladas na legislação, bem como nos valores calculados para pagamento.

Apesar das falhas verificadas, a Auditoria concluiu pela consistência da folha de pagamento quanto aos assuntos analisados, tratando as ocorrências verificadas como pontuais e recomendando as devidas correções.

Das auditorias mencionadas, ficaram evidenciadas falhas relevantes de controle que necessitam de aprimoramento ou correção pela Anatel.

2.11 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A avaliação dos processos licitatórios se restringiu à análise da motivação, pesquisa de preço e aderência à legislação aplicável e às orientações emitidas pelos órgãos de controle.

A amostra foi selecionada em função do critério de materialidade e pela similaridade dos objetos adquiridos no âmbito de diversas contratações.

Observam-se falhas na instrução processual, especialmente no que tange à inclusão de documentos e informações que justifiquem objetivamente as especificações técnica para as configurações definidas nos editais de aquisição dos computadores. Ressalta-se a dificuldade de obtenção de informações junto à UJ quanto a esse tema.

Foi identificada também a utilização de dados desatualizados na quantificação do número de servidores da agência nos processos, demonstrando novamente a necessidade de melhoria no processo de planejamento e dimensionamento da aquisição.

Ainda, houve a aquisição de 1733 computadores no montante de R\$ 6.221.783,22 sem previsão específica no PDTI e sem publicação de revisão do documento que contemplasse eventual alteração de prioridade da Administração. Não foi possível correlacionar essas aquisições às necessidades e ações elencadas no plano diretor.

Nesse sentido, é necessário que sejam incluídas ações específicas para atender à priorização dada às necessidades elencadas pela áreas internas, evitando que recursos destinados a outras ações sejam utilizados sem o planejamento adequado.

2.12 Avaliação dos Controles Internos Administrativos



Neste trabalho, foram avaliados os controles internos administrativos estabelecidos pela gestão Anatel, como forma de assegurar o atingimento dos objetivos da entidade no exercício de 2015.

A verificação se restringiu à análise de certos componentes do controle interno – atividades de controle, e informação e comunicação –, conforme estabelecido pelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), associados a determinados processos da entidade.

Quanto às atividades de controle, observou-se a intenção do gestor em aprimorar e automatizar o processo de gestão de imóveis da Agência, o que deverá incrementar o controle dos atos praticados tanto pela sede, quanto pelas unidades regionais. As medidas se encontram ainda em fase inicial de implementação.

Além disso, em relação à atividade fiscalizatória, registra-se que o maior gasto atualmente realizado pela Anatel se refere à locação de veículos de fiscalização. Em análise a esse processo, foi, contudo, identificado que não há controle rigoroso dos deslocamentos e do tipo de veículo necessário à execução das ações de fiscalização. Tais falhas têm trazido reflexos, inclusive, no planejamento das contratações.

Ainda sobre esse componente, foi registrada a ausência de acompanhamento regular pela Alta Administração do desenvolvimento das ações de fiscalização ao longo do exercício, havendo apenas o envio de relatório anual com os resultados quantitativos alcançados.

A unidade instituiu indicadores de desempenho relacionados aos macroprocessos finalísticos de Regulamentação, Fiscalização, Apuração do Descumprimento de Obrigações e Solicitações dos Usuários. Desses parâmetros, analisou-se o indicador “PADOs instruídos pela área técnica”, tendo sido observadas deficiências quanto à rastreabilidade dos seus resultados.

Relativamente ao componente “informação e comunicação”, foram observadas, no exercício de referência, boas iniciativas dos gestores, com o desenvolvimento de aplicativos e ferramentas voltadas aos consumidores.

Nesse sentido, destaca-se o lançamento do “Portal do Consumidor”, em 31.1.2014, reunindo as principais informações sobre os serviços de telecomunicações em linguagem mais acessível ao público geral; e do aplicativo “ANATEL Serviço Móvel”, em 10.10.2014, que possibilitou a consulta da qualidade dos serviços de voz e de dados nas redes das operadoras do serviço móvel em todos os municípios brasileiros.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O Plano de Providências Permanente – PPP é a agenda do Controle Interno com o gestor, para o devido acompanhamento das providências adotadas pela unidade para saneamento ou mitigação das constatações apontadas nos relatórios de auditoria expedidos pela Controladoria-Geral da União.

A tabela a seguir resume a situação, em 22.9.2014, das recomendações expedidas pela CGU no âmbito dos trabalhos de auditoria anual de contas de exercícios anteriores, realizados na Anatel:

Relatório	Exercício	Atendida	Cancelada	Em Monitoramento	Total Geral
201407008	2013	11		18	29
201306246	2012	12	2	10	24
201203585	2011	17	3	7	27
201108786	2010	18	8	9	35
245375	2009	39	2	1	42
224286	2008	50	3	2	55
Total		147	18	47	212

Observa-se que, no âmbito das auditorias de contas referentes aos exercícios entre 2008 e 2013, restam pendentes de atendimento 30,7% das recomendações emitidas.

O acompanhamento das providências adotadas pelo gestor permanecerá sendo realizadas por meio do PPP da Anatel.

2.14 Avaliação do CGU/PAD

O art. 1º da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabelece que as informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal deverão ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD).

O Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, estabeleceu, no art. 2º, III, que as unidades específicas de correição de autarquias federais integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal como unidades seccionais.

Com isso, buscou-se avaliar a atuação da Anatel no registro das informações referentes aos processos disciplinares instaurados no exercício de 2014 no sistema CGU-PAD.

Atendendo ao item 2.3 da DN TCU nº 90/2014, a Agência listou sucintamente, no Relatório de Gestão, as principais atividades desenvolvidas no âmbito da Corregedoria no exercício de referência. Adicionalmente, encaminhou a relação de processos julgados em 2014, totalizando 5 (cinco).

Em consulta ao CGU-PAD, observou-se que os referidos processos estavam devidamente cadastrados no sistema:

Número do Processo	Tipo de Processo	Data da Situação	Situação
53500005893201176	Processo Administrativo Disciplinar (Lei 8.112/90)	29/05/2014	EM DECISÃO RECONSIDERAÇÃO/RECURS O HIERÁRQUICO
53500006908200656	Processo Administrativo Disciplinar (Lei 8.112/90)	28/02/2014	EM DECISÃO RECONSIDERAÇÃO/RECURS O HIERÁRQUICO



53500022583200900	Processo Administrativo Disciplinar (Lei 8.112/90)	29/05/2014	EM DECISÃO RECONSIDERAÇÃO/RECURS O HIERÁRQUICO
53532001508201225	Processo Administrativo Disciplinar (Lei 8.112/90)	23/09/2014	EM DECISÃO RECONSIDERAÇÃO/RECURS O HIERÁRQUICO
53560000143201365	Processo Administrativo Disciplinar (Lei 8.112/90)	07/03/2014	JULGADO

Cumprе destacar que o gestor informou que foram instaurados, no exercício, 1 Processo Administrativo Disciplinar – PAD e 9 Processos de Investigação Preliminar. Entretanto, no sistema, só constam 8 Sindicâncias e 1 PAD.

Em que pese essa divergência de informações, observa-se que a entidade tem efetivado o devido registro dos processos administrativos disciplinares no CGU-PAD. Sobre isso, o gestor esclareceu, por meio do Memorando nº 7/2015/SEI/CRG, que houve um erro material e que, de fato, foram instaurados somente 8 (oito) processos de Investigação Preliminar no ano de 2014 e que o processo informado havia sido autuado em 2013.

Adicionalmente, a unidade informou que “*devido à inexistência no Sistema CGU/PAD de campos que contemplem as hipóteses de processos que sofreram recursos após a primeira decisão de julgamento, não há como fazer constar a existência desses recursos nem as decisões relativas a eles. Outrossim, não há como fazer constar no referido Sistema que o processo transitou em julgado; que está em fase de execução da sanção; que a sanção já foi aplicada; e, que o processo já encontra-se arquivado.*”

Quanto ao prazo de cadastro, a Portaria CGU nº 1.043, de 24.7.2007, em seu art. 1º, §3º, estabelece que as informações relativas aos processos disciplinares sejam incluídas no sistema no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Nesse sentido, verificou-se que o cadastro de algumas sindicâncias ultrapassou o período definido, conforme abaixo:

Número do Processo	Portaria de Instauração	Data da Publicação	Data do Registro no CGU-PAD
53500.003880/2014-13	196	10.3.2014	24.7.2014
53500004106201411	197	11.3.2014	25.7.2014
53500006463201414	269	1.4.2014	25.7.2014
53500007818201492	344	29.4.2014	23.7.2014
53500.016160/2014-18	617	29.7.2014	6.10.2014
53500.014363/2014-61	751	26.8.2014	7.10.2014
53500.017805/2014-21	689	13.8.2014	6.10.2014

Nesse sentido, é importante que a UJ aprimore suas rotinas internas com vistas a garantir a tempestividade do registro dos processos no sistema, possibilitando que ele retrate, de forma atualizada, a situação das apurações disciplinares da Anatel.

Quanto a isso, em resposta ao relatório preliminar (Memorando nº 7/2015/SEI/CRG), foi informado que:



“(…) no que diz respeito ao prazo de 30 (trinta) dias para cadastro dos processos disciplinares no Sistema CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que trata o processo, verifica-se que realmente os processos de Investigação Preliminar foram cadastrados fora do prazo estabelecido na Portaria CGU n'2 1.043/2007, de 24/07/2007, tendo em vista o excesso de trabalho ao qual esta Corregedoria estava sujeita naquele momento. Fato este que não mais se repetirá”.

2. 15 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 26 de outubro de 2015.

Nome: CLEITON DE QUEIROZ VERAS

Cargo:

Assinatura:

Nome: GEORGE MOURA COLARES

Cargo:

Assinatura:

Nome: HUGO AKIO TAKIMOTO

Cargo:

Assinatura:

Nome: MANUELLA DE FARIAS NARDELLI COSTA



Cargo:

Assinatura:

Nome: VANESSA GOMES PIZZETTI CONSTANTI

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador Geral



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da conformidade, formato e conteúdo das peças

Fato

A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL encaminhou ao Tribunal de Contas da União – TCU o relatório de gestão individual, referente ao exercício 2014, conforme determina a Decisão Normativa – DN TCU nº 134, de 4.12.2013, alterada pela Decisão Normativa – DN TCU nº 143, de 18.3.2015.

O conteúdo obrigatório a ser contemplado no Relatório de Gestão está previsto no Anexo II da DN TCU nº 134/2013, sendo posteriormente detalhado por meio da Portaria TCU nº 90, de 16.4.2014, padronizando-se a sua forma de apresentação.

Em relação aos conteúdos específicos relativos à Agência, exigidos na Parte B, Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, eles constam no Item 5.3 e Item 13.2.6 do Relatório de Gestão.

Em 30.6.2015, foi encaminhado o Relatório Anual de Atividades, nos termos do art. 19, inciso XXVIII, da Lei 9.472, de 16.7.1997.

A fim de avaliar a completude e adequação do documento apresentado pela Anatel, procedeu-se à sua comparação com as determinações da Portaria nº 90/2014, tendo-se identificado divergências de menor significância (como preenchimento incorreto de quadros, datas incongruentes, etc.). As divergências identificadas são detalhadas a seguir:

a) Item 1.4 Macroprocesso Finalístico: embora a unidade tenha elaborado o quadro A.1.4, faltaram informações complementares, como descrição sucinta sobre como os macroprocessos foram conduzidos pela UJ no exercício de referência; dados referentes aos principais insumos e fornecedores que concorreram para execução dos macroprocessos; bem como com a identificação dos principais parceiros externos à unidade jurisdicionada, da administração pública ou da iniciativa privada, que contribuíram para consecução dos resultados e serviços decorrentes de cada macroprocesso e, conseqüentemente, para a consecução dos objetivos da organização;

b) Item 5.2.2 Objetivo: dos dados apresentados relativamente ao Objetivo 0751 – *Expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação social eletrônica, telecomunicações e serviços postais, promovendo o acesso pela população e buscando as melhores condições de preço, cobertura e qualidade*, nota-se que o valor

de meta informado como realizado em 2014 é igual à parcela executada até 2014 (acumulado 2012, 2013 e 2014), comprometendo a análise do percentual de realização (coluna d). Além disso, no quadro de metas regionalizadas, a coluna “Prevista 2015” não trouxe as metas definidas no PPA 2012 – 2015 para cada uma das regiões.

c) Item 5.2.3.1 Ações – OFSS: nas ações em que houve a liquidação de restos a pagar não processados, a unidade não preencheu os campos da Execução Física – Meta, que se refere às entregas de bens realizadas em razão da liquidação de restos a pagar não processado no decorrer de 2014;

d) Item 5.3 Informações sobre Outros Resultados da Gestão: apesar de descrever a quantidade de regulamentos editados, não foi segregada a quantidade por tema;

e) Item 5.4 Informações sobre Indicadores de Desempenho Operacional: quanto ao campo *índice de referência*, faltou a indicação do mês/ano em que foi realizada a medição do indicador;

f) 5.5 Informações sobre Custos de Produtos e Serviços: as informações complementares não permitem identificar os procedimentos de gestão adotados que determinaram a diminuição dos custos incorridos, ou as razões para seu aumento significativo;

g) Item 8.1 Gestão da Frota de Veículos Próprios e Contratados de Terceiros: o relatório de gestão apresentado não trouxe a classificação dos veículos ao tratar da frota própria, conforme exigido pela Portaria nº 90/2014;

h) Item 8.3 Distribuição Espacial dos Bens Imóveis Locados de Terceiros: embora a unidade tenha incluído a análise crítica do tema, no referido texto não foi realizada análise acerca da necessidade, ou não, de locação de imóveis, , conforme exigido pela Portaria nº 90/2014;

i) Item 11.1 Tratamento de deliberações exaradas em acórdão do TCU: não foi apresentada a análise crítica de cada deliberação, conforme exigido pela Portaria nº 90/2014;

j) Item 11.2 Tratamento de Recomendações do Órgão de Controle Interno: não foi apresentada a análise crítica de cada recomendação, conforme exigido pela Portaria nº 90/2014;

k) Item 12.8. Relatório do auditor independente sobre as demonstrações contábeis, caso tenha havido a contratação desse serviço pela unidade jurisdicionada: não há informações sobre esse item no relatório, caso não tenha sido contratado esse serviço no exercício, é necessário informar que o item não se aplica à unidade, ao invés de simplesmente não apresentar o item no relatório.

1.1.2 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS CONTÁBEIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO



Avaliação da confiabilidade e efetividade da elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros

Fato

Para avaliação da confiabilidade e efetividade da elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros, foi encaminhada a SA nº 201503574/002, de 10.06.2015, solicitando informações a respeito da organização administrativa da área, dos recursos humanos disponíveis para as atividades e dos procedimentos e rotinas para elaboração e conferência da regularidade e conformidade dos registros contábeis.

Em resposta, a unidade encaminhou o Ofício nº 15/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.06.2015, anexando os documentos relativos ao fluxograma, mapa de processos e o Manual de Contabilidade, editado para orientar, no âmbito da Anatel, os contadores e servidores que atuam na área e padronizar as atividades com enfoque contábil.

Na Nota Técnica nº 19/2015- AFFO3/AFFO, de 18.06.2015, o gestor informou que a Coordenação de Contabilidade – AFFO3, está subordinada à Gerência de Finanças, Orçamento e Arrecadação – AFFO, que por sua vez é subordinada à Superintendência de Administração e Finanças – SAF.

O quadro de pessoal, encaminhado pela unidade, é composto por 2 (dois) servidores e 1 (um) coordenador, lotados na Sede, unidade AFFO/SAF, e 1 (um) contador em cada uma das 11 (onze) Gerências Regionais da Anatel.

As Gerências Regionais são tidas como unidades executoras, pois são elas que realizam as atividades contábeis de forma descentralizada, cabendo à Coordenação de Contabilidade a supervisão técnica.

Na Nota Técnica nº 29/2015- AFPE6/AFPE, de 18.06.2015, o gestor informou as capacitações realizadas, por servidor, no ano de 2014. Abaixo, apresenta-se o rol, de forma simplificada, a partir do entendimento extraído da nota técnica recebida:

Tabela 01: Capacitações da AFFO e Gerências Regionais

Treinamentos		Nº de Participantes	Período de realização
01	Reunião Técnica para Treinamento do Novo PCASP	11	05 e 06 de Novembro
02	XI Semana de Administração Orçamentária e de Contratações Públicas	05	04/08 a 08/08; 03/09 a 05/09; 13/10 a 17/10; 01/12 a 05/12
03	Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia	01	10/02 e 28/11
04	Curso para Multiplicadores do PCASP	02	18 a 22 de Agosto
05	Encontro sobre Normas de Encerramento de Exercício de 2014 e Abertura do Exercício de 2015	06	04 de Novembro
06	Excel Avançado	01	17 a 26 de Março
07	IV Congresso Internacional de Informação de Custos e Qualidade do Gasto no Setor Público	01	05 a 07 de Novembro
08	Processo Eletrônico e Operação – SEI	01	06 a 09 de Outubro



09	Análise de Balanços - Online	01	07 de Julho
10	Controles na Administração Pública - Online	01	02 a 30 de Junho
11	Legislação Aplicada a Gestão de Processos e Lei 8.112/90- Online	01	06/05 a 02/06
12	Workshop processo eletrônico na Anatel - Instrumento de Melhoria da gestão publica	02	23 de Maio
13	Fiscalização de Contrato	01	12 a 14 de Março
14	Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos - Online	02	13/05 a 09/06
15	As Margens de Preferência como instrumentos para o Desenvolvimento nacional sustentável	01	15 de Outubro
16	Contabilidade aplicada ao Setor Público – Noções Gerais	01	12 a 14 de Novembro
17	Dinâmica de Planejamento do Estado de Minas Gerais com foco nas atuações ágeis e efetividade dos resultados	01	06 de Junho
18	I Jornada de Contabilidade Pública – Curso Avançado de Contabilidade Pública	01	22 a 26 de Setembro
19	Treinamento em Gestão e Fiscalização de Contratos	01	21 de Novembro
20	Seminário de fechamento das demonstrações contábeis 2013 – Online	01	26 de Fevereiro
21	Ciclo de Palestras Semana do Consumidor	01	19 a 20 de Março
22	Direito do Consumidor – Online	01	06/03 a 24/04

Ao final, o gestor conclui que:

“Diante do relatório extraído no sistema SDTA, em 15 de junho de 2015, verificou-se que foram capacitados em 2014 um total de 13 (treze) servidores envolvidos na gestão e elaboração das demonstrações contábeis da Anatel”.

Todos os servidores atuantes na área possuem formação acadêmica própria de contador, demonstrando deter conhecimentos e habilidades para o desempenho das tarefas. As capacitações complementam a formação inicial e, dessa forma, nota-se o esforço da unidade em aperfeiçoar gradualmente o processo interno de capacitação e de melhoria do desempenho e competência do seu pessoal.

A respeito das atividades exercidas, o gestor informou 4 (quatro) principais ações da Coordenação de Contabilidade, a saber:

1. Acompanhamento e Monitoramento
2. Conformidade Contábil
3. Orientação e Rotinas Contábeis
4. Eventos Contábeis



De acordo com o fluxograma encaminhado, compete à Coordenação de Contabilidade o “Acompanhamento e Monitoramento” dos seguintes temas para posterior registro de conformidade contábil:

1. Administrar Execução Orçamentária e Financeira;
2. Adquirir bens e serviços;
3. Analisar e Controlar Instrumentos Contratuais;
4. Administrar Bens Patrimoniais;
5. Administrar Materiais.

Com base nessas competências, a AFFO3 e as Gerências Regionais, nas suas respectivas regiões de atuação, irão analisar os processos de contratação, relatórios, formulários, garantias, processos de conformidade de gestão e de suprimentos de fundos por meio dos sistemas SICAP (Sistema de Cadastro e Prestação de Contas), SICAC (Sistema de Controle e Acompanhamento de Contratos) e SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira).

O acompanhamento é realizado, segundo a unidade, com periodicidade diária e caso haja inconsistências, as correções são solicitadas, sempre que possível, até o fechamento do respectivo mês de competência.

De acordo com a NT nº 19/2015-AFFO3, essa solicitação de correção **“não é feita por documento formalizado e sim, geralmente, por e-mail, tendo em vista a redução da força de trabalho, fator que restringe também a atualização de algumas rotinas e manuais disponibilizados na intranet da Anatel, em tempo hábil”**. (g.n)

A etapa de conferência e correção de inconsistências é essencial para o processo, visto que é uma forma de garantir a confiabilidade, qualidade e suficiência dos registros contábeis.

Nesse sentido, em que pese a restrição de pessoal, verifica-se a oportunidade de melhoria no processo de comunicação de inconsistências, de maneira que haja padronização nas demandas de correção e que seja possível o acompanhamento e resgate facilitado destas informações, bem como a manutenção do histórico de ocorrências. Desta forma, haveria ganho no grau de exatidão dos registros e na possibilidade de implementação de melhorias.

Segundo o Manual SIAFI (disponível em <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020314>), a Conformidade de Registro de Gestão:

“2.1 - Consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no SIAFI e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações.

2.2- A Conformidade dos Registros de Gestão tem como finalidade verificar:



2.2.1- *Se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Executora foram realizados em observância às normas vigentes; e*

2.2.2- *A existência de documentação que suporte as operações registradas*". (g.n.)

Em complemento a este entendimento, a unidade encaminhou, em anexo ao Ofício nº 15/2015/SEI/AUD, documento nomeado como "Ficha de trabalho do Processo de Contabilidade", onde apresenta a descrição das etapas contidas no fluxograma das rotinas contábeis. Para as etapas de "solicitar ajuste à área interna" e "solicitar diligências à área responsável" há as seguintes atividades descritas, respectivamente:

"Solicitar, quando for o caso, que as áreas internas façam ajustes ou correções em instrumentos contratuais, processos administrativos, formulários, garantias, Relatórios para posterior registro".

"Após análise dos processos de conformidade de gestão e de suprimento de fundos, caso haja inconsistências ou incorreções, demandar diligências das áreas internas para posterior registro da conformidade contábil".

Portanto, reforça-se a necessidade de detalhar, no procedimento, a padronização dos meios pelos quais essas correções e diligências serão solicitadas, considerando que deverão estar formalizadas, e não apenas em e-mails avulsos, para embasar o posterior registro da conformidade contábil no SIAFI.

Para a ação "Conformidade Contábil", a unidade realiza o acompanhamento mensal dos registros de conformidade contábil com restrição, realizados na etapa diária de "Acompanhamento e Monitoramento", descrita acima. Para isso, emitem-se, pelo SIAFI, os demonstrativos contábeis do mês de referência e verifica-se se os registros foram realizados de forma correta e tempestiva, de acordo com as normas vigentes, com o Manual de Contabilidade da Anatel e com as orientações apresentadas pela Coordenação de Contabilidade.

Caso necessário, devem-se efetuar os ajustes contábeis de forma a garantir a exatidão das informações apresentadas no SIAFI.

Após todos os ajustes realizados, é registrada, no SIAFI, a Conformidade Contábil referente ao mês analisado. Esta atividade é descrita na "Ficha de trabalho do Processo de Contabilidade" como:

"Promover a certificação da Conformidade Contábil referente à adequação dos demonstrativos Contábeis das respectivas Unidades Gestoras, indicando, quando houver, as restrições identificadas de acordo com a codificação previamente estabelecida pelo Órgão Central de Contabilidade – CCONT-STN".

De acordo com a Agência, o resultado da análise dos demonstrativos é *"tabulado e enviado aos Gerentes, Coordenadores Administrativo/Financeiro e ao Contador das respectivas Gerências Regionais para ciência e acompanhamento da resolução da inconsistência"*.

Portanto, depreende-se que as rotinas contábeis são realizadas pelas Gerências Regionais, com supervisão técnica da Coordenação de Contabilidade, e, mensalmente, a AFFO3 realiza consolidação do resultado das análises dos demonstrativos contábeis, encaminhando as restrições para acompanhamento dos interessados, inclusive às próprias Gerências Regionais.

Entretanto, nota-se que a tabulação mensal para acompanhamento da resolução é realizada apenas com as inconsistências, identificadas na etapa de “Acompanhamento e Monitoramento”, que não foram corrigidas até o fechamento do respectivo mês de competência, compondo, assim, as restrições contábeis.

As correções já realizadas pelas áreas internas constam apenas em e-mails, sem manutenção do histórico e frequência das ocorrências, impossibilitando o tratamento das causas destes problemas e não, apenas, a sua correção pontual.

Portanto, esta deficiência na padronização formal das solicitações de correções ou diligências, além de prejudicar a comunicação entre as áreas e tornar incompleta a documentação que suportará os registros na etapa de “Acompanhamento e Monitoramento”, conforme descrito anteriormente, também prejudica a etapa de “Conformidade Contábil”, pois inviabiliza a avaliação dos principais ofensores de forma a promover uma melhoria estruturante no registro contábil da Agência.

Ao fim de cada exercício, há a consolidação da análise das demonstrações contábeis no Relatório de Análise das Demonstrações e de Atividades Contábeis. O relatório referente ao ano de 2014, encaminhado por meio do Ofício nº 18/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 03.07.2015, apresenta a análise do Balanço Financeiro e da Variação nas Disponibilidades Financeiras e a análise do Balanço Patrimonial e das Demonstrações das Variações Patrimoniais.

Além disso, apresenta informações a respeito da Gestão Contábil no exercício de 2014, tais como variação de estoque, aquisições de material de consumo, depreciação de bens, despesas com cartão de pagamentos do Governo Federal, entre outros. Por fim, apresenta informações referentes às principais atividades realizadas pela Coordenação de Contabilidade em 2014.

No Relatório encaminhado, há a seguinte consideração a respeito do desempenho realizado da unidade no ano de 2014:

***“Com a intensificação das análises referenciadas, atrelada às iniciativas quanto à regularização das inconsistências, houve uma diminuição dos registros de restrições contábeis e consequente aumento do registro das conformidades contábeis sem restrição.*”**

Em 2014, 35,71% das conformidades foram sem restrição, enquanto no exercício anterior o percentual foi 30%. É possível verificar que as análises das contas contábeis de forma periódica e o necessário acompanhamento ‘in loco’ dos fatos ensejadores de restrições contábeis, impactam diretamente nesse quantitativo e, em razão disso, constatou-se o aumento na conformidade contábil sem restrição, alcançando gradativamente a redução de inconsistências nas demonstrações.” (g.n.)

Em relação aos desafios futuros para a área contábil da Anatel, há a seguinte ponderação:



*“prosseguem as ações para **implementação dos novos critérios contábeis** visando à **uniformização de procedimentos aos Padrões de Convergência** às Normas Internacionais de Contabilidade. Dentre os **principais desafios** rumo à convergência, destacam-se: o registro dos **créditos a receber pelo regime de competência, incluindo** a contabilização da Dívida Ativa da União e a **mensuração dos bens patrimoniais** à disposição da Anatel, **por** meio do processo da **reavaliação ou Impairment**”.*

A AFFO3 realiza, também, a “Orientação” e supervisão das Gerências Regionais quanto às rotinas contábeis. Para tanto, *“além das orientações disponibilizadas na intranet da Agência, orienta, individualmente, por telefone e mensagens eletrônicas quanto ao saneamento de eventuais dúvidas relativas aos procedimentos contábeis”.*

No Ofício nº 15/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.06.2015, foi encaminhado o “Manual de Contabilidade da Anatel – 8ª Edição” cujo conteúdo apresenta-se bastante explicativo, trazendo os aspectos legais relacionados à área de contabilidade no Setor Público; os aspectos operacionais, principalmente em relação aos comandos aplicados aos Sistemas em uso, em especial o SIAFI; e as orientações para execução das atividades contábeis na Anatel.

Para a efetiva orientação, é necessário, também, que a Coordenação de Contabilidade acompanhe a legislação pertinente à área, de forma que haja revisão e atualização dos procedimentos, sempre que necessário.

Quanto a esse ponto, a unidade informou que *“realiza também o acompanhamento de todas as alterações no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, promovidas pela STN, elaborando a partir dessas alterações, orientações e rotinas específicas para cada caso, as quais são enviadas aos contadores das Gerências Regionais-GRs, disponibilizadas na intranet da Agência, ficando, ainda, arquivadas no servidor da Anatel (LARI) em pasta da Coordenação de Contabilidade”.*

Por fim, a 4ª atividade principal da Coordenação de Contabilidade refere-se à “Promoção de Eventos Contábeis”, tais como o Encontro de Contadores e a Reunião Técnica, realizados anualmente com objetivo de *“promover a atualização, discussão e padronização de práticas, rotinas, registros e procedimentos contábeis da Agência, visando ao nivelamento e disseminação do conhecimento e ao compartilhamento de experiências contábeis. Realiza ainda, supervisão técnica ‘in loco’ nas Gerências Regionais para verificação do cumprimento das orientações repassadas”.*

Em 2014, o Encontro de Contadores não foi realizado. A Anatel justificou essa ausência devido ao *“contingenciamento financeiro imposto aos órgãos públicos. Apenas a reunião técnica ocorreu para efetivar o treinamento quanto às rotinas implementadas pela STN por meio do Novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (Novo PCASP)”.*

De acordo com o informando pela unidade no Relatório de Gestão 2014, a Anatel está em processo de adesão ao Sistema de Informação de Custos no Setor Público – SIC, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com a finalidade de apurar os custos dos programas e unidades da Administração Pública

Federal para alocação mais eficiente do gasto público, atendendo ao art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...]”

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

Em relação à análise das restrições contábeis registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, verificou-se a sua compatibilidade com as restrições identificadas e contempladas na Declaração do Contador, emitida com ressalva e apresentada no item 12.3 do Relatório de Gestão 2014.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Providências para melhoria no acompanhamento das ações de fiscalização pelo Conselho Diretor.

Fato

No âmbito do processo de contas do exercício 2013, foi constatada, conforme Relatório nº 201407008, a ausência de acompanhamento da execução da fiscalização pela alta administração. Na oportunidade, registrou-se que as informações sobre o acompanhamento periódico das ações de fiscalização não eram levadas ao Conselho Diretor da Anatel, sendo apresentados apenas os resultados dos trabalhos ao final do exercício, sob a forma de quantitativo de ações realizadas.

Em resposta ao apontamento, por meio da Nota Técnica nº 003/2014-SUE, de 3.10.2014, a unidade, após destacar a aprovação das Diretrizes de Fiscalização como um dos temas deliberados nas reuniões do Conselho Diretor, pontuou que as Superintendências também levavam ao conhecimento do órgão colegiado assuntos relevantes pertinentes às suas atividades, sem prejuízo do procedimento formal de análise por meio de Matérias Deliberativas sobre temas finalísticos. No Plano de Providências Permanente (PPP), a unidade sinalizou medidas no sentido de promover maior participação do Conselho no acompanhamento de temas afetos à fiscalização.

Sobre o assunto, o Relatório de Gestão da Anatel informou que a unidade conseguiu realizar 108% (cento e oito por cento) das ações de fiscalização previstas para o exercício de 2014. Contudo, o atingimento das metas quantitativas, por si só, não demonstra se os trabalhos executados foram devidamente acompanhados pelo Conselho Diretor, órgão máximo da Agência, a quem compete zelar pelo cumprimento das competências legais e regulamentares da entidade.

Acessando as atas das reuniões do Colegiado relativas a 2014, disponíveis em www.anatel.gov.br/institucional, é possível verificar que as únicas



apresentações acerca da fiscalização dizem respeito às atualizações e novas atividades relativas aos projetos da Anatel para a Copa do Mundo Fifa-2014, em atendimento às recomendações contidas no item 9.4 do Acórdão nº 136/2013-TCU-Plenário, de que caberia ao Conselho Diretor apreciar, periodicamente, o andamento das ações a cargo da Agência.

No intuito de conhecer eventuais tratativas sobre o tema pelo Conselho Diretor, foram solicitados pela equipe de auditoria os documentos de encaminhamento de informações sobre a execução das ações de fiscalização a esse órgão. Em resposta, a UJ enviou o Ofício nº 12/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.6.2015, contendo o Informe nº 6/2015/SEI/SFI, de 18.6.2015, que trouxe, em anexo, o Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014 e o Despacho Decisório nº 3.237, de 6.5.2015, por meio do qual o Superintendente de Fiscalização divulgou o referido relatório internamente.

Ainda sobre o assunto, por meio do Informe nº 10/2015/SEI/FIGF/SFI, de 15.7.2015, anexo ao Ofício nº 22/2015/SEI/AUD-ANATEL, de mesma data, a unidade informou que, no entendimento da Superintendência de Fiscalização (SFI), *“a expedição do Despacho SFI nº 3.237, de 06/05/2015, por meio do qual o Superintendente de Fiscalização divulgou a toda a Agência o Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014, a sua disponibilização na intranet e no Portal da Anatel da internet seriam suficientes para ‘demonstrar que houve participação do Conselho da Agência, ou mesmo conhecimento do andamento dos trabalhos de fiscalização ao longo do exercício’”*.

A SFI registra ainda que, considerando o posicionamento da CGU emanado na Solicitação de Auditoria nº 201503574/009, *“expediu o Mem. Circ. nº 43/2015-SFI, de 10/07/2015, encaminhando cópia do referido relatório aos membros do Conselho Diretor da Anatel. Esta sistemática será adotada para dar conhecimentos dos próximos relatórios de acompanhamento”*.

Além disso, a SFI aduz que *“o Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização do 1º trimestre de 2015 foi aprovado, tendo sido enviado aos membros do Conselho Diretor da Anatel, conforme Mem. Circ. nº 41/2015-SFI, de 09/07/2015, e disponibilizado na intranet e no Portal da Anatel da internet”*.

A partir dos dados apresentados, foi apontado no relatório preliminar que a disponibilização do Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014 na intranet e no site da Anatel não seria medida capaz de demonstrar o envolvimento do Conselho Diretor nos temas afetos à fiscalização, sendo entendida como evento da fase final do processo.

Além disso, ressaltou-se que a iniciativa da SFI de encaminhar aos membros do Conselho Diretor, em meados de 2015, o Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014 não supriria a necessidade de que o Conselho fosse informado, com periodicidade razoável, sobre o andamento das ações e os resultados ou imprevistos que vêm sendo verificados.

Sobre o assunto, em manifestação ao relatório preliminar, constante do Informe nº 10/2015/SEI/SFI, de 15.10.2015, a unidade ressaltou novamente a iniciativa de encaminhar o relatório de 2015 aos Conselheiros da Anatel como uma *“primeira*

medida no sentido de aproximar o Conselho Diretor do acompanhamento da atividade fiscalizatória”.

A agência informou, ainda, que tal medida “*foi novamente adotada para o Relatório de Acompanhamento do 2º trimestre de 2015, sendo o mesmo enviado também aos Superintendentes e Chefes de Assessorias de toda a Agência*”, por meio do Memorando Circular nº 66/2015-SFI, de 6.10.2015.

Em relação ao registro formal de recebimento dos relatórios de acompanhamento pelo Conselho Diretor, bem como eventuais deliberações e providências por ele definidas, o gestor destacou que a SFI “*fará apresentações semestrais ao Conselho Diretor para expor as principais ações de fiscalização executadas e em andamento, reportar situações excepcionais e deliberar aspectos institucionais que afetam a fiscalização*”, com registro formal em ata, estando a primeira apresentação prevista para 22.10.2015.

Considerando que a atividade fiscalizatória é uma das principais atribuições conferidas à Anatel, pois permite não só a correção, mas também a prevenção de falhas e irregularidades praticadas pelos particulares no âmbito dos serviços fiscalizados, o seu adequado desempenho contribui para a criação de um ambiente de controle, que iniba práticas ilegais por parte dos prestadores de serviço.

Adicionalmente, todo o processo de fiscalização é regido pelas Diretrizes e pelos planos aprovados pelo Conselho Diretor especificamente para esse fim. Ainda, eventuais Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADO instaurados em função das ações de fiscalização são também apreciados por esse órgão na via recursal. Dessa forma, torna-se evidente a importância do papel desempenhado pelo Conselho Diretor ao longo de todo o processo, do planejamento à eventual aplicação de sanção.

Nesse sentido, é imprescindível que haja participação do Conselho Diretor durante a execução das atividades, contribuindo, inclusive, para aumento da efetividade e eficiência no desenvolvimento de suas próprias competências e, consequentemente, do poder fiscalizatório da Agência como um todo.

Nesse sentido, as providências manifestadas pela SFI de encaminhar os Relatórios de Acompanhamento do 1º e 2º trimestres de 2015 ao Conselho, bem como de apresentar, semestralmente, as principais ações de fiscalização executadas e em andamento, reportando situações especiais para que o Colegiado delibere sobre aspectos institucionais que afetem a fiscalização, vão ao encontro do que se propõe no presente trabalho. Tais medidas, uma vez incorporadas definitivamente ao fluxo de acompanhamento, podem favorecer o Conselho Diretor no exercício da competência de zelar pelo efetivo cumprimento das diretrizes por ele definidas, bem como aprimorar o processo de fiscalização como um todo.

Por fim, cabe mencionar que a tempestividade no envio ao Conselho Diretor dos relatórios e informações sobre os resultados e andamento das ações de fiscalização é aspecto fundamental dentro do processo global de planejamento e acompanhamento das atividades de fiscalização, devendo ser, tanto quanto possível, observada.

O andamento e os resultados das providências mencionadas pelo gestor deverão ser avaliados em trabalhos futuros.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Melhorias implementadas no Relatório anual da Superintendência de Controle de Obrigações – SCO, apresentando informações acerca da efetividade das ações de fiscalização demandadas pela área.

Fato

Em atendimento à recomendação exarada no curso da auditoria de contas de 2013, foi publicada, pela Superintendência de Controle de Obrigações – SCO, a Portaria nº 555, de 16.7.2014, que constituiu procedimento para avaliação periódica da efetividade das ações de fiscalização, em conjunto com ações regulatórias de acompanhamento e controle.

O normativo preconiza que, anualmente, a SCO elaborará relatório, a ser encaminhado à SFI, contendo avaliação geral dos relatórios de fiscalização. Entre outras coisas, será incluída eventual decisão exarada nos Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADO, a identificação das necessidades de melhoria nas atividades de fiscalização (art. 2º, inciso I) e a avaliação do impacto e da efetividade das ações com relação à melhoria dos serviços de telecomunicações e outros aspectos relevantes (art. 2º inciso II).

Para exame do teor do relatório produzido, foi solicitado o seu encaminhamento por meio da SA nº 201503574/005, de 10.6.2015. Em resposta, a Anatel enviou o Ofício nº 12/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.6.2015, contendo, em anexo, o Informe nº 7/2015-SCO, de 8.5.2015, que apresentou o Relatório de avaliação geral, impacto e efetividade das ações de fiscalização, nos termos da Portaria nº 555/2014.

Da análise do documento, observa-se que foram abordados aspectos quantitativos e qualitativos das ações de fiscalizações em relação às obrigações cuja competência para tratamento é de titularidade da SCO.

As questões quantitativas tratam, principalmente, do número de fiscalizações realizadas.

Entre trabalhos apontados no relatório, merecem destaque o acompanhamento do Plano de Melhorias do Serviço Móvel Pessoal – SMP, do cumprimento dos compromissos de abrangência estabelecidos no Edital nº 004/2012/PVCP/SPV-Anatel e o acompanhamento e controle das obrigações relativas aos bens reversíveis.

Quanto à ação de fiscalização sobre o Plano de Melhorias do SMP, o relatório destacou que a formação de bases de dados pelos fiscais da SFI permitiu a consolidação de resultados dos indicadores de qualidade em agregações menores, viabilizando a identificação de situações pontuais e o direcionamento da atuação da

SCO. Ao final, foi possível divulgar a apuração dos indicadores de acesso e queda das redes de voz e dados (2G, 3G e 4G) para cada um dos 5.570 municípios.

Ainda, a SCO lançou o aplicativo para terminais móveis que permite ao consumidor consultar a qualidade dos serviços de voz e de dados nas redes das operadoras do serviço móvel em todos os municípios brasileiros, bem como o ranking das operadoras, construído a partir dos indicadores de acessibilidade, conexão, quedas e desconexão.

No que tange ao trabalho de fiscalização do cumprimento dos compromissos de abrangência do Edital nº 004/2012/PVCP/SPV-Anatel, sua execução resultou na devolução de R\$ 1.391.905.714,65 (um bilhão, trezentos e noventa e um milhões, novecentos e cinco mil, setecentos e quatorze reais e sessenta cinco centavos) em garantias às prestadoras, em 4.176 (quatro mil cento e setenta e seis) compromissos analisados. O relatório aponta também a fragilidade da SFI na conclusão dos estudos relativos à predição da cobertura de áreas rurais, cujas obrigações estão previstas no Edital nº 004/2012/PVCP/SPV-Anatel.

Por fim, sobre as ações de fiscalização realizadas sobre os bens reversíveis, o relatório informa que, em 2014, foram deflagradas 26 (vinte e seis) fiscalizações, tendo sido 12 (doze) concluídas, 12 (doze) canceladas e 2 (duas) permaneciam abertas até o fechamento do relatório. Quanto à qualidade dos trabalhos, o relatório registra a melhoria contínua dos procedimentos e resultados, possibilitando a SCO o direcionamento de suas ações.

Do exposto, observa-se que o relatório aprimorou a análise dos resultados, deixando de abordar apenas os aspectos quantitativos do número de ações realizadas, e passando a buscar também uma análise de impacto e de custo-benefício do dispêndio desses recursos. Dessa forma, a SCO, em atendimento à Portaria nº 555/2014, acrescentou um novo enfoque aos relatórios relacionados à atividade fiscalizatória, sendo fundamental que a prática se perpetue e se aperfeiçoe na Agência, sendo adotada pelos demais setores demandantes de ações de fiscalização.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Necessidade de avaliação da efetividade das ações de fiscalização por parte de todas as superintendências demandantes.

Fato

Na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013, foi registrado pela UJ que, por se tratar do primeiro processo de organização da execução de fiscalização sob a vigência do novo Regimento Interno da Anatel, os relatórios contendo a análise e avaliação dos resultados alcançados e da efetividade das ações de fiscalização ainda não haviam sido finalizados.

Visando avaliar o conteúdo dos documentos após sua conclusão, foi, então, solicitado que a unidade apresentasse:

i) Relatório anual relativo a 2014, contendo a análise da efetividade do POF, nos termos do art. 23 da Resolução nº 596/2012, descrevendo a sistemática utilizada na aferição da efetividade e eficácia das ações de fiscalização;

ii) Relatórios anuais elaborados em 2014 pelas Superintendências demandantes de ações de fiscalização, contendo informações referentes à aplicação útil do material reunido nas ações realizadas, conforme previsto no art. 20 da Resolução nº 596/2012; e

iii) Relatório de avaliação do impacto e da efetividade das ações de fiscalização com relação à melhoria dos serviços de telecomunicações e outros aspectos relevantes, referente a 2014, nos termos do art. 1º, inciso II da Portaria nº 555/2014.

Em resposta, a Anatel enviou o Ofício nº 12/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.6.2015, contendo o Informe nº 6/2015/SEI/SFI, de 18.6.2015, que traz, em anexo, o Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014 e o Despacho Decisório nº 3.237, de 6.5.2015, por meio do qual o Superintendente de Fiscalização divulgou internamente o referido relatório para a Agência.

O documento foi estruturado em temas (Fiscalização Técnica, Fiscalização de Serviços, Fiscalização Tributária, Fiscalização dos Grandes Eventos, Controle de Obrigações da Fiscalização), dedicando-se, quase exclusivamente, a aspectos quantitativos das fiscalizações, apontando o número de fiscalizações realizadas (segregadas em planejadas e não previstas), montante de horas de agentes fiscais empregados na execução dos trabalhos e grau de atingimento das metas físicas.

Entretanto, dispõe o art. 23 do Regulamento de Fiscalização, que:

“Art. 23. A Superintendência responsável pela fiscalização deve elaborar relatório anual contendo análise da efetividade do POF com o objetivo de aprimorar o processo de organização da execução da fiscalização.” (g.n.)

Dessa forma, além da questão quantitativa, o relatório anual deve também abordar a efetividade das ações desenvolvidas, entendida como a capacidade de alcançar os resultados pretendidos, em termos de impactos observados e esperados, registrando a real influência e o custo-benefício dos trabalhos e dispêndios realizados. A título de exemplo, poder-se-ia avaliar se a fiscalização tem representado melhoria nos serviços prestados, redução das reclamações, ou ainda, redução das reincidências de falhas.

Tal entendimento foi também defendido pela própria Anatel na Nota Técnica nº 04/2014/SFI, de 16.5.2014, na qual a SFI informou que o relatório anual contendo análise da efetividade do POF deve avaliar a realização da fiscalização durante o ano de forma quantitativa e qualitativa.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à tempestividade na divulgação do Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização. O documento foi divulgado internamente pela Superintendência de Fiscalização em 6.5.2015. Assim, embora pendente de publicação a Instrução que definirá o prazo para a conclusão dos relatórios previstos nos art. 20 e 23 do Regulamento de Fiscalização, a divulgação do documento posteriormente à publicação do PAF 2014, aprovado pela Portaria nº 165, de 24.2.2014, e do POF 2014, aprovado pela Portaria nº 272, de

31.3.2014, frustra o uso tempestivo das informações no processo de planejamento da fiscalização do exercício seguinte.

Pelo exposto, observa-se a necessidade de melhoria na atuação da Agência, no sentido de promover o completo atendimento ao art. 23 do Regulamento de Fiscalização. Ademais, é importante que se viabilize a sua conclusão tempestivamente, para que sirva de subsídios ao processo de planejamento para o ano posterior.

Causa

Ausência de elaboração de análise da efetividade das ações de fiscalização executadas por parte das superintendências demandantes, impossibilitando que a Superintendência de Fiscalização avalie, de modo pleno, a efetividade do Plano Operacional de Fiscalização – POF, nos termos do art. 23 do Regulamento de Fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada

Ao tratar da ausência de avaliação da efetividade dos trabalhos realizados e da indicação do impacto provocado nos temas fiscalizados no Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014, bem como da tempestividade na elaboração do documento, a SFI tentou diferenciar a natureza dos relatórios previstos nos arts. 20 e 23 do Regulamento de Fiscalização.

No entendimento da SFI, *“a disposição constante do art. 20 atribui às Superintendências demandantes de ações de fiscalização o dever de prover de informações o órgão executante, in casu, a SFI, acerca da serventia dos dados e informações colhidos, com o objetivo de reorientar ou estimular a adequação da atividade de fiscalização às práticas mais eficientes. Trata-se de documento de análise qualitativa da fiscalização, haja vista que a Superintendência que a executa passa a ter um feedback das ações realizadas, o que permitirá o aprimoramento de todo o processo de organização da fiscalização. Tanto é assim que o artigo em comento encerra a seção relativa ao Processo de Organização da Execução da Fiscalização”*.

Sobre o relatório previsto no art. 23, a SFI defende que o documento é destinado ao consumo interno e *“objetiva concluir o ciclo anual de planejamento, tendo natureza primordialmente quantitativa. No que tange ao aperfeiçoamento do processo de execução da fiscalização, o relatório de 2014 possui informações do acompanhamento e execução do POF e apresenta análises das principais realizações referentes aos grandes temas fiscalizados”*.

Para a Superintendência, o foco do relatório indicado no art. 23 do Regulamento de Fiscalização é *“analisar a adequação daquilo que foi planejado no Plano Operacional de Fiscalização (POF) com o que foi efetivamente realizado”*.

Quanto à tempestividade da elaboração do relatório anual previsto no art. 23, a SFI destaca que *“o processo de planejamento das atividades de fiscalização de um determinado ano tem início em meados no ano anterior, assim não há como compatibilizar a utilização total deste relatório como insumo para o processo de*

planejamento das fiscalizações do exercício seguinte. No entanto, destacamos que esta SFI leva em consideração os relatórios que são produzidos trimestralmente”

Por meio do Informe nº 10/2015/SEI/SFI, de 15.10.2015, em manifestação ao relatório preliminar, a unidade defendeu que a competência para elaboração do relatório anual contendo a análise da efetividade do POF é de titularidade da Superintendência de Fiscalização, não à Superintendência Executiva.

Quanto ao conteúdo do relatório, a Agência expôs que está voltado ao aprimoramento do processo de organização da execução da fiscalização. Neste sentido, afirmou que o Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014 havia destacado *“aspectos quantitativos das ações de fiscalização realizadas, quantidades de agentes de fiscalização, total de ações executadas por unidade descentralizada, ações concluídas distribuídas por serviço fiscalizado, dentre outros aspectos”*. Já a avaliação da efetividade das ações de fiscalização, em termos da aplicação útil do material reunido, seria realizada pelas superintendências demandantes das referidas atividades fiscalizatórias.

A Agência pontou, ainda, que a Superintendência de Controle de Obrigações encaminhou o Informe nº 7/2015-SCO, de 8.5.2015, que *“apresentou a avaliação do impacto e efetividade das ações de fiscalização em relação à melhoria dos serviços de telecomunicações”*. Para a Agência, o citado informe ressaltou ganhos na interação entre a área demandante e a fiscalização, sugeriu melhorias na forma de apresentação dos dados coletados, bem como analisou impacto e efetividade das ações de fiscalização na prestação dos serviços de telecomunicações.

Análise do Controle Interno

Em relação ao conteúdo do relatório previsto no art. 23 do Regulamento de Fiscalização, embora o documento possa conter informações quantitativas, a análise qualitativa dos resultados dos trabalhos é igualmente importante para o desenvolvimento do processo.

Vale dizer, a parte quantitativa do relatório deve trazer aspectos referentes ao total de horas de fiscalização em cada ação, quantidade de fiscais empregados na execução dos trabalhos, etc. Tais informações também se prestam a subsidiar o processo de planejamento das futuras ações de fiscalização. Contudo, para o pleno cumprimento do dispositivo mencionado e avaliação dos benefícios do que vem sendo desenvolvido pela Agência, o relatório deve conter também a análise da efetividade do POF, indicando, sempre que possível, os efeitos observados nos serviços fiscalizados em decorrência das ações.

Com isso, considerando-se o disposto no art. 23 do Regulamento de Fiscalização, entende-se que o conteúdo do Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização não atende plenamente ao seu comando, uma vez que não aborda a questão do impacto das ações executadas.

Sobre isso, destaca-se o relatório elaborado pela Superintendência de Controle de Obrigações – SCO, mencionado em ponto anterior deste relatório, que incorporou novo enfoque à análise dos resultados das ações de fiscalização executadas.



Assim, considerando-se que outras superintendências da Anatel são, também, demandantes de ações de fiscalização, é necessário que essa prática seja a elas estendida, de modo que haja a análise de impacto dos trabalhos realizados também por parte delas, subsidiando a SFI no pleno atendimento ao art. 23 do Regulamento.

No que tange à tempestividade do documento, ainda que o processo de planejamento das ações de fiscalização para um exercício tenha início em meados do ano anterior, a divulgação do Relatório de Acompanhamento das Atividades de Fiscalização de 2014 somente em 6.5.2015, conforme Despacho Decisório nº 3.237, não está alinhado com a metodologia de planejamento prévio, uma vez que o relatório deveria servir de subsídio para o planejamento dos trabalhos de 2015.

Quanto à atuação da Superintendência Executiva, sua participação deve se dar no sentido de coordenar a elaboração de relatórios de atividades, orientando o alinhamento das ações e atividades das demais superintendências, conforme previsto nos incisos II e IV do art. 173 do Regimento Interno da Agência.

Recomendações:

Recomendação 1: À Superintendência Executiva – SUE, coordenar, nos termos do art. 173, inciso VI do Regimento Interno, a elaboração de análise da efetividade das ações de fiscalização solicitadas pelas superintendências demandantes, em termos de impacto nos serviços prestados, de modo a viabilizar o pleno atendimento pela Superintendência de Fiscalização ao art. 23 da Resolução nº 596, de 6.8.2012.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Necessidade de melhoria no processo de retroalimentação, por parte das superintendências demandantes, das informações relativas às ações de fiscalização executadas ao longo do exercício pela Superintendência de Fiscalização – SFI.

Fato

O Regulamento de Fiscalização da Anatel, aprovado pela Resolução nº 596, de 6.8.2012, estabelece, em que seu art. 20, que as superintendências demandantes de ações de fiscalização devam elaborar relatório anual, provendo a superintendência responsável pela execução da fiscalização de informações referentes à aplicação útil do material reunido nas ações realizadas em atendimento aos seus pedidos, ou seja, sobre a adequação e os desdobramentos das ações executadas.

A regra do normativo visa implementar a boa prática de retroalimentação do processo de planejamento e execução da fiscalização, de forma a possibilitar seu aprimoramento.

Conforme descrito na Nota Técnica nº 04/2014/SFI, de 16.5.2014, emitida no âmbito da Auditoria Anual de Contas de 2013, o processo de realização das ações de fiscalização tem início com a solicitação no sistema RADAR pela área demandante. Após a conclusão dos trabalhos, a superintendência executora elabora um relatório para análise e aprovação pelo setor demandante. No documento, são descritos os procedimentos executados e os fatos registrados pela fiscalização. Em sua



manifestação, o setor demandante aponta eventuais ações complementares; rejeição do trabalho executado; ou sua aprovação. Em caso de aprovação do relatório, o setor solicitante tipifica, se for o caso, a existência de infração e inicia o respectivo processo de apuração.

Ao tratar da avaliação da efetividade e eficácia das ações de fiscalização em relação à melhoria dos serviços de telecomunicação, diminuição da reincidência de infrações e redução das reclamações dos usuários, a Agência, no Memorando nº 127/2014-SFI, de 16.7.2014, enviado por meio do Ofício nº 89/2014-AUD-ANATEL, de 18.7.2014, informou que *“a disposição constante do art. 20 atribui às Superintendências demandantes de ações de fiscalização o **dever** de prover de informações o órgão executante, in casu, a SFI, acerca da serventia dos dados e informações colhidos, com o objetivo de **reorientar ou estimular a adequação da atividade de fiscalização às práticas mais eficientes. Trata-se de documento de análise qualitativa da fiscalização**, haja vista que a Superintendência que a executa passa a ter um feedback das ações realizadas, o que permitirá o aprimoramento de todo o processo de organização da fiscalização. Tanto é assim que o artigo em comento encerra a seção relativa ao Processo de Organização da Execução da Fiscalização”*. (g.n.)

Dessa forma, as áreas demandantes de ações de fiscalização, ao receberem os resultados dos trabalhos, devem fornecer *feedback* à executora da atividade, indicando o atendimento, ou não, das necessidades motivadoras do pedido de fiscalização, bem como eventuais oportunidades de aperfeiçoamento.

Instada a apresentar os relatórios anuais emitidos pelas superintendências demandantes de trabalhos de fiscalização em 2014, a Anatel enviou o Ofício nº 12/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.6.2015, no qual afirma entender que os *“relatórios previstos no art. 20 do Regulamento de Fiscalização são supridos pela expedição da avaliação periódica que é feita pela SCO em consonância com o disposto na Portaria SCO nº 555, de 16/07/2014, que estabelece procedimentos para avaliação periódica da efetividade das ações de fiscalização, em conjunto com ações regulatórias de acompanhamento e controle”*.

Tal entendimento, todavia, não prospera, em virtude de o relatório disciplinado pela Portaria SCO nº 555/2014 indicar, como exposto no Informe nº 07/2015-SCO, de 08/05/2015, *“as principais considerações pertinentes aos trabalhos de fiscalização em relação às obrigações cuja competência para tratamento são da SCO”* (sem grifo no original). Em outras palavras, esse relatório trata apenas das demandas que se originaram na Superintendência de Controle de Obrigações – SCO.

Com isso, as ações de fiscalização realizadas a pedido das demais superintendências devem, igualmente, ser objeto de relatório anual, elaborado por cada uma delas, contendo informações referentes à serventia, ou não, dos trabalhos realizados no desempenho de suas atividades.

Causa

Intempestividade na elaboração, pelas Superintendências demandantes, à exceção da Superintendência de Controle de Obrigações (SCO), do relatório anual com

informações referentes à aplicação útil do resultado da ação de fiscalização em atendimento às suas respectivas demandas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Anatel manifestou-se, por meio do Ofício nº 22/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 15.7.2015, pontuando que *“o volume de demandas de fiscalização encaminhadas pelas demais Superintendências é menor do que o da Superintendência de Controle de Obrigações (SCO), esta SFI entendeu que a expedição, pela SCO, do primeiro relatório de avaliação geral, impacto e efetividade das ações de fiscalização foi capaz de atender à determinação contida no art. 20 do Regulamento de Fiscalização. Tal entendimento, como já manifestado anteriormente, decorre da reestruturação da Agência, ocorrida após a edição do Regulamento de Fiscalização. As atividades de acompanhamento e controle de obrigações, que antes eram executadas de forma difusa, passaram a ser atribuição precípua da SCO.*

Além disso, a SFI informou que havia expedido o Mem. Circ. nº 42/2015-SFI, de 10/07/2015, fixando prazo de 15 (quinze) dias para que as Superintendências que receberam resultados de ações de fiscalização durante o ano de 2015 elaborassem os competentes relatórios.

Em manifestação ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 36/215/SEI/AUD-ANATEL, de 15.10.2015, foram encaminhados os Informes nº 224/2015-SOR, de 24.7.2015; nº 216/2015/CPRP/SCP, de 22.7.2015; e nº 3/2015/SEI/AFFO/SAF, de 30.7.2015, elaborados pelas respectivas superintendências em resposta ao Mem. Circ. nº 42/2015-SFI.

De forma a aprimorar o processo, a Agência esclareceu que o Superintendente de Fiscalização emitiu o Memorando-Circular nº 4/2015/SEI/FIGF/SFI, por meio do qual *“solicitou, a todas as superintendências que demandam ações de fiscalização, o encaminhamento à SFI, até o dia 30 de março de cada ano, de relatório analítico acerca da aplicação útil do material reunido nas ações de fiscalização realizadas em atendimento às suas demandas”.*

Análise do Controle Interno

Em que pese assistir razão ao argumento da SFI de que, com o novo Regimento Interno da Anatel, a SCO passou a ser a Superintendência que mais demanda ações de fiscalização, as demais Superintendências, ainda que em menor quantidade, também buscam os trabalhos de fiscalização como forma de avaliar, dentro de suas respectivas competências, o cumprimento dos instrumentos regulatórios pertinentes.

Nesse sentido, todas as Superintendências demandantes de fiscalização tornam-se peças importantes no processo, sendo capazes de fornecer subsídios para o aperfeiçoamento do plano anual das atividades de fiscalização.

Deve-se ressaltar que, conforme mencionado pelo gestor em reunião presencial, o Memorando Circular nº 42/2015-SFI, de 10.7.2015, restringiu-se à



Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR), à Superintendência de Competição (SCP) e à Superintendência de Administração e Finanças (SAF) pelo fato de estas terem sido as únicas a demandar ações de fiscalização em 2014.

Registra-se que o atendimento ao art. 20 do Regulamento de Fiscalização deve atentar ao aspecto da tempestividade. Vale dizer, a elaboração dos relatórios referentes a 2014 somente em julho de 2015 compromete o uso dos documentos como subsídios para o planejamento das ações de fiscalização futuras. Nesse sentido, a adoção da data limite de 30 de março de cada ano para envio, pelas Superintendências demandantes, dos seus respectivos relatórios constitui boa prática a ser monitorada.

Vale ressaltar que o mesmo apontamento foi feito no âmbito do Relatório Anual de Contas 201407008, exercício 2013, não tendo sido atendida adequadamente até então. Nesse aspecto, tendo em vista que a Superintendência de Fiscalização não detém competência regimental para atuar junto às demais superintendências, considera-se válido que a Superintendência Executiva coordene a elaboração desses relatórios, conferindo efetividade ao processo, conforme previsto no art. 173, inciso VI do Regimento Interno da Anatel.

Sobre os documentos encaminhados, em que pese serem de julho de 2015, foram disponibilizados à equipe apenas em manifestação ao relatório preliminar. O andamento das providências mencionadas e seus resultados serão acompanhados no âmbito do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: À Superintendência Executiva – SUE, coordenar, nos termos do art. 173, inciso VI do Regimento Interno, a elaboração, pelas Superintendências demandantes de ações de fiscalização, de relatório anual contendo informações sobre a adequação e os desdobramentos das ações solicitadas, de modo a possibilitar o feedback do processo de fiscalização da Anatel.

2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Caracterização do indicador IPADO.

Fato

Em atendimento à Portaria nº 90, de 16.4.2014, do Tribunal de Contas da União (TCU), a unidade apresentou, no item 5.4 do Relatório de Gestão 2014, os resultados dos indicadores institucionais utilizados para avaliar o desempenho operacional da Agência e também para fins de concessão de gratificação dos servidores.

A cesta de indicadores está relacionada aos macroprocessos finalísticos de Regulamentação, Fiscalização, Apuração do Descumprimento de Obrigações e Solicitações dos Usuários.



Para 5º ciclo avaliativo, período compreendido entre 1.8.2013 e 31.7.2014, conforme Portaria nº 643, de 29.7.2013, foram definidas as seguintes metas e indicadores:

Indicador	Meta
Percentual de horas de fiscalização em finalidades de interesse social	Realizar no mínimo 65% das horas de fiscalização destinadas aos serviços de interesse coletivo em finalidades de interesse social
Taxa de solicitações registradas e resolvidas no prazo	85% de solicitações solucionadas no prazo
PADOs instruídos pela área técnica	Instruir 30% a mais do que o total de PADOs instaurados no 5º período avaliativo
Execução das fases da elaboração de Regulamentos	Concluir 100% das fases dos Regulamentos propostos

Indicadores e metas referentes ao 5º ciclo avaliativo

O 6º ciclo de avaliação abrange o período de 1.8.2014 a 31.7.2015, normatizado pela Portaria nº 618, de 28.7.2014, a Agência fixou os indicadores e metas listados na tabela abaixo:

Indicador	Meta
Percentual de horas de fiscalização em finalidades de interesse social	Realizar no mínimo 80% das horas de fiscalização destinadas aos serviços de interesse coletivo em finalidades de interesse social
Taxa de solicitações dos usuários registradas e resolvidas no prazo	85% de solicitações solucionadas no prazo
PADOs instruídos pela área técnica	Instruir 50% a mais do que o total de PADOs instaurados no 6º período avaliativo
Notificações de débito expedidas	Expedir 85% das notificações em relação aos débitos passíveis de notificação
Análise de contratos de compartilhamento de infraestrutura	Analisar, no mínimo 80% dos contratos de compartilhamento de infraestrutura submetidos à Anatel dentro do ciclo avaliativo, mais eventual passivo do ciclo anterior

Indicadores e metas referentes ao 6º ciclo avaliativo

O indicador de Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADO instruídos pela área técnica proposto pela Anatel possui a seguinte fórmula de cálculo apresentada no Relatório de Gestão:

$$IPADO = \frac{\Sigma \text{PADOs_Instruídos}}{\Sigma \text{PADOs_Instaurados}} \times 100$$

Nos termos do art. 80 da Resolução nº 612, de 29.4.2013, que aprovou o Regimento Interno da Anatel, os PADOs observam as seguintes fases procedimentais: I - instauração; II - instrução; III - decisão; IV - recurso.

A fase de instauração do PADO tem início com a expedição, pela autoridade competente, do Despacho Ordinário de Instauração, apontando os fatos em que se baseia, as normas definidoras da infração e as sanções aplicáveis. Em se tratando de descumprimento constatado em ação de fiscalização, o processo poderá ser iniciado com a emissão do Auto de Infração, com validade de Despacho Ordinatório de Instauração.

Ainda, segundo informado no Relatório de Gestão da Agência, considera-se instruído o PADO quando juntado o informe técnico, que subsidia a decisão em primeira instância, a toda documentação pertinente ao caso nos autos do PADO.

Desde a realização do 1º ciclo avaliativo de que trata o Decreto nº 7.133, de 19.3.2010, o IPADO vem fazendo parte da cesta de indicadores usada para determinação do Índice de Desempenho Institucional Médio – IDIM, que serve como parâmetro para concessão de gratificação dos servidores, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Ciclo avaliativo	Período	Portaria
1º	1.5.2010 a 31.7.2010	304, de 31.3.2010
2º	1.8.2010 a 31.7.2011	979, de 27.9.2010
3º	1.8.2011 a 31.7.2012	882, de 10.10.2011
4º	1.8.2012 a 31.7.2013	810, de 24.9.2012
5º	1.8.2013 a 31.7.2014	643, de 29.7.2013
6º	1.8.2014 a 31.7.2015	618, de 28.7.2014

A fixação de metas para esse indicador teve como estímulo inicial reduzir o passivo de PADOs instaurados em exercícios anteriores e que corriam riscos de prescrição quinquenal e intercorrente.

Embora venha sendo usado como parâmetro para a gratificação de desempenho desde 2010, a apuração do IPADO até o exercício de 2012 era realizada com base no ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Conforme Relatório de Gestão de 2013, contudo, o indicador passou a ser calculado em consonância com o período do ciclo avaliativo, compreendido entre 1º de agosto e 31 de julho do ano seguinte.

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidade nos atributos confiabilidade e representatividade do indicador IPADO

Fato

A avaliação do indicador foi feita com base na metodologia desenvolvida pelo TCU no âmbito do trabalho de Contas de Governo 2014, acerca da adequação dos indicadores de desempenho do PPA, com as adaptações necessárias.

Nessa metodologia, busca-se verificar o atendimento dos atributos de relevância e suficiência, validade e confiabilidade, bem como a utilidade da cesta de indicadores.

Atributo	Qualidade
Validade e Confiabilidade	Credibilidade*
	Estabilidade e homogeneidade
	Comparabilidade
Relevância e Suficiência	Representatividade* e praticidade
	Independência e completude
	Economicidade
	Objetividade e Compreensão
	Acessibilidade e tempestividade

*Qualidades classificadas como essenciais pela metodologia do TCU, sem as quais o indicador é considerado inadequado para os fins a que se presta.

A validade proporciona ao indicador características que aproximam o resultado da apuração à realidade que se deseja medir. A confiabilidade, por sua vez,



traduz segurança ao resultado do indicador. Juntas, a validade e a confiabilidade possibilitam o uso fundado do resultado do cálculo do indicador.

Dentro dos atributos validade e confiabilidade, para avaliar a credibilidade do IPADO, é necessário responder aos seguintes questionamentos:

- a) A fonte de dados é confiável?
- b) A métrica (fórmula de cálculo) do indicador rejeita possível manipulação?
- c) Os dados estão isentos de erros de medição/transcrição?

Quanto à fonte de dados, a Agência informou na Nota Técnica nº 3/2015/SCO, de 18.6.2015, anexa ao Ofício nº 11/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.6.2015, que os dados usados na apuração do indicador são extraídos do Sistema Interno de PADOs (SPADO) e do Sistema de Processo Administrativo e Caducidade (SIPAC).

Em que pese o uso de ferramenta computacional para coleta das informações, cumpre ressaltar que trabalhos anteriores já apontaram deficiências nos sistemas de onde são extraídos os dados.

No Relatório nº 09/2014-AUD, de 23.10.2014, que tratou do controle de prescrição de PADOs no âmbito da Superintendência de Fiscalização, foi apontada diferença existente na extração de dados do SPADO e do SIPAC em relação à quantidade de PADOs instruídos e instaurados. Na ocasião, a Auditoria Interna da Anatel explicou a discrepância pela dinamicidade da base de dados utilizada para o cálculo do indicador, informando que a instabilidade derivaria de uma característica inerente dos dados que compõem o indicador, não se tratando de uma falha do IPADO.

Em outras palavras, alterações posteriores a determinado período (ano civil, por exemplo) na situação dos PADOs (instaurados ou instruídos) modificam, retroativamente, as quantidades iniciais. Dessa forma, se um PADO relativo a um período anterior for instaurado ou instruído posteriormente, esse fato modifica as quantidades apuradas no primeiro período e, conseqüentemente, o resultado do indicador. O trabalho concluiu, ao analisar o atributo confiabilidade, que o *“IPADO não pode ser considerado adequado neste quesito”*, considerada presente no indicador *“quando a fonte de dados utilizada para o seu cálculo for confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados”*.

Pela característica acima do SPADO, o IPADO transforma-se, em última análise, em um indicador instantâneo. O resultado do indicador pode mudar a cada instante, se houver modificação da situação dos PADOs, mesmo que relativas a períodos anteriores ao de apuração. Por tal razão, o seu uso para fins de concessão de gratificação de desempenho dos servidores pode provocar distorções a depender da data de extração dos dados, podendo trazer resultados que não refletem o real desempenho do período do benefício, com a inclusão de atividades realizadas posteriormente, que não deveriam ser consideradas.

Corroborando o entendimento acima, o Relatório de Auditoria CGU nº 201217210, que analisou o SPADO e outros sistemas institucionais de controle de

PADOs, constatou “inconsistências nos dados inseridos no sistema SPADO, afetando a confiabilidade das informações acerca dos processos oriundos de PADOS”. Entre as falhas registradas no relatório, identificou-se que “há PADOs que já possuem algum registro de decisão em 1ª, 2ª ou 3ª instância, mas **sem constar a fase instrutória do processo**, o que demonstraria inconsistência de registros” (g.n.). Disso, conclui-se que as informações de quantidade de PADOs instruídos extraídas do SPADO e usadas na apuração do IPADO podem conter distorções.

Assim, o uso do SPADO para apuração do IPADO, nos moldes propostos pela Agência, não pode ser considerado uma fonte de dados confiável, visto que as informações extraídas não refletem a quantidade real de processos instaurados e instruídos no período de apuração.

A métrica do indicador, definida como a relação entre a quantidade de PADOs instruídos e o número total de PADOs instaurados, possui relativa robustez a alterações intencionais dos resultados. Vale destacar que o indicador considera, segundo a SFI, PADOs instruídos como sendo os procedimentos que possuem Informe Técnico elaborado, de forma a subsidiar a decisão em primeira instância.

Por fim, no que tange à isenção dos dados a erros de medição e/ou transcrição, tendo em vista que as informações a serem usadas para apuração do indicador dependem da adequada aplicação dos filtros no SPADO, bem como da extração de dados do SIPAC, entende-se que a quantidade de operações envolvidas, inevitavelmente, torna o indicador susceptível a erros de medição e/ou transcrição.

Dentro dos atributos da relevância e suficiência, a avaliação da representatividade do IPADO foi feita com base na existência de alinhamento do indicador com o objetivo proposto para sua utilização.

Nesse sentido, como mencionado, o IPADO propõe-se a mensurar a quantidade de PADOs instruídos frente aos instaurados no âmbito da Agência, em determinado período.

Embora o indicador seja capaz de medir essa relação, a sujeição a alterações posteriores nas quantidades de PADOs de determinado período impede que o indicador atenda a seu objetivo, posto que o seu resultado do indicador é constantemente alterado.

Dessa forma, considerando que o indicador não atende às qualidades de credibilidade e representatividade, a metodologia empregada aponta para a rejeição do indicador em relação aos atributos de validade e confiabilidade, relevância e suficiência.

A tabela abaixo resume a avaliação do indicador, no que se refere às suas características essenciais:

Atributo	Qualidade	Atende à qualidade?	Atende ao atributo?
Validade e confiabilidade	Credibilidade	Não	Não
Relevância e suficiência	Representatividade	Não	

Pelo exposto, verifica-se que o indicador IPADO carece de melhorias de modo a adequá-lo aos requisitos técnicos mínimos exigidos de um indicador.

Causa

O sistema SPADO não permite a rastreabilidade do valor do indicador IPADO a cada ciclo avaliativo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Informe nº 8/2015/SEI/SCO, o gestor informou que:

“3.10. (...) é necessário repisar algumas considerações desta área técnica acerca do sistema SPADO. De fato neste sistema não é possível estipular um parâmetro temporal que impeça a alteração das situações processuais, de modo a não possibilitar a alteração do número de processos instaurados ou instruídos em um determinado período. Isso porque o sistema SPADO destina-se ao acompanhamento processual dos Pados na Anatel, e seu desenho visa registrar o andamento das etapas dos processos pelo lançamento manual, feito pelo usuário, da situação processual correspondente aos autos. Assim sendo, é possível ocorrer o registro sistêmico do andamento processual de um determinado Pado, posteriormente a data efetiva que a situação fática que motivou seu registro ter ocorrido.

3.11. Além disto, o SPADO não é o sistema responsável por consolidar o resultado referente aos valores obtidos pela Anatel no indicador IPADO. O sistema corporativo da Anatel que realiza a consolidação e o acompanhamento de dados referentes aos indicadores institucionais da Anatel é o Sistema de Qualidade de Pesquisa (SQP), que possui um módulo próprio para realizar a apresentação dos resultados que são obtidos a partir da consolidação das informações de diversos sistemas da Agência.

3.12. Dessa maneira, o SQP realiza uma ‘fotografia’ dos resultados que foram obtidos no SPADO por ocasião do fim de um ciclo avaliativo e que compõe o indicador IPADO. Porém, tendo em vista que o SQP não armazena a relação dos processos que foram contabilizados, a área técnica da Agência, passou a elaborar, por ocasião do término do ciclo avaliativo, um Informe relacionando os processos instaurados e instruídos no período, de forma a possibilitar sua rastreabilidade, mitigando-se, dessa feita, o problema em questão. Como exemplo, no 6º Ciclo avaliativo, foi elaborado o Informe nº 17/2015-SFI/SCO (SICAP nº 201590130959).”

Manifestando-se ao relatório preliminar, por meio do Informe nº 10/2015/SEI/SFI, de 15.10.2015, a unidade reforçou que o Informe nº 17/215-SFI/SCO, de 27.8.2015, que integra o encerramento do 6º Ciclo Avaliativo, contém “*mídia eletrônica com as informações dos processos que foram contabilizados como instruídos e instaurados no período avaliativo*”. De modo semelhante, o Informe nº 555/2014-AFPE, que consolidou o resultado do 5º Ciclo Avaliativo, “*traz em seus anexos mídia eletrônica contendo as tabelas do SPADO com a relação de processos instaurados e instruídos que compuseram o resultado do indicador*”.



Análise do Controle Interno

O gestor expôs que, apesar das dificuldades conhecidas, a apuração do indicador IPADO é feita por meio do Sistema de Qualidade de Pesquisa – SQP, que realiza consulta no sistema SPADO, para obter a situação momentânea da quantidade de processos instaurados ou instruídos e, a partir disso, consolidar o resultado do indicador.

Além disso, citou que, a fim de contornar o problema da mutabilidade dos resultados em função da data da consulta, passou a elaborar um informe contendo os processos instaurados e instruídos.

Sobre o tema, no Relatório nº 09/2014-AUD, de 23.10.2014, mencionado no fato desta constatação, foi recomendado, pela Auditoria Interna da Agência, que:

“a) Fixe o período de apuração para os próximos Relatórios de Gestão, possibilitando a obtenção de uma linha histórica do indicador ‘Pados instruídos pela área técnica’ (§293 a §310);

b) Mantenha a memória de cálculo do indicador ‘Pados instruídos pela área técnica’, de modo a possibilitar o controle e a rastreabilidade dos cálculos (§314);

c) Descreva, nos próximos Relatórios de Gestão, o que a Anatel considera como ‘Pados Instruídos’ para composição do indicador ‘Pados instruídos pela área técnica’, conforme informado no Relatório de Gestão de 2011 (§318).”

Da análise do relatório de gestão, exercício 2014, e das informações prestadas no Informe nº 8/2015/SEI/SCO, nota-se que as recomendações vêm sendo atendidas pela unidade:

a) RG, Pág. 29: “Como providência a área gestora informou que a fixação do período de apuração para os próximos Relatórios de Gestão seguirá o período do Ciclo Avaliativo para fins de cálculo da parcela institucional da Gratificação de Desempenho dos servidores da Anatel, compreendendo o **período de 1º de agosto e 31 de julho do ano seguinte**, possibilitando assim comparação dos dados a cada ano”;

b) Em consulta ao Sistema de Controle de Rastreamento de Documentos e Processos – SICAP, observou-se que o Informe nº 17/2015-SFI/SCO (SICAP nº 201590130959), mencionado na manifestação, tem como descrição “Resultado do indicador ‘PADOs instruídos pela área técnica’, no 6º Ciclo Avaliativo (...)”;

c) RG, Pág. 104: “Considera-se instruído o Pado quando da elaboração de Informe Técnico, instrumento que subsidiará a decisão em primeira instância”.

Assim, apesar de não ser a forma ideal de apuração, o gestor vem tomando medidas no sentido de contornar as fragilidades do sistema, dentre as quais destaca-se a inclusão de mídia eletrônica contendo a memória de cálculo do indicador (quantidade de processos instaurados e instruídos), relativa ao período avaliativo.



Considerando o seu uso para fins de concessão de gratificação de desempenho, é fundamental que haja o controle e registro formais, tanto dos processos considerados no resultado do indicador, com respectiva data de instauração e instrução, quanto das datas de consulta ao sistema, que devem coincidir com as datas do ciclo avaliativo, de modo a evitar que sejam incluídas atividades realizadas posteriormente ao fim do período para bonificação dos servidores. Tais medidas devem ser incorporadas também a todas as aplicações do indicador IPADO, de forma a possibilitar a rastreabilidade dos números usados na apuração.

Nesse sentido, a automatização da gravação dos dados de entrada do indicador ao final de cada ciclo avaliativo (rotina de extração automática da base de dados no último dia de apuração do indicador, por exemplo) pode vir a proporcionar maior transparência e confiabilidade ao processo, reduzindo as chances de falha humana e conferindo maior segurança ao resultado obtido.

Recomendações:

Recomendação 1: Criar rotina automática para que sejam extraídos e gravados os dados da base de apuração do indicador IPADO na data final de cada ciclo avaliativo.

2.1.2.3 INFORMAÇÃO

Avaliação das qualidades acessórias do indicador IPADO.

Fato

A metodologia desenvolvida pela Corte de Contas Federal também avalia qualidades acessórias dentro dos atributos de relevância e suficiência, validade e confiabilidade.

Atributo	Qualidade
Validade e Confiabilidade	Estabilidade e homogeneidade
	Comparabilidade
Relevância e Suficiência	Independência e completude
	Economicidade
	Objetividade e Compreensão
	Acessibilidade e tempestividade

No âmbito dos atributos validade e confiabilidade, as características de estabilidade e homogeneidade exigem do indicador respostas positivas aos seguintes questionamentos:

- a) Os dados coletados mantêm-se conceitualmente firmes ao longo do tempo?
- b) O método de coleta de dados conserva-se inalterado?
- c) A métrica do indicador mantém-se invariável ao longo do tempo?



Considerando não ter havido significativas modificações conceituais dos dados primários, não há, a princípio, impedimentos à comparação dos dados ao longo do tempo.

Quanto ao método utilizado para a coleta, uma vez que se baseia na extração de informações de sistemas computacionais, entende-se que não houve alterações capazes de impactar o resultado.

Além de possuírem conceitos e métodos de coleta estáveis, os dados primários estão submetidos a uma métrica homogênea ao longo do tempo, permitindo comparabilidade dos resultados.

A qualidade da comparabilidade está presente no indicador quando os resultados permitem a construção de série histórica com os valores apurados, de forma a possibilitar cenários de evolução ou involução do parâmetro.

No intuito de avaliar a comparabilidade do indicador, foi solicitado relatório com série histórica dos resultados. Em resposta, a Superintendência de Controle de Obrigações – SCO apresentou, na Nota Técnica nº 03/2015/SCO, de 18.6.2015, a seguinte tabela com informações extraídas do Questionário de Pesquisa (SQP):

Ciclo	Resultado do indicador
5º	126,43
4º (ago/2012 a jul/2013)	89,51
3º	95,55
2º	105,54
1º	241,80

Ainda que tenha sido listado o resultado do indicador por ciclo avaliativo, conforme já registrado, somente no Relatório de Gestão de 2013 o indicador passou a ser calculado em consonância com o período do ciclo, compreendido entre 1º de agosto e 31 de julho do ano seguinte. Anteriormente, o indicador tinha sua apuração atrelada ao ano civil:

Ano	Resultado do indicador
2011	196,08%
2012	128,28%

Assim, só é possível comparar os resultados dos valores apurados no mesmo período de referência (ano civil ou ciclo avaliativo), sob pena de que sejam emitidas conclusões equivocadas.

Ressalta-se que, embora a Agência, por meio do Informe nº 10/2015/SEI/SFI, afirme que a informação do IPADO constante no Relatório de Gestão 2011 refere-se a indicadores operacionais, usados para acompanhamento interno de cada superintendência, o título do item onde consta a tabela (item 2.4.7) é “Indicadores Institucionais”, que, nos termos da Portaria-TCU nº 123, de 12.5.2011, seriam usados para medir os produtos, serviços e resultados alcançados pela gestão no exercício.

Nessa linha, antes do processo de reestruturação da Agência, ocorrido em 2012, os dados do indicador apresentados no Relatório de Gestão de 2011 foram apurados considerando somente os processos instruídos no âmbito das competências da



antiga Superintendência de Universalização – SUN. Este fato vai de encontro às exigências de estabilidade, homogeneidade e comparabilidade, uma vez que demonstra mudança na metodologia de coleta de dados e impede a comparação dos resultados do indicador.

Desta forma, considerando que o indicador atende a uma das duas qualidades exigidas, a metodologia empregada aponta para a aceitação do indicador aos atributos acessórios da validade e confiabilidade:

Atributo	Qualidade	Atende à qualidade?
Validade e confiabilidade	Estabilidade e homogeneidade	Não
	Comparabilidade	Sim

Na seara da relevância e suficiência, as qualidades independência e completude são consideradas presentes no indicador em caso de respostas positivas às seguintes questões:

a) Individualmente considerado, o indicador traduz adequadamente o fenômeno monitorado?

b) Expressa o resultado da atuação institucional em um período de tempo definido (periodização)?

Para os fins a que se presta, o IPADO pode, isoladamente, ser considerado como adequado para monitoramento da quantidade de Pados instruídos em relação ao número de Pados instaurados, pois independe de outros parâmetros. Ressalva deve ser feita, entretanto, ao SPADO como fonte de dados alimentadora do indicador.

Quanto à representação da ação institucional durante certo período de tempo, embora os dados usados para cálculo do indicador estejam sujeitos a alterações instantâneas, o indicador atende, com ressalva, à exigência. Em outras palavras, a formulação do indicador é capaz de expressar o resultado da entidade em um período de tempo definido, mas as informações extraídas do SPADO para apuração do indicador, como já indicado, padecem de volatilidade, pois não são mantidas ao longo do tempo.

A economicidade do indicador está ligada aos custos incorridos para sua apuração. Considerando que não há dispêndios para extração dos dados e cálculo do IPADO, entende-se que o indicador atende à economicidade. Não estão incluídos na avaliação eventuais custos incorridos com melhorias implementadas nos sistemas SPADO e SIPAC.

O IPADO atende, também, aos critérios de objetividade e compreensão, uma vez que está definido de modo claro e preciso. Ademais, transmite de modo inteligível o resultado apurado, dificultando interpretações equivocadas.

Para avaliar a acessibilidade e tempestividade do IPADO, é necessário responder aos seguintes questionamentos:

a) A aferição é simples?

b) Os dados são divulgados periodicamente?

- c) A periodicidade da coleta condiz com as necessidades da medição?
- d) O método relativo à coleta e ao tratamento dos dados é transparente?
- e) É possível aferir a exatidão da informação prestada pelo indicador?

Sobre a aferição do indicador e a transparência na coleta e tratamento dos dados, para a sua apuração são necessárias operações de extração de informações do SPADO e do SIPAC com a correta aplicação de filtros. Caso contrário, os dados extraídos podem conter informações estranhas ao cálculo do indicador.

Por isso, considera-se que a aferição do indicador é dotada de relativa complexidade, pois depende de um conjunto de ações para composição dos dados a serem usados. Além disso, as informações extraídas do SPADO para apuração do indicador não são mantidas ao longo do tempo, mesmo que relativas a períodos já transcorridos. Desta forma, a aferição do indicador e a transparência na coleta e tratamento dos dados resta prejudicada.

Tendo em vista que, a partir do Relatório de Gestão de 2013, a Agência passou a apurar o indicador com base no período do ciclo de avaliação institucional, considera-se satisfatória a periodicidade da divulgação dos dados e sua adequação às necessidades de medição.

Desta forma, considerando que o indicador não atende a duas das cinco qualidades exigidas, e atende com ressalva a uma delas, a metodologia empregada aponta para o atendimento com ressalva do indicador aos atributos da relevância e suficiência.

A tabela abaixo resume a avaliação do indicador:

Atributo	Qualidade	Atende à qualidade?
Relevância e suficiência	Independência e completude	Sim, com ressalva
	Economicidade	Sim
	Objetividade e compreensão	Sim
	Acessibilidade e tempestividade	Não

Pelo exposto, verifica-se que o indicador IPADO embora atenda à maioria das qualidades acessórias pode ser aperfeiçoado nos pontos em que a metodologia empregada indicou o não atendimento.

2.1.2.4 INFORMAÇÃO

Avaliação da fixação de metas para o indicador IPADO.

Fato

A meta de um indicador representa, em termos de avaliação qualitativa, o desempenho almejado para a realidade a ser medida. Nesse sentido, a fixação de metas deve estar alicerçada tecnicamente em estudos e informações balizadoras, não devendo estar embasada unicamente na intuição e na projeção de tendências históricas.



Em relação à gestão, as metas de indicadores são instrumentos importantes, pois possibilitam a adoção de providências diante de situações que exigem a tomada de decisão pelos gestores.

A SCO, por meio da Nota Técnica nº 3/201/SCO, informou que a fixação de metas para o IPADO teve como objetivo reduzir o passivo de PADOs instaurados e não instruídos em exercícios anteriores.

Entretanto, observou-se que a meta foi definida como um percentual sobre o total de PADOs instaurados no período avaliativo. Com isso, eventual queda no quantitativo de instauração de processos resulta em um baixo valor para a meta e, consequentemente, em pouca redução do passivo.

A diminuição do passivo acumulado seria mais facilmente alcançada por meio de metas que incidissem diretamente sobre número de PADOs pendentes de instrução, independentemente da quantidade de PADOs instaurados no período.

Portanto, nota-se um relativo desalinhamento entre a meta fixada e o objetivo motivador da formulação do indicador. Vale dizer, uma vez que o indicador foi proposto como forma de medir a capacidade da Agência em reduzir o passivo de PADOs instaurados e não instruídos, as metas estabelecidas, por incidirem na quantidade de PADOs instaurados no período, não garantem a redução desse passivo.

Sobre isso, Por meio do Informe nº 8/2015/SEI/SCO, o gestor esclareceu que:

“3.2 (...) tem-se que o raciocínio empreendido pode estar correto, quando se considera, hipoteticamente, a ocorrência de um pequeno número de instaurações em um determinado ciclo.

3.3. Nesse cenário o atingimento da meta proposta para o indicador poderia, eventualmente, ocorrer com um número pequeno de instruções, o que resultaria em uma baixa redução do passivo existente.

3.4. Ocorre que, historicamente, o número de processos instaurados pela Agência em um determinado período/ciclo costuma ser sempre elevado, como demonstrado na tabela abaixo:

Ciclo	Processos Instaurados
2º ciclo	5360
3º ciclo	5393
4º ciclo	4710
5º ciclo	3403
6º ciclo	3408
Média de Instaurações	4455

3.5. Ademais, outros fatores devem ser considerados quando se observa o número de instaurações processuais ocorridas em um determinado período/ciclo: o primeiro deles diz respeito à impossibilidade da Agência em determinar o número de processos que deverão ser instaurados em um determinado ciclo, uma vez que o poder/dever de sancionar, legalmente previsto, obriga-a, em regra, a promover a



instauração de processos administrativos sancionatórios quando constatado o descumprimento de obrigações que envolvam matéria de sua competência.

3.6. Um segundo fator a ser observado é a determinação do Conselho Diretor da Agência no sentido de que as áreas técnicas promovam, no decorrer do ano de 2015, os esforços necessários para eliminação do passivo processual, considerando-se os processos que foram instaurados até o ano de 2014.

3.7. Nesse diapasão foram instruídos até o momento, o total de 3.986 (três mil novecentos e oitenta e seis) processos, o que representa 77,79% da meta estipulada pelo Conselho Diretor, restando 1.138 (um mil cento e trinta e oito) processos, instaurados antes de 2014, a serem instruídos em 2015.

3.8. Ressalte-se que não estão incluídos nestes números os processos sem instrução de 1ª instância e que estão com trâmite suspenso em função de sua admissão para negociação de Termo de Ajustamento de Conduta, bem como os processos que estão apensados a outros uma vez que a instrução do processo apensado acompanha a instrução do principal.

3.9. Portanto, pode-se concluir que a efetividade do indicador IPADO em comento, não é um fator preocupante, uma vez que o conjunto das ações em curso, acima relacionadas, tem promovido o resultado esperado, qual seja, a eliminação do passivo processual.”

Conforme exposto pelo gestor, o quantitativo normalmente elevado de processos instaurados em um período, a princípio, se reflete em um valor igualmente alto da meta, não havendo prejuízos ao atingimento do objetivo final, qual seja, a eliminação do passivo processual.

Contudo, sobre o indicador IPADO, outras considerações são igualmente importantes e devem ser avaliadas.

Primeiro, um dos objetivos da fixação da meta foi evitar a incidência de prescrição quinquenal e intercorrente nos PADOS, em função do prazo decorrido sem as devidas providências pela agência reguladora. Com isso, o tempo de redução desse passivo também passa a ser um aspecto importante a ser considerado. Nesse sentido, a fixação da meta da forma como é atualmente realizada pode implicar em um maior tempo para a efetiva eliminação dos processos pendentes, considerando que, como demonstrado pelo gestor, o quantitativo de referência vem sendo menor a cada exercício.

Segundo, a forma de cálculo atual traz certa ineficiência ao processo como um todo. A redução da quantidade de processos instaurados no exercício de referência, a princípio, deveria possibilitar a redução de um número maior de processos pendentes de exercícios anteriores. Contudo, atualmente, acaba-se tendo o efeito inverso, com uma redução proporcionalmente menor do passivo.

Além disso, tendo em vista que o indicador é utilizado como parâmetro para a gratificação desempenho, a avaliação em termos absolutos dos processos instaurados poderia ser mais condizente com o efetivo desempenho da área.

Dessa forma, ainda que, conforme manifestado pelo gestor, aproximadamente 78% da meta tenha sido atingida e que a expectativa seja a eliminação do passivo processual no decorrer do 7º Ciclo Avaliativo, esses aspectos devem ser considerados em situações semelhantes que venham a ocorrer em futuramente.

2.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2015-2016, comprometendo o planejamento adequado das atividades, a execução do cronograma do plano de ações e a gestão efetiva dos recursos orçamentários e de pessoal.

Fato

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI é um instrumento que permite orientar e acompanhar as ações da área de TI a partir da definição das estratégias, alinhadas à organização, do plano de metas e do plano de ações para a efetiva execução.

De acordo com o Guia de Elaboração do PDTI v1.0 do SISP, o processo de elaboração deste documento constitui o planejamento de TI, devendo ter a participação das diversas áreas da unidade, direcionando os recursos para o alcance das metas da organização:

“O Planejamento de TI deve ser materializado em um documento escrito, publicado e divulgado no âmbito da organização, abrangendo ambientes interno e externo, relativamente à área de TI. Deve ser elaborado com a participação das diversas unidades da área de TI e áreas finalísticas. O documento deve ser acompanhado e avaliado periodicamente”. (g.n.)

A respeito da aprovação do PDTI 2015-2016, em resposta à SA nº 201503574/003, a Anatel encaminhou, por meio do Informe nº 1/2015/SEI/SOI, de 19.06.2015, a seguinte consideração:

“Após o processo de aprovação da minuta do PDTI 2015-2016 pelos membros da CITI, esta foi encaminhada, no dia 17/06/2015, ao Presidente da Agência para aprovação final, conforme estabelecido pela portaria que instituiu a CITI”. (g.n.)

Conforme exposto acima, por se tratar de um mecanismo de planejamento, entende-se que o propósito do PDTI é orientar as futuras ações, de forma antecipada, reduzindo as incertezas no alcance dos objetivos. Portanto, deve ser publicado e divulgado a tempo de ser efetivo para o exercício de referência.

Tendo em vista que o PDTI em aprovação refere-se ao biênio 2015-2016, sua publicação apenas no segundo semestre de 2015 compromete a execução do plano de ações a ser proposto, visto que o atraso representa cerca de 25% do período de vigência do documento.

Além disso, a demora na elaboração do PDTI também compromete a alocação orçamentária. Conforme transcrição abaixo do Guia, o PDTI orienta e justifica a aplicação dos recursos:

*“O PDTI representa um instrumento de gestão para a execução das ações de TI da organização, possibilitando **justificar os recursos aplicados em TI, minimizar o desperdício, garantir o controle, aplicar recursos naquilo que é considerado mais relevante** e, por fim, melhorar o gasto público e o serviço prestado ao cidadão”.* (g.n.)

Desta forma, sem a aprovação do novo Plano Diretor, não há orientação clara quanto ao efetivo gasto do orçamento destinado às ações de TI no exercício em questão. Fazendo com que importantes demandas corram o risco de não serem priorizadas na aplicação dos recursos e na execução das atividades, em detrimento de outras não tão relevantes para a organização.

Nesse mesmo sentido, a IN nº 04/2014, editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MP, dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de TI pelos órgãos integrantes do SISP e corrobora o entendimento ao afirmar que as contratações, ou seja, a aplicação dos recursos, devem ser precedidas de planejamento alinhado ao PDTI:

“Art. 4º As contratações de que trata esta IN deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI”.

Dessa forma, durante o período em que não há Plano Diretor aprovado, qualquer nova contratação ou aquisição relacionada a TI que não esteja aderente ao planejamento anterior estará em desacordo com as orientações estabelecidas pela SLTI/MP para os órgãos integrantes do SISP, do qual a Anatel faz parte.

Tendo em vista o exposto, conclui-se que a aprovação tardia e intempestiva do PDTI prejudica o planejamento adequado das atividades, compromete a execução do cronograma do plano de ações e inviabiliza a gestão efetiva dos recursos, tanto orçamentários, quanto de pessoal.

O mesmo entendimento estende-se às revisões anuais do PDTI. Apesar de constar, na minuta do PDTI encaminhada, a previsão de revisões ordinárias anuais, estas devem ser programadas formalmente com antecedência para que sejam finalizadas antes do início do próximo exercício de forma que o cronograma e os planos de metas, ações e investimentos sejam atualizados de acordo com o andamento das atividades.

A revisão anual do PDTI deverá ser embasada no acompanhamento contínuo previsto na minuta do PDTI 2015-2016, do qual resultam os relatórios de desempenho trimestrais:

*“O acompanhamento da execução das Metas e Ações contidas neste PDTI será de **forma contínua e com relatórios divulgados trimestralmente** a fim de dar completa transparência ao desempenho do trabalho realizado.”* (g.n.)

Causa



Ausência de programação tempestiva das atividades para elaboração e revisão do PDTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Informe nº 2/2015/SEI/SGI, encaminhada pelo Ofício nº 25/2015/SEI/AUD-Anatel, de 05.08.2015, a Agência apresentou o seguinte posicionamento:

“Os três principais fatores para que o PDTI 2015-2016 tenha sido aprovado apenas em 17/06/2015 foram: primeiro, o processo de elaboração do PDTI foi realizado concomitantemente ao processo de elaboração do Planejamento Estratégico Institucional - PEI. Vale salientar que o PEI teve sua aprovação em fevereiro/2015. O segundo fator está relacionado com a complexidade do PDTI, onde houve análise das mais de 600 medidas incluídas no PEI e utilizadas para compor o Inventário de Necessidades do PDTI, e um número elevado de iniciativas estratégicas identificadas no PEI que necessitaram de Planejamento das Ações do PDTI. Os dois primeiros fatores fizeram com que a minuta do PDTI fosse encaminhada para aprovação na reunião da CITI realizada no final de Janeiro/2015. Por fim, o terceiro fator foi o processo de revisão geral do PDTI pelas áreas da Agência que se estendeu até maio/2015. Apesar da demora, houve maior participação e crítica ao PDTI”.

Análise do Controle Interno

Dentre os fatores apresentados pelo gestor, em sua manifestação, para justificar a aprovação tardia do PDTI, encontra-se o fato da elaboração e aprovação do Plano Estratégico Institucional, PEI, ter ocorrido apenas em fevereiro/2015.

Cabe ressaltar que a publicação do PEI, no site da Anatel, se deu em 08.01.2015, conforme disponível em: http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=305.

Em que pese a divergência na data de publicação do Plano Estratégico da Anatel, a não aprovação do PEI não justifica o adiamento da elaboração do PDTI, tendo em vista a dimensão dos riscos e dos possíveis prejuízos em consequência da ausência de planejamento e de gestão orçamentária das ações de TI.

Na falta do PEI, o PDTI deve ser elaborado em consonância com outros dispositivos que poderão embasar a identificação dos princípios, diretrizes e estratégias da organização. Este alinhamento por meio de outros documentos de referência está disposto na IN SLTI 04/2010:

“Art. 4º Inexistindo o planejamento estratégico formalmente documentado, será utilizado o documento existente no órgão ou entidade, a exemplo do Plano Plurianual ou instrumento equivalente, registrando no PDTI a ausência do planejamento estratégico do órgão ou entidade e indicando os documentos utilizados.”
(g.n.)



Portanto, o adequado seria aprovar o PDTI 2015-2016 em tempo hábil de ser efetivo para os exercícios de referência e, posteriormente, utilizar o PEI para a revisão e atualização das estratégias organizacionais do Plano Diretor, que deverá ocorrer ainda em 2015, conforme orientado pela SISP:

*“O PDTI não é um documento imutável: ao longo do período de validade, **deve ser revisto e atualizado para atender às necessidades e estratégias organizacionais**”(g.n.)*

A segunda justificativa apresentada pelo gestor para a aprovação tardia do PDTI é em relação à sua complexidade. A Agência ressaltou que *“houve análise das mais de 600 medidas incluídas no PEI e utilizadas para compor o Inventário de Necessidades do PDTI, e um número elevado de iniciativas estratégicas identificadas no PEI que necessitaram de Planejamento das Ações do PDTI”*.

O processo de elaboração do PDTI é fundamental para o alcance dos objetivos da organização e requer engajamento e comprometimento de forma a identificar as demandas para atendimento às áreas finalísticas. Denota certa complexidade e esforço para definição das estratégias de ação visando a alocação adequada dos recursos de acordo com as prioridades institucionais.

Diante deste cenário, o processo de elaboração do PDTI, por si só, demanda tempo apropriado para um planejamento efetivo, devendo ser programado e iniciado com relativa antecedência à sua vigência, fato não constatado na Anatel para a elaboração do PDTI 2015-2016.

Por fim, a Agência informou que *“o processo de revisão geral do PDTI pelas áreas da Agência se estendeu até maio/2015”*.

Apesar da participação de toda a Agência ser positivo, o envolvimento maior das áreas finalísticas deve se dar ainda no processo de elaboração do PDTI. Desta forma, o processo de revisão se tornaria mais célere e produtivo.

Seria apropriado, também, que a equipe de elaboração do PDTI e a CITI fixassem as datas de conclusão das principais atividades, os produtos e as pessoas envolvidas, inclusive para a etapa de revisão, com vistas a não comprometer a aprovação do documento.

Ressalta-se que no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407008, referente ao exercício 2013, já havia sido constatado a morosidade do processo de revisão do PDTI 2012-2014, fato que reincidiu para a elaboração e aprovação do PDTI atual.

Por meio do Informe nº 37/2014 - GIDS/SGI, de 01.10.2014, o gestor havia se manifestado favorável ao acolhimento das recomendações, informando que iria incorporá-las na elaboração do novo PDTI, conforme transcrito abaixo:

“CONSTATAÇÃO 2.1.2.3: Morosidade do processo de revisão do PDTI 2012-2014.

Recomendação 1:

Que a Anatel aproveite os trabalhos de revisão em andamento para orientar a elaboração do novo PDTI 2015-2017, de forma que sua conclusão possa se dar ainda no decorrer de 2014.

Manifestação:

O resultado da revisão do PDTI 2012-2014 será utilizado como subsídio para elaboração do novo PDTI, ressalta-se que este está previsto para vigorar durante o biênio 2015-2016.

Recomendação 2:

Que, na elaboração do próximo PDTI, sejam formalmente programadas revisões ordinárias anuais a serem executadas tempestivamente, de modo a conferir efetividade ao processo de planejamento de TI.

Manifestação:

A Anatel concorda com a recomendação e irá incorporar a revisão do PDTI em bases anuais, de forma a permitir o alcance dos efeitos pretendidos, principalmente no tocante à consolidação da proposta orçamentária para o exercício seguinte.” (g.n.)

Diante das manifestações da unidade, a “Recomendação 2” foi dada como atendida para o acompanhamento realizado pelo Plano de Providências Permanente da Anatel, visto que o gestor havia encaminhado comprometimento no sentido de acolher as providências para as atividades futuras da Anatel, fato que não ocorreu para a elaboração do PDTI 2015-2016.

Recomendações:

Recomendação 1: Programar formalmente a revisão ordinária e tempestiva do PDTI, de modo que, antes do início do exercício respectivo, o documento esteja atualizado de acordo com as atividades já executadas.

Recomendação 2: Que, na elaboração do próximo PDTI 2017-2018, a Anatel estabeleça cronograma das atividades previstas, de forma que a sua conclusão se dê ainda no decorrer de 2016.

2.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Execução parcial de atividades pelo Comitê Interno de Tecnologia da Informação – CITI, elencadas na Portaria nº 390/2014.

Fato

De acordo com o Relatório de Gestão 2014 da Anatel, a Comissão Interna de Tecnologia da Informação foi criada, no âmbito da Agência, pela Portaria nº 390, de 12 de maio de 2014, com o objetivo de alinhar as ações de Tecnologia da Informação com os objetivos institucionais.

A CITI é composta por todos os Superintendentes e pelo Chefe de Gabinete da Presidência, sendo presidida pela Superintendente Executiva da Anatel.

As principais tarefas elencadas para a CITI são:

1. Elaborar, aprovar e publicar seu Regimento Interno;
2. Aprovar diretrizes de priorização para os projetos relevantes à Agência;
3. Aprovar os critérios de aceitação de riscos identificados no processo de elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI;
4. Aprovar minuta do PDTI e submetê-la ao Presidente Executivo da Anatel para aprovação final;
5. Divulgar cronograma de atividades da Comissão Interna para o exercício;
6. Propor a alocação de recursos orçamentários necessários e suficientes à gestão eficaz do PDTI;
7. Aprovar os levantamentos de necessidades estratégicas de Tecnologia da Informação – TI.

Com o intuito de analisar a atuação da CITI na gestão de TI da Anatel, foi encaminhada a SA nº 201503574/003, de 10.06.2015, solicitando informações a respeito das atividades desenvolvidas pela Comissão Interna no exercício de 2014.

Em resposta, a unidade encaminhou o Informe nº 1/2015/SEI/SGI, de 19.06.2015.

A respeito da tarefa de “*Elaborar, aprovar e publicar seu Regimento Interno*”, elencada entre as principais atividades da CITI, foi acordado pela Comissão, na 2ª Reunião Ordinária ocorrida em 28.07.2014, que não havia necessidade de elaboração do Regimento Interno.

Entretanto, não foram apresentados os motivos que justificassem a dispensa de consolidar, em um único documento, as regras estabelecidas para o funcionamento e para a gestão interna da Comissão.

O Regimento é um importante mecanismo de regulamentação e consolidação, possibilitando esclarecer as competências, a periodicidade de reuniões, as formas de convocação, os quóruns para votações e decisões, entre outras normas visando o cumprimento da função organizacional instituída à Comissão Interna.

Além disso, facilita o acesso, de todos os interessados, às normas que disciplinam a CITI. Algumas dessas regras já foram estabelecidas e registradas de forma esparsa nas Memórias de Reunião Ordinária da CITI, porém a consolidação em um só documento traria maior peso formal às decisões ali contidas.

A respeito da atividade nº 2 de “Aprovar diretrizes de priorização para os projetos relevantes à Agência”, reforça-se que, até o momento, não foram aprovadas, conforme texto abaixo extraído da minuta do PDTI 2015-2016 encaminhada pela unidade:

“Os critérios de priorização das necessidades deste PDTI serão definidos pelo Planejamento Estratégico Institucional, e também pela Comissão Interna de Tecnologia da Informação – CITI, conforme definido na portaria Nº 390 de 12 de maio de 2014, baseado nas diretrizes que venham a ser apresentadas pelo Planejamento Estratégico, quando da sua finalização”. (g.n.)

A atividade nº 4 de “Aprovar minuta do PDTI e submetê-la ao Presidente Executivo da Anatel para aprovação final”, conforme já observado, foi concluída, apesar de intempestivamente, visto que a minuta do PDTI foi encaminhada ao Presidente da Anatel apenas em 17.06.2015.

Quanto à atividade nº 5, “Divulgar cronograma de atividades da Comissão Interna para o exercício”, verificou-se que o cronograma publicado apresentou-se incompleto, no sentido de não trazer informações de todas as atividades de competência da Comissão Interna previstas e executadas no exercício de 2014.

O cronograma apresentado assemelha-se mais a uma agenda de reuniões, carecendo de melhores detalhamentos das ações realizadas ao longo do exercício e não apenas das datas e pautas sintéticas das reuniões periódicas realizadas.

Cabe ressaltar que as datas das reuniões informadas não estão de acordo com todas as datas das Atas de Reunião encaminhadas a esta Controladoria, em anexo ao Informe nº 1/2015/SEI/SGI, de 19.06.2015.

Além disso, o cronograma carece de atualização, visto que se estende apenas até abril/15 e traz a previsão de aprovação do PDTI 2015-2016 em Dezembro/14, fato que não ocorreu.

Desta forma, verifica-se que a Comissão Interna de Tecnologia da Informação da Anatel não desempenhou satisfatoriamente todas as suas principais atividades elencadas no Relatório de Gestão 2014.

Causa

Ausência de Regimento interno e de cronograma formal das atividades da CITI.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Informe nº 2/2015/SEI/SGI, encaminhada pelo Ofício nº 25/2015/SEI/AUD-Anatel, de 05.08.2015, a Agência apresentou o seguinte posicionamento:

“A desnecessidade de Regimento Interno para a Comissão interna de Tecnologia da Informação-CITI se deu em razão da Portaria nº 390, de 12/05/2014, que instituiu a CITI, já contemplar diversos itens de um regimento. Alguns itens que não foram contemplados na referida Portaria, acabaram sendo definidos na 2ª reunião ordinária pela própria CITI e registrados em memória, como a periodicidade das reuniões, a necessidade de pauta, a votação por maioria simples e que as reuniões extraordinárias não necessitariam ser convocadas com antecedência pré-determinada.

Cabe esclarecer que a proposta preliminar de agenda de reuniões ordinárias da CITI, apesar de ter sido apresentada na 2ª Reunião Ordinária da Comissão Interna de TI, foi alterada pelos membros em função da necessidade de realização de reuniões mais constantes, neste caso, mensais, não sendo necessária uma agenda anual pré-definida.

Algumas reuniões necessitam de alteração de agenda em função da criticidade de outros assuntos da Agência, mas as reuniões têm acontecido em periodicidade próxima à estabelecida, ou seja, mensal”.

Análise do Controle Interno

A respeito dos aspectos abordados na manifestação, registra-se que, como já apontado, o Regimento é um importante mecanismo de regulamentação e consolidação com vistas ao cumprimento da função organizacional instituída à CITI.

Proporciona a consolidação das regras estabelecidas na portaria que instituiu a Comissão e demais regras presentes nas memórias de reunião, facilitando o acesso aos interessados e disponibilizando em uma fonte única, com o peso formal e divulgação de um Regimento Interno.

Em relação ao cronograma publicado, verifica-se a necessidade de se registrar a informação de que se trata de um “cronograma preliminar” e a consolidação não apenas de uma agenda de reuniões, mas sim de um cronograma de todas as atividades que serão desempenhadas pela Comissão, devendo ser atualizado periodicamente para dar ampla divulgação das ações de competência da CITI.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar, aprovar e publicar o Regimento Interno da CITI de forma a consolidar, em uma fonte única, as regras estabelecidas com vistas ao cumprimento da função organizacional instituída à Comissão.

Recomendação 2: Elaborar cronograma completo de todas as atividades previstas para a CITI, incluindo as etapas de elaboração e revisão do PDTI, durante o exercício de referência, fixando as datas de conclusão, os produtos resultantes e as pessoas responsáveis, devendo ser atualizado periodicamente para dar ampla divulgação das ações de competência da CITI.

2.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de priorização completa do Inventário de Necessidades do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, devido à definição tardia de critérios para nortear o alcance dos objetivos da organização.

Fato

O alinhamento das estratégias de TI às estratégias da organização é fundamental, visto que os serviços prestados por essa área devem apoiar o alcance de todos os objetivos de negócio. Para tanto, é necessária a definição de critérios de priorização que possibilitem eleger projetos e necessidades aderentes ao atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos.

Portanto, priorizar projetos requer ordená-los segundo suas relações de custos e benefícios, adotando diversos parâmetros, tais como: financeiro, grau de criticidade, tempo de execução, abrangência no órgão, urgência, entre outros.

De acordo com o Guia de Elaboração de PDTI v1.0 do SISP, as fases que compõem o processo de elaboração do PDTI são:

- 1- Preparação;
- 2- Diagnóstico e
- 3- Planejamento.

Na fase de “Preparação”, define-se a metodologia de elaboração do PDTI, seleciona-se a documentação pertinente para referência e identificam-se os princípios e as diretrizes da organização com as quais a área de TI deve se alinhar.

Ainda nessa fase, é necessário identificar os critérios de priorização, de forma a estabelecer os principais parâmetros que nortearão a relação de necessidades da organização para o período.

A segunda etapa é de “Diagnóstico”, em que se procura reconhecer a realidade da área de TI e identificar os problemas ou oportunidades, elencadas no Inventário de Necessidades.

Na terceira fase, estabelece-se o planejamento para atendimento das necessidades elencadas, definindo-se os planos de metas e ações para o alcance dos objetivos. No “Planejamento”, os critérios de priorização são atualizados a partir do conhecimento das necessidades consolidadas no “Diagnóstico” e possuem as seguintes características, de acordo com o guia:

*“Os **critérios de priorização** podem refletir, por exemplo, aspectos como limitações de tempo, restrições de orçamento, grau de impacto e criticidade das necessidades inventariadas e representatividade no alinhamento com as políticas e planos governamentais e do órgão. É possível, inclusive, atribuir pesos aos critérios definidos, para diferenciá-los quanto à relevância”.*

Consolidados os critérios de priorização, são, então, classificadas as necessidades inventariadas, dando origem ao documento conhecido como “Inventário de Necessidades”.

Em seguida, deve-se “selecionar as necessidades classificadas com baixa prioridade, que não possuem previsão de atendimento no período de validade do PDTI, e inseri-las em uma lista de necessidades não priorizadas, para reexame no próximo ciclo de Elaboração do Plano”.

Tanto o Inventário de Necessidades, quanto a Lista de Necessidades não priorizadas irão compor o anexo da minuta do PDTI.

Assim, no intuito de avaliar o processo de elaboração do novo PDTI da Anatel, foi encaminhada a SA nº 201503574/003. Em resposta, a unidade enviou, por meio do Informe nº 1/2015/SEI/SGI, de 19.06.2015, a minuta do PDTI 2015-2016 e as atas de reunião da Comissão Interna de Tecnologia da Informação – CITI.

De acordo com a Memória da 3ª Reunião Ordinária da CITI, ocorrida no dia 01 de setembro de 2014, foram classificados como prioritários 26 projetos de sistemas. Para essa consolidação, foi solicitado que cada Superintendência da Anatel elege-se 3 (três) projetos mais relevantes de cada área, resultando, ao final, nos 26 projetos, que foram ordenados de acordo com seguintes critérios propostos pela SGI:

- Interface com usuário de serviços de Telecom;
- Impacto para sociedade;
- Arrecadação;
- Obrigações legais e Regulatórias;
- Gestão da Informação;
- Número elevado de instâncias;
- Produtividade dos servidores;
- Apoio à gestão administrativa;
- Fase Avançada.

Não restou claro, nessa Memória de Reunião da comissão, se a priorização das demais necessidades obedeceria aos mesmos critérios propostos pela SGI para esse caso.

Após análise da minuta do PDTI 2015-2016, verificou-se, contudo, que não houve a classificação, de acordo com o grau de prioridade, de todas as 138 necessidades que compõem o inventário.

A minuta do PDTI 2015-2016 tece a seguinte consideração a esse respeito:

“Os critérios de priorização das necessidades deste PDTI serão definidos pelo Planejamento Estratégico Institucional, e também pela Comissão Interna de Tecnologia da Informação – CITI, conforme definido na portaria Nº 390 de 12 de maio de 2014, baseado nas diretrizes que venham a ser apresentadas pelo Planejamento Estratégico, quando da sua finalização”.

Tal entendimento vai de encontro às orientações estabelecidas pelo SISP que, conforme já apresentado, sugere que os critérios de priorização sejam definidos ainda na fase de “Preparação” do plano e, posteriormente, se necessário, atualizados e aprovados pela Comissão Interna de Tecnologia da Informação – CITI:

“Durante a definição dos princípios e diretrizes deve-se identificar os critérios de priorização, que, posteriormente, serão validados pelo Comitê de TI. Deve-se observar também os critérios de prazos, criticidade e impacto na realização ou não das necessidades levantadas, bem como os critérios para aceitação de risco”.
(g.n.)

Além disso, o Planejamento Estratégico Institucional foi publicado, no site da Anatel em 08 de janeiro de 2015, data anterior ao envio da minuta do PDTI para aprovação do Presidente da Agência, que ocorreu em 17 de junho de 2015 (http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=305).

Portanto, o PDTI já deveria estar atualizado, contendo os critérios estabelecidos e a efetiva priorização de todo o Inventário de Necessidades, separando-se, de preferência, as necessidades de baixa prioridade na Lista de Necessidades não priorizadas.

Ressalta-se que a etapa de priorização de necessidades, a partir da definição de critérios, é essencial na elaboração do PDTI, pois orientará a etapa do plano de ações e toda a execução propriamente dita.

Causa

Ausência de tempestividade na definição dos critérios de priorização das necessidades do PDTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Informe nº 2/2015/SEI/SGI, encaminhada pelo Ofício nº 25/2015/SEI/AUD-Anatel, de 05.08.2015, a Agência apresentou o seguinte posicionamento:

“Identificou-se na Revisão do PDTI 2012-2014 e na elaboração do PDTI 2015-2016 dificuldade de estabelecer rotina formal para priorização de todas as necessidades de TI da Agência. Por essa razão, e como já se tinha uma priorização exclusiva para os projetos relacionados a sistemas, foi incluída no próprio PDTI ação específica para definição de critérios que apoiem a priorização da execução das demandas de TI, permitindo que o PDTI seja responsável pelo alinhamento com o PEI e focado principalmente nas diretrizes de atuação da TI. A Iniciativa ‘Elaborar e implementar procedimento de priorização de TI em conformidade com o Planejamento Estratégico’ contém a ação ‘Definir critérios de priorização baseado no planejamento estratégico’.”



Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação da unidade, a Anatel apresentou dificuldades, durante a elaboração do PDTI 2015-2016, na definição de critérios para a priorização de todo o Inventário de Necessidades. Este fato levou a unidade a incluir, no próprio PDTI 2015-2016, a ação “*Definir critérios de priorização baseado no planejamento estratégico*”.

Não houve esclarecimentos de quais providências estão sendo realizadas para a execução dessa ação, nem tampouco justificativas para o atraso em sua conclusão, cujo prazo previsto, estabelecido pelo PDTI 2015-2016, era junho/2015.

Além disso, entende-se que a definição de critérios de priorização ainda no início do processo de elaboração do PDTI, conforme orientado pela SISP, contribui para o conhecimento de quais ações são essenciais para o atingimento dos objetivos estratégicos da organização.

Sem a completa definição de quais ações serão foco da organização, no período de vigência do PDTI, de acordo com a realidade orçamentária, as limitações de tempo, o grau de urgência, entre outros parâmetros, torna-se impossível um efetivo planejamento para a execução e o futuro atendimento das necessidades.

A ausência da definição prévia dos critérios de priorização também fragiliza o cronograma estabelecido para a execução de todas as ações. Visto que não há recursos para a execução simultânea de todas as atividades, nem uma definição clara de quais serão iniciadas primeiramente. Com isso, a definição do “prazo de conclusão” torna-se meramente formal e, de certa forma, aleatória.

Vislumbra-se, também, risco de desperdício de recursos no intervalo de tempo em que não há definição objetiva das ações prioritárias, mas que o PDTI já se encontra em vigência e, portanto, já com atividades em andamento. Essa ausência de orientação pode acarretar em gastos ineficientes do orçamento destinado às ações de TI, com importantes demandas estando sujeitas a não serem iniciadas, em detrimento de outras não tão relevantes para a organização.

Ressalta-se que, em manifestação ao Relatório Preliminar, por meio do Informe nº 3/2015/SEI/SGI, de 15.10.2015, o gestor informou que as diretrizes e os critérios de priorização haviam sido definidos durante a 11ª reunião ordinária da Comissão Interna de TI, realizada em 14.08.2015, e estariam sendo aplicados ao Inventário de Necessidades.

O andamento da priorização das necessidades, com base nos critérios definidos, será tratado no âmbito do Plano de Providências Permanente da Anatel.

Recomendações:

Recomendação 1: Utilizar os critérios definidos na ação “Definir critérios de priorização baseado no planejamento estratégico” do PDTI 2015-2016 na revisão anual do PDTI de forma que o Inventário de Necessidades seja priorizado a tempo de ser efetivo para a execução de 2016.

Recomendação 2: Incluir, no Regimento Interno da CITI, a ser publicado, a obrigatoriedade de que os critérios de priorização do PDTI sejam definidos ainda no início do processo de elaboração do Plano Diretor, de forma a estabelecer quais ações serão essenciais para o atingimento dos objetivos estratégicos da organização.

Recomendação 3: Incluir, no novo PDTI, ações específicas para atender à priorização dada às necessidades da Anatel.

2.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Necessidade de definição de processo para permitir a inclusão/alteração, se necessário, de demandas de manutenção de software ao longo do ano e de uma política permanente de acompanhamento e avaliação junto aos usuários dos sistemas.

Fato

Devido à dinâmica própria do ambiente de TI, para uma adequada priorização das necessidades é importante que haja uma política de ajustes e melhorias de modo a promover constante adequação e manutenção dos *softwares* de acordo com níveis de serviços e com as novas demandas dos usuários.

Nesse sentido, foi solicitado à Anatel, por meio da SA nº 201503574/003, de 10.06.2015, que descrevesse a rotina de priorização das demandas de manutenção de *software* instituída na pauta regular da Comissão Interna de Tecnologia da Informação – CITI, incluindo o processo e os critérios de hierarquização das demandas e a participação dos usuários dos sistemas.

Em resposta, a Anatel encaminhou, por meio do Informe nº 1/2015/SEI/SGI, de 19.06.2015, a seguinte consideração:

“A rotina de priorização de demanda instituída na CITI consiste na definição de uma lista de projetos identificados a partir do levantamento de necessidades identificadas na revisão do PDTI 2012-2014. Onde cada Superintendência identificou em torno de 3 projetos prioritários. Em seguida, foi realizado um trabalho de definição dos critérios citados no item 4.4.2 deste documento, com o intuito de realizar a ordenação dos projetos. Foi solicitado que a ordenação fosse feita com base em duas categorias de demandas Novos Projetos de Sistemas e Manutenção Evolutiva.

Prosseguindo com os procedimentos, foi identificada para cada um dos projetos priorizados, principalmente de manutenções evolutivas, e junto ao gestor usuário do sistema, a lista necessidades que seriam atendidas em 2014”. (g.n.)

O processo descrito acima, na resposta da Anatel, trata-se do procedimento realizado para definição inicial dos projetos de sistemas prioritários do PDTI.

Entretanto, não foi definida uma rotina periódica a ser realizada pela CITI, em suas reuniões regulares, com vistas a permitir atualizações de demandas ao

longo do ano e promover as adequações necessárias à continuidade do serviço prestado ao usuário.

Não foi informada, também, a existência de avaliações sistemáticas junto aos clientes internos e o monitoramento por meio de indicadores de modo a garantir a qualidade no atendimento as suas reais necessidades.

A necessidade de se estabelecer uma rotina de priorização das demandas já havia sido objeto de constatação no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407008, exercício 2014. Naquela ocasião, foi recomendado que a Anatel adotasse *“as medidas necessárias para estabelecer um mecanismo de priorização das demandas relativas à manutenção de softwares, no qual se garanta a priorização das solicitações relacionadas aos sistemas que suportam os principais processos de negócio da Agência.”*.

Verificou-se que, após a recomendação, a Agência classificou as demandas de *softwares* levantadas para o PDTI 2015-2016 em duas categorias: *“Novos Projetos de Sistemas”* e *“Manutenção Evolutiva”*.

Ressalta-se, entretanto, que essa classificação deu-se apenas inicialmente, para elaboração do PDTI, não sendo estabelecida rotina para permitir atualizações de demandas na pauta regular da CITI.

Verifica-se na minuta do PDTI 2015-2016 a previsão do acompanhamento da execução das metas e ações por meio de relatórios trimestrais, porém, não foi estabelecido o uso dessas informações para a contínua análise da adequação das prioridades estabelecidas originalmente no PDTI:

“O acompanhamento da execução das Metas e Ações contidas neste PDTI será de forma contínua e com relatórios divulgados trimestralmente a fim de dar completa transparência ao desempenho do trabalho realizado”.

Desta forma, verifica-se a necessidade de estabelecimento de uma efetiva rotina de priorização das demandas de manutenção de *software* ao longo do ano e de uma política permanente de acompanhamento e avaliação junto aos usuários dos sistemas.

Causa

Ausência de rotina formal para priorização de todas as necessidades de TI da Agência ao longo do ano e ausência de avaliações do atendimento das necessidades dos clientes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Informe nº 2/2015/SEI/SGI, encaminhada pelo Ofício nº 25/2015/SEI/AUD-Anatel, de 05.08.2015, a Agência apresentou o seguinte posicionamento:

“Identificou-se na Revisão do PDTI 2012-2014 e na elaboração do PDTI 2015-2016 dificuldade de estabelecer rotina formal para priorização de todas as necessidades de TI da Agência. Por essa razão, e como já se tinha uma priorização exclusiva para os projetos relacionados a sistemas, foi incluída no próprio PDTI ação específica para definição de critérios que apoiem a priorização da execução das demandas de TI, permitindo que o PDTI seja responsável pelo alinhamento com o PEI e focado principalmente nas diretrizes de atuação da TI. A Iniciativa ‘Elaborar e implementar procedimento de priorização de TI em conformidade com o Planejamento Estratégico’ contém a ação ‘Definir critérios de priorização baseado no planejamento estratégico’.

Estão sendo discutidos os critérios de priorização de TI, conforme Iniciativa ‘Elaborar e implementar procedimento de priorização de TI em conformidade com o Planejamento Estratégico’ ação ‘Definir critérios de priorização baseado no planejamento estratégico’. Tal ação em conjunto com a ação 2 ‘Estabelecer rotina de balanceamento do portfólio de projetos da SGI’ com objetivo de prover as condições adequadas para contínua análise da adequação das prioridades estabelecidas, tem como objetivo estabelecer rotina de priorização de software ao longo do ano.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a manifestação da Agência, a ausência de uma rotina de priorização vem trazendo prejuízos diversos à execução das ações de TI, tendo em vista os problemas recorrentes relatados pelos próprios usuários internos dos sistemas e já mencionados nos Relatórios de Contas de exercícios anteriores e nos próprios Relatórios de Gestão da unidade.

Conforme exposto no fato, é essencial uma política de atualização e inserção de novas demandas ao longo do ano de forma a garantir a qualidade no atendimento e a priorização adequada das necessidades dos usuários, tendo em vista a dinâmica inerente ao ambiente de TI.

Para tanto, a realização de avaliações periódicas junto aos clientes internos e monitoramento por meio de indicadores torna-se de grande importância para o embasamento da rotina de priorização de demandas.

Conforme informado pelo gestor, no PDTI 2015-2016, há a iniciativa “Elaborar e implementar procedimento de priorização de TI em conformidade com o Planejamento Estratégico” que apresenta a seguinte ação relacionada ao tema: “Estabelecer rotina de balanceamento do portfólio de projetos da SGI”.

Esta ação possui prazo para conclusão em Dezembro/2015, portanto ainda se encontra em implementação. A Agência não mencionou, em sua manifestação, as atividades já realizadas para a ação em questão. Portanto, as providências definitivas serão analisadas na ocasião do Plano de Providências Permanente da Agência.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer uma rotina de priorização das demandas de manutenção de software a ser realizada periodicamente pela CITI, em suas reuniões regulares, com

vistas a permitir atualizações e inclusões de demandas ao longo do ano e promover as adequações necessárias à continuidade do serviço prestado ao usuário.

Recomendação 2: Elaborar uma política permanente de avaliação sistemática junto aos clientes internos e acompanhamento por meio de indicadores de modo a garantir a qualidade no atendimento das suas reais necessidades.

2.1.3.5 CONSTATAÇÃO

Fragilidade no alinhamento entre o Plano de Metas e os objetivos estratégicos de TI em decorrência da definição de uma única meta global para o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, inviabilizando a mensuração individual do atendimento das diferentes necessidades inventariadas.

Fato

No processo de elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, é necessário elaborar o Plano de Metas e o Plano de Ações que são definidos a partir dos desdobramentos das necessidades inventariadas.

O Plano de Metas é a definição quantitativa do objetivo estratégico proposto. Cada meta deve ser mensurada com o tempo que é almejado para atingir e o valor que se deseja despendar para alcançar o propósito.

Esse entendimento é ratificado, pela SISP, no Guia de Elaboração do PDTI:

“As metas definem marcos mensuráveis, controláveis e quantificáveis para a satisfação das necessidades inventariadas. Representam o valor do indicador a alcançar em determinado prazo. Ou seja, são compostas por três partes: propósito, valor e prazo. Elas estabelecem ou contribuem para um ou mais objetivos de negócio da organização. Representam um resultado quantificável a ser atingido no futuro”. (g.n.)

As metas contribuem, também, para a formação do Plano de Ações, pois, por serem mais concretas que os objetivos estratégicos, auxiliam na visualização das ações que serão necessárias.

Para tanto, elas devem ser definidas com clareza e com parâmetros precisos de modo que as ações possam ser o desmembramento das atividades ou projetos que deverão ser cumpridos para que, em conjunto, produzam efeito no alcance da meta estabelecida:

“Deve-se buscar definir metas cujo atingimento seja possível e ações claramente relacionadas, de forma pragmática”. (g.n.)

Em resumo, as ações são os desdobramentos das metas que, por sua vez, são definidas a partir das necessidades inventariadas. O Plano de Metas, o Plano de Ações e o Inventário de Necessidades devem estar alinhados aos objetivos estratégicos de TI e da organização.

A minuta do PDTI 2015-2016, encaminhada por meio do Informe nº 1/2015/SEI/SGI, de 19.06.2015, apresenta uma única meta, que foi segregada em porcentagem de cumprimento nos 2 (dois) anos de vigência do Plano Diretor:

Indicadores		Meta	Prazo / Periodicidade
Meta 1	% de execução do PDTI	64%	dez/15
		80%	dez/16

A simples mensuração da porcentagem global de execução do PDTI não representa a satisfação de todas as necessidades inventariadas e o alcance dos objetivos de negócio da organização.

Em análise, verifica-se que este Plano de Metas não apresenta correlação direta com o objetivo e as estratégias estabelecidas no próprio PDTI, a partir do Plano Estratégico Institucional da Anatel.

Não é possível visualizar e relacionar a meta estabelecida de simples execução como uma mensuração (contendo propósito, valor e prazo) das estratégias definidas no PDTI e transcritas na tabela abaixo:

Objetivo	Estratégias
Intensificar e aprimorar o uso de Tecnologia de Informação na regulação	Aperfeiçoar as Bases da informação
	Estabelecer Modelo de Gestão de TI
	Integrar e otimizar processos
	Promover a Governança de TI
	Promover a inovação em aplicações de TI
	Prover a infraestrutura de TI

O padrão do Plano de Metas definido no PDTI anterior, com vigência de 2012 a 2014, demonstra-se mais adequado ao estabelecer um conjunto de metas para cada categoria de necessidades inventariadas, correlacionando-as ao alinhamento estratégico, conforme exemplificado abaixo para a categoria de necessidades “Governança de TI”:

Meta	Descrição da Meta	Indicadores	Previsto		Realizado		Programas Estratégicos					
			Valor	Prazo/Period.	Valor	Prazo/Period.	P1	P2	P3	P4	P5	P6
MGOV_1	Aprimorar a Governança de TI	% de processos implementados definidos no Plano de Ação para a meta MGOV_1	100%	dez/14	25%	mai/14			√			
MGOV_2	Aprimorar a Segurança de Informação e da Telecomunicação	% de processos críticos implementados definidos no Plano de Ação para a meta MGOV_2	100%	abr/13	50%	mai/14			√			
MGOV_3	Institucionalizar o Escritório de Projetos e de	Quantidade de reporte do andamento dos	1	mensal	0				√			



	Programas (EPP) da ADGI	projetos de TI para Anatel e demais interessados										
MGOV_4	Criar o Portfólio de Serviços e de Projetos de TI	Portfólio criado	sim/não	dez/12	não	mai/14			√			

Necessidades em Governança de TI – PDTI 2012-2014

Desta forma, verifica-se a fragilidade do Plano de Metas apresentado na minuta do PDTI 2015-2016, carecendo de maior alinhamento aos objetivos estratégicos de TI propostos.

Causa

Estabelecimento de uma única meta global para entrega dos produtos de todo o PDTI 2015-2016, não apresentando correlação direta com as estratégias estabelecidas, e nem permitindo mensurar e quantificar o atendimento de cada objetivo estratégico.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Informe nº 2/2015/SEI/SGI, encaminhada pelo ofício nº 25/2015/SEI/AUD-Anatel, de 05.08.2015, a Agência apresentou o seguinte posicionamento:

“A metodologia do planejamento estratégico utilizou a lista de medidas como base para organização das iniciativas estratégicas. Tais iniciativas foram utilizadas no PDTI para planejamento das ações para atendimento das necessidades de TI, garantindo o alinhamento com planejamento estratégico. A lista de medidas do planejamento estratégico serviu de base para elaboração do inventário de necessidades do PDTI. Por esta razão, é possível constatar que o plano de ação visa fornecer as condições necessárias para atendimento das demandas do inventário de necessidades. Adicionalmente, com o apoio da CITI na priorização das necessidades, será possível focar nas demandas mais relevantes do inventário, conforme capacidade e orçamento.

Com o desdobramento das iniciativas estratégicas em ações que compõem o plano de ações, foi elaborado um conjunto de produtos resultantes destas ações. A meta estabelecida é referente a um indicador de resultado que tem como objetivo a entrega destes produtos, conforme lista abaixo, ficando como meta o atendimento de 80% do PDTI durante sua vigência, Segue lista de Produtos:

Elaborar e implementar programa para reestruturar a Gestão de Informação			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Programa de Gestão da Informação publicado	jul/15	A1
Produto 2	Ambiente informacional de BI priorizados pelo PEI disponibilizado	dez/15	A2,A4
Produto 3	Novo Portal, Anatel Integra, Nova Intranet, WikiAnatel e Diálogo Anatel implantados	abr/15	A3



Produto 4	Normativos de acesso à informação publicados	dez/16	A5
Produto 5	Portaria Normativa estabelecendo procedimento para inventário publicada, Ativos inventariados e Critérios de classificação da informação estabelecidos	nov/15	A6
Implantar Processo Eletrônico e Gestão Eletrônica de Documentos			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	SEI implantado, com modelos e padrões documentais definidos	dez/15	A1,A2
Produto 2	Infraestrutura adequada para apoio ao SEI disponibilizada	jun/16	A3,A4
Elaborar e implementar projeto para aperfeiçoar os processos de TI			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Processos de Gestão de Portfólio de Projetos, Desenvolvimento de Sistemas e Manutenção de Sistemas mapeados e melhorados e indicadores definidos	dez/16	A1,A2,A3,A4,A5,A6
Estabelecer programa para prover sistemas e serviços de qualidade			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Relatório com os principais indicadores de qualidade e um diagnóstico do ambiente	ago/15	A1,A2
Produto 2	Normas atualizadas e implantadas	abr/16	A3,A4,A5,A6
Implantar gestão de serviços de TI			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Software de gestão de serviços de TI instalado e implantado	out/15	A1
Produto 2	Quadro de distribuição de pessoal readequado	jun/15	A2,A3
Implantar metodologia de gestão de projetos			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Portfólio de projetos definidos e acompanhados	mai/15	A1
Produto 2	Metodologia de gestão de projetos definida e publicada	dez/15	A2,A3,A4,A5
Estabelecer programa para prover Solução Integrada de Gestão Administrativa			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Solução Integrada de Gestão Administrativa implantada	dez/16	A1,A2,A3,A4,A5,A6
Estabelecer programa para rever processos finalísticos e de gestão prioritários para entrega de valor			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Ambiente e ferramenta disponibilizados	mai/15	A1,A2
Produto 2	Termo de Referência Elaborado	jun/15	A3
Elaborar e implementar plano de ação de aprimoramento do relacionamento entre TI e o Negócio da Anatel			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Portaria de Gestão de Soluções de TI publicada	mai/15	A1
Produto 2	Plano de Comunicação Elaborado	fev/15	A3
Produto 3	Diretrizes para definição de acordos de nível de serviço definidos	dez/15	A2,A4
Elaborar e implementar procedimento de priorização de TI em conformidade com o Planejamento Estratégico			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Critérios de priorização baseado no planejamento estratégico definidos	jun/15	A1



Produto 2	Processo de balanceamento de portfólio de projetos mapeado	dez/15	A2
Elaborar e implementar programa para adequar os sistemas legados ao plano estratégico			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Termo de referência elaborado	abr/15	A1
Produto 2	Banco de dados Corporativo Implantado	out/15	A4
Produto 3	Programa de implantação dos projetos de adequação dos sistemas legados elaborado	dez/16	A2,A3,A5,A6
Elaborar e implementar projeto para desenvolver solução de computação em nuvem			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Implantar solução piloto de computação em nuvem privada	fev/15	A1
Produto 2	Implementar de solução de computação em nuvem na Agência	jun/16	A2,A3
Elaborar e implementar projeto para desenvolver soluções para plataformas móveis			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Programa de implantação dos aplicativos móveis elaborado	dez/16	A1,A2
Elaborar estudos para avaliar a implantação de big data			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Estratégia de Implantação de big data proposta	jul/16	A1,A2,A3,A4,A5
Elaborar e implementar plano de ação relacionado à segurança da informação			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Processo GRSIC implantado	mai/15	A1
Produto 2	Planos GRSIC encaminhados para aprovação (Conselho Diretor)	dez/16	A2,A3,A4
Elaborar e implementar projeto para definir padrões de arquitetura, plataforma, linguagens e tecnologias			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Relatório com os principais indicadores de monitorados e um diagnóstico do ambiente	set/15	A1,A2
Produto 2	Normas atualizadas e implantadas	mai/16	A3,A4
Estabelecer programa para prover infraestrutura adequada de TI para a Agência			
Produto		Prazo	Ações
Produto 1	Serviço de monitoramento de infraestrutura de TI reestruturado	dez/15	A1
Produto 2	Laboratório com equipamentos usados instalados	mar/15	A2
Produto 3	Projeto de implantação do Sistema Autônomo elaborado	jun/15	A3
Produto 4	IPv6 implantado na Agência	jun/16	A4
Produto 5	Célula B movida e operacional no novo site	set/15	A5
Produto 6	Solução adquirida e implantada na Sede e cidades sedes das olimpíadas	jun/16	A6
Produto 7	Termo de referência para contratação de aquisição de equipamento de microinformática elaborado	jun/15	A7
Produto 8	Termo de referência para adaptação, e modernização da sala de reuniões dos Conselhos Diretor e Consultivo elaborado	jun/15	A8
Produto 9	Ambientes de desenvolvimento, teste, homologação e produção implantados e geridos	mar/15	A9
Produto 10	Estudo de melhoria da sustentação de sistemas elaborado	out/15	A10
Produto 11	Projeto para modernização das salas seguras de TI das GR e UO elaborado	dez/15	A11



Produto 12	Salas seguras de TI das GRe UO adaptadas, equipadas e modernizadas	dez/16	A12
------------	--	--------	-----

Análise do Controle Interno

A Agência informou que o Plano Estratégico Institucional foi referência para a definição das iniciativas estratégicas do PDTI que, por sua vez, foram utilizadas para a definição do Plano de Ações.

Para cada iniciativa estratégica, há um conjunto de ações e um conjunto de produtos destas ações, que são os resultados concretos.

Os produtos possuem prazo definido para conclusão e o Plano de Metas foi estabelecido com o objetivo de entregar 80% destes produtos durante a vigência do PDTI, ou seja, até dezembro/2016.

Verifica-se que houve uma inversão na ordem de definição de metas e ações. Enquanto o SISP orienta que o Plano Estratégico seja referência para a elaboração do Plano de Metas e, posteriormente, estas auxiliem na visualização das ações que serão necessárias, o PDTI 2015-2016 da Anatel elaborou o Plano de Ações diretamente alinhado às Estratégias e, posteriormente, definiu a meta como sendo a porcentagem global de execução dos produtos das ações.

Esta inversão não acarretou grande prejuízo para a elaboração do PDTI, visto que as orientações do SISP são sugestões para auxiliar a unidade.

Entretanto, o Plano de Metas precisa ser melhor definido, mesmo tendo como referência a execução dos produtos das ações. A mensuração da porcentagem global de execução do PDTI não representa a satisfação por igual de todas as iniciativas estratégicas, que irão refletir diretamente no alcance, ou não, dos objetivos de negócio da organização.

Por exemplo, se a meta for alcançada, sendo entregue 80% dos produtos do PDTI até dezembro/2016, não significa que 80% de cada estratégia da organização foi atingido, apenas fornece uma média. É possível que, neste contexto, 100% dos produtos de uma iniciativa estratégica sejam entregues, enquanto que outra não tenha tido nenhuma ação concluída, ainda que prioritária.

Desta forma, tem-se que a única meta estabelecida tem um caráter genérico e global, não sendo capaz de mensurar e quantificar o que, de fato, foi satisfeito das necessidades inventariadas e a contribuição para atingimento de cada objetivo estratégico, necessitando de detalhamentos adicionais para que haja melhor acompanhamento dos resultados ao longo da execução do plano.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir com maior detalhamento o Plano de Metas do PDTI 2015-2016, de forma que apresente correlação direta com as estratégias estabelecidas, sendo capaz de mensurar e quantificar o atendimento de cada objetivo estratégico visando ao



melhor acompanhamento do atendimento das necessidades ao longo da execução do plano.

2.1.3.6 INFORMAÇÃO

Evolução do plano de melhorias da versão atual do Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC e acompanhamento por parte do Conselho Diretor na Anatel com vistas a sanar as falhas recorrentes do Sistema.

Fato

O Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC é destinado à gestão dos créditos, referentes ao lançamento, arrecadação e restituição de todas as receitas da Anatel.

O SIGEC apresentou recorrentes falhas relacionadas à tecnologia da informação, que comprometiam a sua efetividade para a administração dos recursos da Anatel e, portanto, foram objeto de constatação e recomendação em relatórios anteriores.

A ausência da efetiva priorização, tanto das melhorias do sistema atual, quanto da elaboração do novo sistema, e a ausência de acompanhamento por parte do Conselho Diretor contribuíram para a pouca evolução no atendimento às necessidades conhecidas.

No intuito de avaliar a evolução do plano de melhorias no SIGEC atual e das ações priorizadas em 2014, as atividades já concluídas para o desenvolvimento do novo sistema SIGEC, bem como o acompanhamento por parte do Conselho Diretor na Anatel com vistas a sanar as falhas recorrentes do Sistema, foi encaminhada a SA nº 201503574/003, de 10 de junho de 2015, solicitando as informações pertinentes.

Em relação ao plano de melhorias no SIGEC atual, a Anatel encaminhou cronograma contendo as ações priorizadas no exercício de referência e a situação de cada uma, com as datas previstas de início e fim, conforme transcrito na tabela abaixo:

OS	Tarefa	Data Inicio	Data Fim	Status
Fase 1	Parcelamento			
21300/2014	Parcelamento Extrajudicial	18/07/2014	15/08/2014	100%
20244/2014	Parcelamento Administrativo	20/06/2014	29/08/2014	100%
29796/2014	Relatórios de parcelamento	06/10/2014	02/12/2014	100%
Fase 2	Geração de Editais e Notificações			
14375/2014	Módulo de Geração das Notificações e Editais	30/09/2014	31/12/2014	25%
14376/2014	Módulo de Geração dos Editais	06/10/2014	31/12/2014	0%
Fase 3	Relatórios Gerenciais			
24811/2014	Relatórios Gerenciais – BI	27/08/2014	31/12/2014	95%
Fase 4	Melhorias diversas			
41938/2013	Alteração do texto da notificação - Preços Públicos	15/09/2014	24/09/2014	100%



21415/2014	Reabilitação dos créditos cancelados indevidamente	17/07/2014	31/10/2014	100%
22588/2014	Alteração do limite de inscrição em dívida ativa	20/10/2014	21/11/2014	50%
28252/2014	Alteração do texto da notificação - Ônus Contratual	24/11/2014	18/03/2015	100%
11528/2014	Criação da receita 4102 - Fust sobre interconexão e EILD	06/10/2014	28/11/2014	75%
16257/2014	Alteração da regra de retificação da declaração do Fust	01/12/2014	16/01/2015	100%
21994/2014	Regra de atualização da receita 8806	22/12/2014	10/04/2015	100%
18219/2014	Impressão da 2ª via da notificação de PPDESS	19/01/2015	30/12/2014	100%
18363/2014	Inibição de alteração da data de vencimento e da Data DOU/Data de Constituição, quando a notificação já tiver sido impressa	16/02/2015	18/03/2015	100%
17329/2014	Criação da receita 4201 - CFRP – Estações não Licenciadas	09/03/2015	10/04/2015	0%

Assim, de acordo com o gestor, das 16 ações prioritizadas em 2014, 10 já foram concluídas, 4 estão em andamento e 2 ainda não foram iniciadas.

De acordo com o Relatório de Gestão 2014 da unidade, a priorização das demandas vem sendo realizada de acordo com as solicitações da área fim usuária do sistema, a Superintendência de Administração e Finanças – SAF:

“(…) foi elaborado pela Superintendência de Administração e Finanças – SAF, em conjunto com a Superintendência de Gestão Interna da Informação – SGI, um plano de melhorias e evoluções para o SIGEC atual, sem prejuízo para a construção do novo sistema. As ações de evolução e melhorias estão sendo prioritizadas de acordo com as necessidades da Superintendência de Administração e Finanças – SAF”. (g.n.)

É importante, portanto, que, nesse contexto, haja o acompanhamento das melhorias realizadas e a avaliação se elas, de fato, atenderam às necessidades dos clientes internos.

Em relação à elaboração do novo sistema SIGEC, a Agência informou que:

“O trabalho de construção do novo Sigec já foi iniciado (dezembro de 2013). Para tanto a equipe, composta por representantes das Superintendências de Administração e Finanças (AFFO) e de Gestão da Informação (GIDS) está se reunindo três vezes por semana. Já foi concluída a etapa de concepção. A construção do novo sistema foi dividida em 12 módulos sendo que o primeiro – Módulo de Tabelas Auxiliares já foi concluído. Neste momento a equipe está finalizando o módulo de cadastro de Receitas – Módulo de Receitas. (...) a finalização do projeto, com a homologação do sistema está prevista para o mês de outubro de 2016.”. (g.n.)

Abaixo, o cronograma encaminhado pela unidade referente às etapas de elaboração do novo SIGEC:

Cronograma de desenvolvimento do no Sistema de Arrecadação da Agência		
Atividade	Início	Final
Planejamento de Contratação (Elaboração do TR e Edital)	19/01/2015	10/07/2015



Fase externa da Licitação	13/07/2015	07/08/2015
Assinatura de contrato	10/08/2015	18/08/2015
Planejamento do Projeto	19/08/2015	08/09/2015
Módulo Tabelas Auxiliares	09/09/2015	09/02/2016
Módulo Receitas	04/11/2015	05/04/2016
Módulo Lançamentos de Créditos	30/12/2015	31/05/2016
Módulo Baixa de Pagamentos	24/02/2016	26/07/2016
Módulo Contabilidade	20/04/2016	20/09/2016
Módulo Recursos Administrativos	15/06/2016	15/11/2016
Módulo CADIN/BCB	10/08/2016	10/01/2017
Módulo Dívida Ativa	05/10/2016	07/03/2017
Módulo Notificações	30/11/2016	02/05/2017
Módulo Emissão de Boletos	25/01/2017	27/06/2017
Módulo Relatórios Gerenciais e Indicadores	22/03/2017	22/08/2017
Módulo Integrações	17/05/2017	17/10/2017
Treinamento	18/10/2017	07/11/2017

Verifica-se, portanto, no cronograma, que a data prevista para a finalização de todos os módulos é em outubro/2017, e não outubro/2016, conforme mencionado na manifestação da unidade transcrita acima.

Cabe ressaltar que, dentre os projetos de sistemas do PDTI 2015-2016, a Anatel elencou 26 projetos como principais e ordenou-os, de acordo com o grau de prioridade, em duas categorias: novos sistemas (14) e manutenções evolutivas (12).

As tabelas abaixo apresentam as prioridades, por categoria, definindo o novo SIGEC como prioridade 01 e as melhorias no SIGEC atual como prioridade 07, nas suas respectivas categorias:

DESENVOLVIMENTO DE NOVOS SISTEMAS		MANUTENÇÕES EVOLUTIVAS	
PROJETO		PROJETO	
01	Novo SIGEC	FOCUS	01
02	Projeto SEI	STEL	02
03	Projeto BI	SAPL	03
04	Nova Solução para Licitações	SGQ	04
05	Novo FOCUS	SRD	05
06	Novo PORTAL	SPADO	06
07	Novo Sistema de Gestão de Bens Reversíveis	SIGEC	07
08	Novo SGCH	SIACCO	08
09	Novo SIPAC	SGMU	09
10	Sistema administrativo (ERP)	Uso Temporário de Espectro - UTE	10
11	Novo RADAR	Canalização	11
12	Controle de Processos de Outorgas (CP)	SGPS	12
13	Solução de Gestão de Planos		
14	Novo SDCD		

A elaboração do novo SIGEC será acompanhada, também, pela CITI, conforme informado no PDTI 2015-2016:



“Como fruto das priorizações realizadas no âmbito da CITI foram definidos 5 (cinco) sistemas prioritários cujo acompanhamento será realizado de forma mais detalhada pela Comissão, a saber: SIGEC, FOCUS, Sistema de Licitações de Faixas de Radiofrequência, SPADO e SGQ. Para os quatro primeiros, o acompanhamento será sobre o desenvolvimento/aquisição das soluções, ao passo que para o sistema SGQ o acompanhamento será sobre as demandas evolutivas para a solução existente”. (g.n.)

Em relação ao acompanhamento das receitas por parte do Conselho Diretor da Anatel, havia a seguinte recomendação da CGU, proveniente da auditoria de contas, exercício 2013:

“Que a Anatel estabeleça rotina para apresentação de relatório gerencial periódico ao Conselho Diretor acerca da arrecadação de receitas da Agência, contendo, além dos dados já disponíveis na intranet, análises e observações sobre eventuais desvios e informações gerenciais acerca dos resultados alcançados, com vistas a viabilizar um maior envolvimento desse órgão colegiado no processo decisório”.

Com vistas a sanar o baixo envolvimento do Conselho Diretor nos assuntos relacionados ao novo SIGEC, a unidade informou, no Relatório de Gestão 2014, que a AFFO passou a elaborar, periodicamente, o relatório gerencial denominado de “Sumário Executivo da Arrecadação”, no intuito de fornecer informações sobre a arrecadação da Anatel e sobre o processo de elaboração do novo sistema:

“Em complemento às medidas que estão sendo adotadas em relação à gestão da arrecadação, a AFFO passou a elaborar o ‘Sumário Executivo da Arrecadação’, documento que foi encaminhado ao Conselho Diretor no dia 10 de setembro, em conformidade com o Plano de Ação da Arrecadação (Anexo III). Este relatório será trimestral e conterá as informações sobre a arrecadação bem como a situação de desenvolvimento do Sigec novo”.

Ainda a respeito do acompanhamento da gestão interna da Anatel, com vistas a aprimorar seus processos e seu desempenho de modo geral, inclusive no que se refere à gestão de créditos, a UJ expressou, no Relatório de Gestão 2014, o seguinte entendimento:

“Inicialmente, cabe destacar que a reestruturação da Anatel, ocorrida há pouco mais de 1 ano, em maio de 2013, cristalizada na Resolução nº 612, de 29/4/2013, que aprovou o Novo Regimento Interno da Agência, trouxe ao Conselho Diretor um salto qualitativo importante em relação à gestão da Agência, sobretudo no que diz respeito ao acompanhamento das Superintendências pelo Colegiado.

Neste sentido, delimitou-se um modelo de gestão onde os Órgãos Executivos (Superintendências) são subordinados funcionalmente ao Conselho Diretor e administrativamente ao Presidente, conforme disposto nos arts. 132, § 2º e 153, § 1º.

Vale dizer que o modelo de gestão colegiada destacado na recente reestruturação da Agência vai ao encontro de práticas regulatórias de excelência, possibilitando maior debate e preservando a isenção desse colegiado para deliberação das matérias. Ainda assim, no âmbito desse modelo, foram garantidos instrumentos que possibilitam àquele colegiado o acompanhamento do trabalho das Superintendências . (...)



Verifica-se que o Conselho Diretor, ao analisar e deliberar sobre matérias relacionadas às atividades de gestão, não se encontra afastado do controle da Agência, possuindo envolvimento e interesse sobre assuntos de gestão interna.

Inclusive, sem prejuízo do procedimento formal de análise por meio de Matérias deliberativas sobre temas finalísticos, as Superintendências também levam ao conhecimento do Conselho Diretor assuntos relevantes pertinentes às suas atividades.

Por oportuno, cabe informar que recentemente o Presidente da Agência determinou às Superintendências de Administração e Finanças e de Gestão Interna da Informação a construção de um Plano de Ação contendo, entre outras, medidas relacionadas à Gestão de Arrecadação da Anatel, a ser acompanhado pela Superintendente Executiva, bem como providências para solucionar as deficiências do SIGEC.

Determinou, ainda, que a Superintendência de Administração e Finanças encaminhe ao conhecimento do Conselho Diretor as ações em andamento para aprimorar o acompanhamento da gestão dos imóveis utilizados pela Anatel e que referidas ações constem necessariamente dos instrumentos de planejamento de 2015.” (g.n.)

Do exposto, nota-se o esforço da unidade em melhorar a gestão das receitas da Anatel e o maior envolvimento da alta administração nos assuntos referentes à gestão interna.

As medidas permanecem sendo acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanente da unidade.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 PROVIMENTOS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação sobre a gestão de pessoas.

Fato

Ao tratar do tema Gestão de Pessoas, o Relatório de Gestão de 2014 da Anatel apresenta a estrutura de pessoal da Agência, informando sua qualificação e as ações de capacitação desenvolvidas no exercício, bem como os custos associados à força de trabalho.

Quanto às irregularidades na área de pessoal, o documento relata não ter havido denúncia de acumulação indevida de cargos, funções e empregos públicos envolvendo servidores da Agência e que, desde 2012, não há trabalhadores terceirizados ocupando ou exercendo cargos ou atividades típicas de categorias funcionais do quadro de servidores da unidade.



No que tange aos registros, nos sistemas corporativos obrigatórios, dos atos relacionados às nomeações, aposentadorias, pensões e reformas, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial (DPPCE/CGU) da CGU realizou trabalho para verificar o cumprimento da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24.10.2007, pela Anatel. O resultado dos exames está consignado no Relatório nº 201407970.

Inicialmente, destaca-se que, no documento, registrou-se ter havido restrição ao trabalho da equipe de auditoria, uma vez que não foram apresentados os processos devidamente formalizados; as pastas funcionais encaminhadas estavam sem a totalidade dos documentos necessários a análise dos atos; e, em especial, vários atos cadastrados no Sisac com preenchimento incorreto, o que prejudicou o andamento dos trabalhos devido ao grande número de acertos que foram realizados.

Na oportunidade, foi verificado que, *“dos processos analisados, 100% das fichas de concessão cadastradas no Sistema Sisac apresentaram algum campo preenchido incorretamente”*. Além disso, as pastas funcionais estavam sem a totalidade dos documentos necessários à análise dos atos.

Em decorrência das inconformidades levantadas, foi recomendado à unidade que adotasse mecanismos de controle interno com a finalidade de verificar os documentos indispensáveis que amparam a admissão do servidor, bem como manter devidamente arquivados esses documentos nos assentamentos funcionais dos servidores.

Também na seara de pessoal, o Relatório nº 2/2015-AUD, de 3.6.2015, da auditoria interna da UJ avaliou a consistência dos controles sobre a gestão da folha de pagamento da Agência no ano de 2013 e 2014, quanto aos seguintes itens: aposentadorias, abonos de permanência, pensões por morte, cessões e requisições, progressões e promoções, substituições, gratificação de qualificação e auxílio transporte.

Dentre as inconformidades verificadas, destacou-se a *“averbação de tempo especial convertido em tempo comum para fins de aposentadoria e abono de permanência em desacordo com o que determina a Orientação Normativa SEGEP/MP nº 15, de 23 de dezembro de 2013, e a Orientação Normativa SEGEP/MP nº 16, de 23 de dezembro de 2013, do Ministério do Planejamento”*.

A ON SEGEP/MP nº 16/2013 vedou a conversão do tempo especial em tempo comum para fins de concessão de aposentadoria ou pensão de servidores vinculados ao regime estatutário e determinou a revisão de todos os atos contrários às suas disposições praticados com base nas Orientações Normativas SRH nº 6, de 21.6.2010, e nº 10, de 5.11.2010, que deferiram a conversão do tempo de serviço exercido em condições especiais em tempo comum para obtenção de aposentadoria e abono de permanência-

A Auditoria Interna apontou que, em relação à averbação do tempo convertido no período estatutário, a *“AFPE não revisou os atos de aposentadoria e abonos de permanência, conforme determinação da ON SEGEP nº 16/2013”*, tendo recomendado à AFPE que adotasse as medidas exigidas pela ON SEGEP/MP nº 16/2013.

Ainda no Relatório nº 2/2015-AUD, a Auditoria Interna da Anatel avaliou a conformidade do pagamento realizado aos servidores designados para substituírem titulares de cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de natureza especial, na ocasião de seus afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares. Na ação foram constatadas falhas nos relatórios extraídos do Sistema SARH, gerando pagamentos de substituição para hipóteses não contempladas na legislação, bem como nos valores calculados para pagamento.

Para sanar as inconformidades verificadas, a Auditoria Interna recomendou que a AFPE interrompesse os pagamentos de substituição em hipóteses sem amparo legal, bem como revisasse os valores pagos em desacordo com as regras fixadas nos normativos que regem o assunto.

Apesar das falhas verificadas, a Auditoria concluiu pela consistência da folha de pagamento quanto aos assuntos analisados, tratando as ocorrências verificadas como pontuais e recomendando as devidas correções.

Das auditorias mencionadas, ficaram evidenciadas falhas relevantes de controle que necessitam de aprimoramento ou correção pela Anatel. As medidas adotadas pela UJ vêm sendo acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanente (PPP) da Agência.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.1.1 ACESSIBILIDADE

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Necessidade de aprimoramento da transparência e de consolidação das políticas de acessibilidade aos serviços de Telecomunicações

Fato

Para avaliação da política de acessibilidade aos serviços de telecomunicações pelas pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, instituída pela Anatel, foi encaminhada a SA nº 201503574/001, de 10.06.2015, solicitando informações a respeito das obrigações impostas às prestadoras sobre o tema, bem como os dispositivos legais vigentes, as metas estabelecidas, a relação e os resultados das fiscalizações realizadas no exercício de 2014 e os indicadores utilizados para acompanhamento do grau de atendimento dessas obrigações.

Em resposta, a unidade encaminhou os Ofícios nº 9/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 17.06.2015, e nº 12 e 14/2015/SEI/AUD-ANATEL, ambos de 19.06.2015.

No Informe nº 23/2015/SEI/PRUV/SPR, encaminhado pelo Ofício nº 9/2015/SEI/AUD-ANATEL, o gestor expôs, quanto aos dispositivos legais, que:

*“atualmente a Anatel já contempla em **dispositivos esparsos** regras para promover a acessibilidade, eliminando ou reduzindo as barreiras existentes”.*

Em complemento, apresentou diversos exemplos de obrigações impostas às prestadoras de serviço, tais como:

*“A obrigação prevista no art. 18 do **Regulamento Geral do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC**, aprovado pela Resolução nº 632, de 8 de março de 2014, que dispõe que a Prestadora deve garantir que a sua **comunicação com consumidores com deficiência visual, auditiva ou da fala seja realizada por meio adequado em quaisquer interações**.*

*A obrigação prevista no art. 35 do **Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC**, aprovado pela Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005, que prevê que a Prestadora deve garantir acessibilidade ao serviço mediante a **supressão de barreira na comunicação e informação e dispensar o atendimento especializado e prioritário** à pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida, nos termos da legislação.*

*As obrigações previstas no **Decreto nº 7.512**, de 30 de junho de 2011, que aprova o **Plano Geral de Metas para Universalização do STFC - PGMU**, das Concessionárias de Telefonia Fixa, nas localidades atendidas com acesso individual do STFC.*

*A obrigação das Prestadoras de TV por Assinatura prevista no inciso II do art. 73 do **Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC)** (...) de tornarem disponível, independente do Plano de Serviço, sempre que solicitado pelo Assinante, Unidade Receptora Decodificadora -URD, que assegure a utilização de **janela com interprete da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) ou a subtítuloção**.*

*A obrigação do parágrafo único do art. 47 do **Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia**, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, que fixa que as Prestadoras devem proporcionar meios para que o conteúdo do contrato de prestação do serviço e do Plano de Serviço **seja acessível aos portadores de deficiência visual**.*

*A obrigação prevista no art. 67 do **Regulamento do Serviço Móvel Pessoal-SMP**, aprovado pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007, que prevê que a Prestadora **deve disponibilizar Plano Alternativo de Serviço**, tanto Pós-pago quanto Pré-pago, **para atendimento específico de pessoas portadoras de deficiência auditiva e da fala**.” (g.n.)*

Como pode ser observado a partir dos exemplos e das informações apresentadas pela unidade, há uma ampla gama de obrigações abarcadas em diversos dispositivos legais relativos às telecomunicações.

Não se identificou, contudo, a consolidação dessas informações em um único meio de consulta, de forma a possibilitar ao usuário interessado o conhecimento de todos os seus direitos.

No site da Anatel, existe espaço destinado ao assunto acessibilidade (http://www.anatel.gov.br/consumidor/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=350), como fonte de disponibilização dessas informações. Entretanto, a página traz apenas algumas das obrigações das prestadoras de serviço, julgadas pela unidade como “principais”. Dessa forma, não é apresentada a totalidade das



informações, nem indicada a referência a todos os dispositivos legais pertinentes para consulta pelo interessado.

Sobre eventuais trabalhos de fiscalização realizados no exercício de referência, o gestor informou, por meio do Informe nº 2/2015/SEI/COUN/SCO, que há ações de fiscalização previstas e em andamento para o ano de 2015, devido à entrada em vigência do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC.

Para o exercício de 2014, todavia, não houve fiscalizações referentes à acessibilidade em telecomunicações. A unidade justificou a ausência de ações devido ao tema não ter constado no Plano Operacional de Fiscalização – POF de 2014, definido pela priorização dos assuntos estabelecidos nas Diretrizes de Fiscalização – DF pelo Conselho Diretor, conjugados com as respectivas reclamações recebidas pela Anatel. Segundo o gestor, o tema acessibilidade não se encontra entre os principais ofensores.

Causa

A Anatel não dispõe de ferramenta de consulta que permita aos cidadãos conhecer de forma satisfatória todas as políticas de acessibilidade aos serviços de telecomunicações pelas pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Manifestação da Unidade Examinada

A Agência disponibilizou, no ano de 2014, a Consulta Pública nº 31/2014 para elaboração do Regulamento Geral de Acessibilidade em Telecomunicações que, segundo o Relatório de Gestão 2014, visa “*propiciar condições para ampliar o acesso a serviços de telecomunicações às pessoas com deficiência*”.

Sobre o andamento das atividades para concretização do normativo, o gestor esclareceu, por meio do Informe nº 23/2015/SEI/PRUV/SPR, que:

“(…) o processo que trata do Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo (processo nº 53500.002203/2014) retornou da Procuradoria no dia 11 de junho de 2015 e, em seguida, será remetido ao Conselho Diretor para análise de proposta de Consulta Pública do Regulamento. A perspectiva da área técnica é que o regulamento seja publicado no decorrer do primeiro semestre de 2016, considerando o trâmite regular do processo regulamentar”.

Análise do Controle Interno

O Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações traz, na sua exposição de motivos, a necessidade de um normativo geral e único, para consolidar as resoluções que definem as obrigações de acessibilidade em um só documento, permitindo também que se internalizem as novas legislações sobre o tema.



Com isso, consubstancia uma boa iniciativa do gestor, no sentido de disponibilizar uma fonte única de informação à sociedade e à própria Administração sobre o tema.

Nesse sentido, tendo em vista que muitas dessas obrigações são condicionadas à demanda e solicitação do interessado (como, por exemplo, a obrigação de que pelo menos 2,5% dos telefones públicos sejam adaptados para deficiências auditivas, de fala e de locomoção, que está condicionada à solicitação dos interessados, tendo a concessionária o prazo máximo de sete dias para atendê-la), torna-se ainda mais importante que a disponibilização de todas as informações se dê de forma abrangente e facilitada.

Somente a partir do conhecimento dos seus direitos, o usuário terá condições de efetuar reclamações por serviços não prestados de forma adequada, para que a Anatel possa, então, avaliar o grau de atendimento das obrigações relativas à acessibilidade, e a pertinência de se inserir na pauta de fiscalização o seu efetivo acompanhamento.

Assim, é necessário que haja ampla divulgação do novo regulamento, quando da sua conclusão, bem como das informações nele reunidas de modo acessível e de fácil compreensão aos usuários dos serviços.

Em manifestação ao Relatório Preliminar, por meio do Informe nº 125/2015/SEI/PRUV/SPR, de 15.10.2015, o gestor informou que o Regimento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações foi submetido à Consulta Pública da sociedade no período de 18.8.2015 a 17.10.2015. Ressaltou que, após a publicação desse regulamento, a Anatel *“pretende realizar apresentações sobre o tema às organizações que representam as pessoas com deficiência, de forma a atuar com transparência e divulgar à sociedade os avanços conquistados. Desta forma, atividades de divulgação serão realizadas junto ao Conselho Nacional das pessoas com deficiência (CONADE), aos meios de comunicação institucionais da Anatel (Portal do Consumidor e redes sociais), à imprensa em geral e a feiras sobre tecnologias em acessibilidade (como a Reatech)”*.

As providências apontadas pelo gestor serão tratadas no âmbito do Plano de Providências Permanente da Anatel.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar a disponibilização das informações a serem reunidas no Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações, de modo a torná-las mais acessíveis e de fácil compreensão aos usuários dos serviços.

4.1.2 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

4.1.2.1 INFORMAÇÃO

Informação sobre a necessidade de revisão de contratos pela Anatel em função da desoneração da folha de pagamento, e visão geral dos instrumentos revisados e respectiva economia gerada.



Fato

Em 2011, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, lançou a política Plano Brasil Maior de fomento ao parque industrial brasileiro. Dentre as medidas adotadas, houve a desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, conforme estabelecido pela Lei nº 12.546/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.828/2012.

Em suma, o benefício caracterizou-se pela substituição das contribuições destinadas à seguridade social, que eram de 20% sobre a remuneração dos empregados, por um tributo incidente diretamente sobre a receita bruta da empresa, com alíquotas que variaram de 1% a 2,5%.

Diante disto, todos os contratos firmados pela Administração Pública com as empresas beneficiadas deveriam ter sido revistos e ajustados, conforme estabelece o art. 65, § 5º, da Lei nº 8.666/1993:

*“§5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, **de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.**”* (g.n.)

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão nº 2.859/2013-TCU-Plenário, no qual determinou que os órgãos adotassem as medidas necessárias com vistas a sanar a irregularidade decorrente da não revisão dos preços praticados pelas empresas beneficiadas no Plano Brasil Maior em diversos contratos da Administração Pública Federal.

Posteriormente, o TCU publicou o Acórdão nº 1.212/2014-Plenário, para monitoramento das determinações, apresentando orientações sobre os pontos mais relevantes a respeito dos seguintes tipos de contrato:

Contratos vigentes e com planilhas de custos;

Contratos vigentes e sem planilhas de custos;

Contratos vigentes que envolvam atividades desoneradas e não desoneradas;

Contratos encerrados.

O Acórdão nº 1.212/2014-TCU-Plenário reforçou a necessidade de revisão dos contratos beneficiados pela desoneração:

*“Com efeito, a desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, mediante a mudança da base de cálculo para a contribuição previdenciária, deve refletir no valor dos encargos sociais estabelecidos para o custo da mão de obra nos contratos administrativos firmados. Portanto, **é premente a necessidade de revisão** dos termos das avenças para que seja considerado o impacto das medidas desoneradoras. Igualmente, **devem ser tomadas providências para que se***



obtenha o ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos de prestação de serviços já encerrados. (...)

Deve ficar explicitado, ademais, que a desoneração não ocorre para aumentar lucro, mas sim para diminuir o preço dos produtos e serviços. Assim, caso não se reduza a remuneração, o lucro, no contrato administrativo, acaba se elevando. Ora, a Administração Pública deve se beneficiar do barateamento dos preços e serviços da mesma forma que ocorreria nas relações privadas”. (g.n.)

Sobre isso, a Anatel apresentou, no item “7.3 Informações – DN 139/2014” do Relatório de Gestão 2014, informações relativas aos contratos firmados pela Agência que teriam sido abrangidos pela Lei nº 12.546/2011 e pelo Decreto nº 7.828/2012.

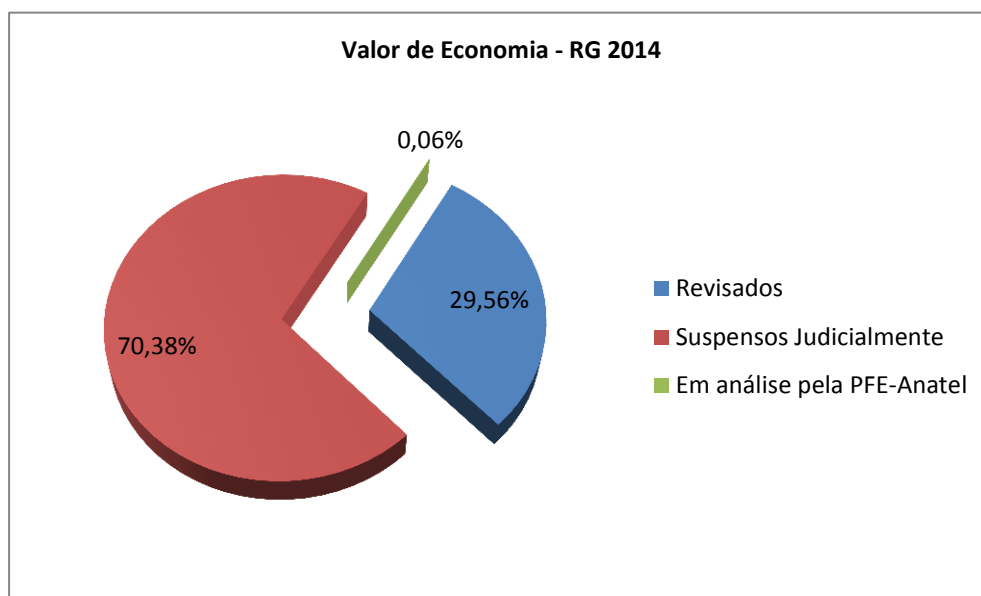
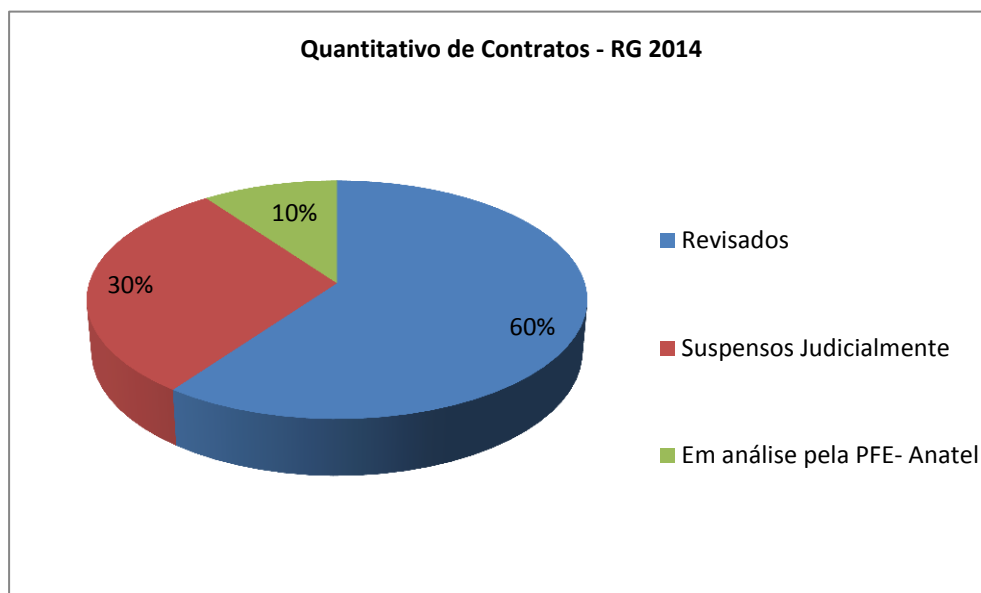
Em resposta à SA nº 201503574-007, de 22.06.2015, a unidade informou o status das revisões contratuais e do respectivo ressarcimento dos valores:

Regional	Contrato	Redução do valor Contratual	Status
Anatel - Sede	SRC nº 42/2009	R\$ 508.912,57	Foi realizado o ressarcimento (houve compensação entre o valor a ser ressarcido da desoneração e a repactuação de preços)
Anatel - Sede	GIMR nº 34/2012	R\$ 80.489,12	Foi realizado o ressarcimento (houve compensação entre o valor a ser ressarcido da desoneração e a repactuação de preços)
Anatel - Sede	SAD nº 51/2008	R\$ 869.049,10	A empresa impetrou mandado de segurança e o juiz deferiu a liminar, suspendendo o ressarcimento.
Anatel - Sede	SAD nº 50/2008	R\$ 961.442,00	A empresa impetrou mandado de segurança e o juiz deferiu a liminar, suspendendo o ressarcimento.
Anatel - Sede	AFIS nº 37/2013	R\$ 71.572,75	Foi feita glosa na fatura
Anatel - Sede	AFIS nº 20/2011	R\$ 9.816,55	Foi feito o ressarcimento
Anatel - Sede	GIMR nº 04/2012	R\$ 100.001,59	Foi realizado o ressarcimento (desconto nas faturas durante dois meses iniciais e, após revisão da metodologia de cálculo, houve compensação entre o valor a ser ressarcido e a repactuação de preços)
Anatel - MG	ER04 nº 009/2011	R\$ 10.916,15	Parte do valor foi ressarcida (R\$ 5.458,18) e o restante (valor atualizado com juros: R\$ 7.429,38) foi emitido GRU, porém o pagamento foi suspenso por mandado de segurança.
Anatel - RS	GR05 nº 006/2012	R\$ 2.597,05	Foi feito o ressarcimento
Anatel - BA	GR08 nº 014/2013	R\$ 1.606,08	Contrato encontra-se em análise pela PFE-Anatel para formalização do Termo Aditivo de desoneração

Assim, dos 10 (dez) contratos informados no Relatório de Gestão 2014, temos o seguinte cenário:



CONTRATOS	QUANTITATIVO		VALOR DE ECONOMIA	
	Qtde	%	R\$	%
Revisados/ Ressarcidos	6	60%	R\$ 773.389,63	29,56%
Suspensos Judicialmente	3	30%	R\$ 1.841.407,25	70,38%
Em análise pela PFE- Anatel	1	10%	R\$ 1.606,08	0,06%
TOTAL	10	100%	R\$ 2.616.402,96	100%



Portanto, até o momento, a Anatel revisou 6 (seis) contratos, totalizando uma economia de R\$ 773.389,63, que representam 29,56% do valor total a ser ressarcido devido à desoneração da folha de pagamento.

Em relação aos contratos “suspensos judicialmente” que representam a maior quantia dos valores a serem ressarcidos, superior a 70%, a Anatel encaminhou o Informe nº 1/2015/SEI/AFCA/SAF, de 31.07.2015, informando a respeito do acompanhamento das liminares deferidas em favor das respectivas empresas para estes casos em que não foi possível o acordo bilateral:

*“Nos casos em que não foi possível o acordo, a Anatel emitiu a GRU para que as empresas pagassem o valor devido a título de ressarcimento. No entanto, as empresas impetraram o mandado de segurança, cuja liminar foi deferida nos casos dos **Contratos SAD nº 50/2008** (processo nº 4903759.2013.4.01.3400 – TRF 1ª Região) e **SAD nº 51/2008** (processo nº 577792.2014.4.01.3400 - Mandado de segurança individual– justiça federal de primeiro grau – DF – 7ª Vara federal). **A Anatel foi intimada em ambos os casos. A área técnica forneceu subsídios à Procuradoria Federal Especializada – Anatel, responsável pelas ações judiciais. O Órgão Jurídico se manifestou nos dois casos. Até a presente data, o mérito dos mandados de segurança não foram julgados.***

*Quanto ao **Contrato ER04 nº 009/2011**, tendo em vista a impossibilidade de acordo bilateral, a **Gerência Regional da Anatel em Minas Gerais instaurou o Processo Administrativo nº 53524.009735/2013, para fins de cobrança de valores contratuais pagos a maior à Empresa TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda., em decorrência do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato ER04 Nº 009/2011-Anatel (desoneração da folha de pagamento). No curso do Processo Administrativo de Cobrança acima mencionado, a Empresa Contratada ajuizou a Ação Ordinária nº 5725213.2014.4.01.3800, perante à Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais – 7ª Vara Federal, requerendo a suspensão do Processo Administrativo de Cobrança nº 53524.009735/2013, para fins de análise da cobrança efetuada pela Anatel. Analisando o pedido apresentado pela Empresa TSI, o Poder Judiciário concedeu a antecipação de tutela (suspensão do processo administrativo), estando a decisão liminar em vigor, sendo que o feito ainda não foi sentenciado. Conforme informações repassadas pela Procuradoria Federal Especializada da Anatel em Minas Gerais – PFE04, a referida Ação Ordinária está sendo acompanhada pela Procuradoria Federal de Minas Gerais, cujo detalhamento do andamento processual encontra-se no arquivo em anexo. Ademais, segundo o referido órgão jurídico, a Ação Ordinária encontra-se, atualmente, em fase de instrução, especificamente em produção de provas, tendo o juiz federal deferido o pedido de produção de prova pericial. Por fim, de acordo com a PFE04, caso haja necessidade de maiores informações sobre o monitoramento da liminar deferida pelo Poder Judiciário, deverá ser enviado Ofício direcionado à Procuradoria Federal de Minas Gerais (Rua Santa Catarina, 480 7º a 15º andares - Centro - Belo Horizonte -MG CEP 30130-080 - (31) 3029.3302)”. (g.n.)***

Portanto, de acordo com o informado pelo gestor, a área técnica da Agência já forneceu todas as informações para subsidiar as ações judiciais cujo responsável pelo acompanhamento é a Procuradoria Federal Especializada – Anatel das regiões abrangidas pelos contratos em questão, Distrito Federal e Minas Gerais.

4.1.2.2 INFORMAÇÃO



Elaboração de orientações consolidadas e padronizadas a respeito da metodologia de cálculo da desoneração da folha de pagamento, em virtude de alteração promovida após orientação do Tribunal de Contas da União – TCU.

Fato

De acordo com o Informe nº 127/2015-AFCA, de 03.07.2015, a antiga Gerência de Administração de Contratos – ADADC, atual Gerência de Aquisições e Contratos – AFCA, realizou consulta à Procuradoria Federal Especializada – PFE, a respeito da desoneração da folha de pagamento e, por meio de Memorando Circular, repassou as orientações às Gerências Regionais.

Entretanto, após publicação dos Acórdãos nº 2859/2013 e nº 1212/2014-TCU-Plenário, foi necessária nova consulta à PFE, devido às orientações do Tribunal de Contas estarem divergentes das utilizadas pela Anatel para os casos de empresas que exercem atividades desoneradas e não desoneradas.

Dessa forma, a PFE emitiu nova nota, recomendando que fosse realizada revisão a fim de adequar a metodologia utilizada pela Anatel àquela definida pelo TCU.

Após revisão da metodologia, contudo, a AFCA encaminhou, por e-mail, para conhecimento das Gerências Regionais, apenas o material do curso ministrado pelo servidor do TCU, do qual servidora da Coordenação de Prorrogações, Repactuações, Alterações e Rescisões Contratuais havia participado.

Dessa forma, não se identificou, na ocasião, a difusão da informação de maneira consolidada e homogênea entre as Gerências Regionais. O envio apenas do material do curso ministrado por servidor da Corte de Contas não consiste em informação clara e direcionada à implementação e padronização da metodologia no âmbito da Anatel.

Além disso, o encaminhamento das informações exclusivamente por e-mail poderia dificultar o amplo acesso a todos os interessados, bem como seu resgate para consultas futuras.

Em virtude de a primeira metodologia ter sido consolidada e encaminhada por meio de Memorando Circular, enquanto a sua atualização não havia sido sequer formalizada e registrada, sujeitava a Agência a divergências nas revisões dos contratos das diferentes regionais resultante da utilização da metodologia incorreta e desatualizada.

Em manifestação ao apontamento, o gestor esclareceu, inicialmente, por meio do Informe nº 1/2015/SEI/AFCA/SAF, de 31.07.2015, que:

“As informações consolidadas e formalizadas a respeito da metodologia de cálculo da desoneração da folha de pagamento, em virtude da alteração promovida após orientação do TCU, não foram enviadas às Gerências Regionais por meio de memorando circular, tendo em vista que a servidora da Coordenação de Prorrogações, Repactuações, Alterações e Rescisões Contratuais só obteve certeza do adequado procedimento após o curso realizado na Elo – Consultoria Empresarial e Produção de Eventos Ltda. realizado no dia 07/04/2015. No entanto, nessa data, os itens 9.2 e 9.3 do



Acórdão nº 2859/2013 – Plenário do TCU estavam suspensos em razão do conhecimento do pedido de reexame com efeito suspensivo.

No entanto, com o intuito de padronizar a metodologia de cálculo, a Coordenação de Prorrogações, Repactuações, Alterações e Rescisões Contratuais providenciará o documento com as informações pertinentes à metodologia de cálculo para os casos das empresas que exercem atividades de TI com outras atividades.

Ressaltamos que para os referidos casos o CNJ adota metodologia de cálculo diferente da adotada pelo TCU e que esta área técnica fez a análise conforme o Órgão de Controle”.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Informe nº 3/2015/SEI/AFCA/SAF, de 15.10.2015, encaminhou o Memorando Circular nº 77/2015-SAF, de 05.10.2015, que orientou todas as Gerências Regionais a respeito da metodologia de cálculo da desoneração da folha de pagamento adotada pela Anatel, em virtude de alteração promovida após orientação do Tribunal de Contas da União – TCU. A partir dessa providência, restou sanada a falha identificada no curso do trabalho de auditoria, quanto à difusão da informação de maneira consolidada e homogênea entre as Gerências Regionais.

4.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Necessidade de definição de plano de ação para a revisão de contratos atualmente já encerrados, mas que sofreram impactos com a desoneração da folha de pagamentos, em cumprimento à determinação do Acórdão TCU nº 2.859/2013.

Fato

Para os contratos encerrados que estão abrangidos pela Lei nº 12.546/2011 e pelo Decreto nº 7.828/2012, a Anatel apresentou o seguinte entendimento no Informe nº 127/2015-AFCA, de 03.07.2015:

“Finalmente, entendemos que a revisão de preços dos contratos encerrados ferem a segurança jurídica e o ato jurídico perfeito”. (g.n.)

Entretanto, deve ser observado o seguinte item do Acórdão nº 1212/2014-TCU-Plenário, em que se afirma a necessidade da revisão dos contratos, ainda que encerrados:

*“6.8.1. Acerca dos **contratos encerrados**, o item 8 do voto do Relator deixou expressamente consignado que: ‘igualmente, devem ser tomadas providências para que se obtenha o ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos (...) já encerrados’”.* (g.n.)

O acórdão destaca, ainda, a obrigação da Administração na busca da recomposição da lesão causada aos cofres públicos e a necessidade de revisão dos contratos firmados pela Administração com empresas que a qualquer tempo tenham sido beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo Plano Brasil Maior:



“6.8.3. Em síntese, a inobservância de exigência legal (art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993) que previa a revisão de contratos impactados pela criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais resultou em dano ao erário. Dessa forma, a Administração tem o poder-dever de buscar recompor a lesão causada aos cofres públicos, ainda que os referidos contratos já tenham sido encerrados, considerando a primazia do interesse público e a imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo erário”. (g.n.)

Dessa forma, a argumentação apresentada pela Anatel não se mostra pertinente.

Causa

Não priorização das revisões dos contratos vigentes, dada a limitação de servidores alocados para esta atividade, bem como pela posterior suspensão do Acórdão nº 2.859/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Em sua manifestação, encaminhada por meio do Informe nº 1/2015/SEI/AFCA/SAF, de 31.07.2015, a Anatel informou que:

“A Anatel não tem equipe o suficiente para revisar todos os contratos. Dessa forma, foram priorizados os contratos vigentes.

Considerando que o item 9.2.2 do Acórdão nº 2859/2013 – Plenário do TCU que orienta a revisão dos contratos encerrados está suspenso, a área técnica da Anatel só analisará a desoneração da folha destes contratos após a questão ser apreciada novamente pelo TCU”.

Análise do Controle Interno

Há aparente contradição nas manifestações apresentadas pela Agência. Primeiramente, por meio do Informe nº 127/2015-AFCA, de 03.07.2015, o gestor afirma que “a revisão de preços dos contratos encerrados ferem a segurança jurídica e o ato jurídico perfeito” e que, portanto, não havia sido realizada a revisão nos contratos já encerrados.

Depreende-se, a partir do Informe nº 127/2015-AFCA, que não há visibilidade, mesmo que futuramente, no âmbito da Anatel, para a revisão dos contratos encerrados.

No Informe nº 1/2015/SEI/AFCA/SAF, de 31.07.2015, a Agência afirma que, em função da priorização da revisão dos contratos vigentes e pela posterior suspensão do Acórdão nº 2.859/2013, a revisão dos contratos encerrados da Anatel será analisada após nova apreciação do tema pelo TCU.



Em que pese a priorização dos contratos vigentes, caberia à Anatel o levantamento de todos os contratos abrangidos pela desoneração da folha de pagamento, vigentes ou não, de forma a notificar todas as empresas e para que fosse possível elaborar um plano de trabalho, com cronograma aderente à limitação da área responsável, de forma a prover um planejamento consistente para a regularização de todos os contratos beneficiados pela desoneração do Plano Brasil Maior e consequente ressarcimento do erário.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar plano de trabalho e adotar as providências cabíveis, após o fim da suspensão do Acórdão nº 2859/2013, para que se obtenha o ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos já encerrados e que tenham sido beneficiados, a qualquer tempo, da desoneração da folha de pagamento propiciada pelo Plano Brasil Maior.

4.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Necessidade de adoção de medidas pela Anatel para os casos em que a contratada não se manifestou e/ou recusou negociar a assinatura do aditivo para revisão dos contratos de TI, conforme determinado no Acórdão TCU nº 2.859/2013.

Fato

Por meio do Informe nº 127/2015-AFCA, de 03.07.2015, a Anatel declarou que realizou o envio de comunicação formal a todas as empresas cujos contratos poderiam estar abrangidos pela desoneração das folhas de pagamento. Entretanto, algumas delas não responderam, mesmo após reiteração da unidade gestora:

“Os Ofícios não respondidos foram reiterados. No entanto, a Administração continuou sem resposta”.

Diante dessa situação, relativamente aos contratos já encerrados, foi orientado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, SLTI/MP, o seguinte procedimento:

“Caso ocorra o silêncio da empresa contratada, caso ela se recuse a fornecer tais informações, caso, após prestadas as informações mencionadas, se recuse a negociar com o órgão/entidade, apresentam-se, a seguir, para fins de proposição de ações judiciais, os posicionamentos adotados pela Procuradoria da Fazenda Nacional e pela Advocacia Geral da União (...)”. (g.n.)

Dessa forma, para todos os casos em que a Anatel não obteve resposta das empresas, devem-se adotar medidas, inclusive referentes à proposição de ações judiciais cabíveis, observando-se os limites mínimos estabelecidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN e pela Advocacia Geral da União – AGU, respeitando-se as competências de cada órgão.

A restrição estabelecida pela PGFN são débitos acima de 20 mil reais, conforme descrito no art. 2º da Portaria MF nº 75/2012:

“Art. 2º O Procurador da Fazenda Nacional **requerará o arquivamento**, sem baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo **valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, desde que não conste dos autos garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito”. (g.n.)

Para a Advocacia Geral da União, a imposição de limites à proposição de ações está prevista na Lei nº 9.469/97:

“Art. 1º. **O Advogado-Geral da União poderá dispensar** a inscrição de crédito, autorizar o não ajuizamento de ações e a não interposição de recursos, assim como o requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos da União e das autarquias e fundações públicas federais, **observados os critérios de custos de administração e cobrança**.”

Parágrafo único. O disposto neste artigo **não se aplica à Dívida Ativa da União e aos processos em que a União seja autora, ré, assistente ou oponente cuja representação judicial seja atribuída à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**”. (g.n.)

O valor mínimo de 10 mil reais foi estabelecido e regulamentado na Portaria AGU nº 377/2011:

“Art. 2º. **Os órgãos da Procuradoria-Geral da União ficam autorizados a não propor ações**, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, **quando o valor total atualizado de créditos da União, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**.”

Parágrafo único. A autorização prevista no caput não se aplica aos créditos originados de multas decorrentes do exercício de poder de polícia pelos órgãos da União ou originados de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, hipóteses nas quais o limite referido será de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).” (g.n.)

Portanto, cabe à Agência verificar os contratos pendentes de revisão, da Anatel Sede e de todas as Gerências Regionais, em que não foi possível negociar com as empresas contratadas, e aferir o impacto da desoneração decorrente dos benefícios do Plano Brasil Maior.

De posse desta informação, é necessário avaliar e adotar as medidas cabíveis para cada caso, propondo ação judicial se necessário, de forma que haja a recomposição aos cofres públicos.

Conforme dispõe o Acórdão nº 1212/2014-TCU, as medidas a serem adotadas pelo gestor, desde que motivadas, são discricionárias, tendo em vista a conveniência e a oportunidade de cada caso:

“6.3. Pertinente registrar que a **decisão final sobre os procedimentos** que serão efetivamente adotados **encontra-se na esfera discricionária do gestor**, verificadas as peculiaridades de cada caso que se apresentar ao seu descortino, **estando sua atuação sujeita ao controle externo da Administração Pública (...)**” (g.n)



Causa

Não adoção das medidas necessárias para cumprimento do Acórdão nº 2.859/2013, em relação às contratadas que não se manifestaram, e posterior suspensão do Acórdão.

Manifestação da Unidade Examinada

Em sua manifestação, encaminhada por meio do Informe nº 1/2015/SEI/AFCA/SAF, de 31.7.2015, a Anatel informou que:

“Os ofícios às empresas foram reiterados. No entanto, a Anatel não obteve resposta em relação a alguns contratos que já estavam encerrados.

Dessa forma, considerando que o item 9.2.2 do Acórdão nº 2859/2013 – Plenário do TCU que orienta a revisão dos contratos encerrados está suspenso, reitera-se que a área técnica da Anatel só analisará a desoneração da folha destes contratos após a questão ser apreciada novamente pelo TCU.

Para fins de esclarecimento, ressaltamos que a Procuradoria Federal Especializada – Anatel é a responsável pela proposição de ações judiciais”.

Análise do Controle Interno

O pedido de reexame com efeito suspensivo em relação aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário foi conhecido pelo TCU, em 01.05.2015. Portanto, para o exercício de 2014, todas as medidas para revisão dos contratos ainda eram válidas e deveriam ter sido adotadas.

Assim, para todos os contratos em que não foi possível negociar com as empresas contratadas, e que, mesmo após reiteração, os Ofícios não foram respondidos, deveriam ter sido tomadas as medidas cabíveis para cada caso e, findados os meios administrativos, proposta a ação judicial, se necessário, de forma que houvesse a recomposição aos cofres públicos, observados os critérios de custos de administração e cobrança.

Devido à atual suspensão do Acórdão nº 2.859/2013, deverá ser aguardado o exame final da matéria pelo Tribunal de Contas da União, sendo a análise detalhada das medidas definitivas sobre esta constatação realizada no Plano de Providências Permanente – PPP da Anatel.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar, em relação aos contratos em que não houve resposta das empresas, após o fim da suspensão do Acórdão nº 2859/2013, as medidas cabíveis para a revisão contratual em cada caso e, findados os meios administrativos, a propositura de ação judicial, quando for o caso, de forma que haja a devida recomposição aos cofres públicos.



4.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Necessidade de revisão dos contratos de TI que não apresentaram planilha de custos, com vistas a possibilitar, também nesses casos, a recomposição dos valores pagos a maior, em cumprimento à determinação do Acórdão TCU nº 2.859/2013.

Fato

No Informe nº 127/2015-AFCA, de 03.07.2015, a Anatel informou que foi enviado Ofício para todas as empresas cujos contratos poderiam estar abrangidos pela Lei nº 12.546/2011 e pelo Decreto nº 7.828/2012. Segundo a unidade, algumas empresas não responderam, outras informaram que não eram de TI e/ou que não havia planilha de mão de obra.

Para as empresas que não apresentaram planilha de custos, a Anatel informou que:

*“Esta área técnica entende que **não há como fazer a revisão de preços dos contratos que não têm planilha de preços**, uma vez que **a Administração Pública teria de nestes casos, agir arbitrariamente para estipular um percentual de INSS e ‘descobrir’ o valor do contrato com a desoneração da folha de pagamento**”.* (g.n.)

Contudo, para esses casos, o Acórdão nº 1212/2014-TCU-Plenário orienta a metodologia a ser empregada para os contratos vigentes sem planilha de custos, com dedicação exclusiva de mão de obra, devendo ser adotada a mesma metodologia, no que couber, para os contratos encerrados:

*“6.6.1. Para esses contratos, uma boa metodologia foi demonstrada pela Caixa em sua apresentação na reunião de 21/11/2013: solicitação da composição de custos com base na obrigação contratual de prestação de esclarecimentos solicitados pela Administração contratante; diante do silêncio ou recusa da contratada, **realizar a comparação do objeto contratual com os seus similares, seguido de cálculo do percentual de redução aplicável à avença**”.* (g.n.)

De acordo com o “Roteiro das Orientações expedidas pela SLTI”, disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/roteiro-das-orientacoes-a-serem-expedidas-pela-slti>, há a sugestão dos seguintes procedimentos, a partir do entendimento desse item 6.6.1 do Acórdão nº 1212/2014-TCU:

*“1º) Por meio de consulta formal às empresas contratadas, **deverá ser solicitada pelo órgão/entidade a composição dos respectivos custos contratuais**, para verificação do correto enquadramento para fins de cálculo do valor/percentual da desoneração da folha de pagamentos;*

*§1º. Diante dessa situação, **caso ocorra o silêncio da empresa contratada ou ela se recuse a fornecer tais informações, o órgão/entidade deverá realizar a comparação do objeto contratual em questão com seus similares**, nos termos do art. 7º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, do art. 2º do Decreto nº 7.828, de 16 de outubro de 2012, e pertinentes alterações posteriores, **e obter o cálculo do percentual de redução aplicável à respectiva avença.***



2º) De posse das informações solicitadas, **o órgão/entidade avaliará se os valores apresentados pela empresa contratada são pertinentes;**

3º) Verificadas as informações prestadas pela contratada, **o órgão/entidade procederá à revisão dos referidos contratos, considerando os valores e percentuais pertinentes acordados;**

4º) **Caso a contratada, após prestadas as informações mencionadas, se recuse a negociar com o órgão/entidade, este deverá proceder à desoneração unilateral do contrato, nos termos do § 5º do artigo 65, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. O mesmo procedimento deverá ser adotado para a situação de que trata o § 1º do tópico 1º deste subitem 2.2.”**

Portanto, caso o contratado não apresente a planilha de custos, a Anatel poderá realizar comparações com contratos similares para possibilitar o cálculo inicial do percentual da desoneração da folha de pagamento e posterior submissão às empresas contratadas para concordância ou ajustes.

Deverá ocorrer, preferencialmente, por meio de acordo bilateral. Entretanto, caso a empresa se recuse a negociar o Termo Aditivo, a Anatel deverá proceder à desoneração unilateral do contrato, conforme orientação da SLTI acima exposta.

Causa

Limitação do quadro de servidores e entendimento divergente quanto à necessidade de aplicação das orientações propostas pelo TCU e pela SLTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em sua manifestação, encaminhada por meio do Informe nº 1/2015/SEI/AFCA/SAF, de 31.07.2015, a Anatel informou que:

“Embora o Acórdão mencione que se deve fazer a revisão de preços nos contratos que não têm planilha de preços, a exemplo do que ocorreu na Caixa Econômica Federal, cumpre tecer algumas considerações.

O Acórdão nº 1212/2014 – Plenário do TCU é apenas um monitoramento sobre as ações tomadas pela Administração Pública em relação aos contratos administrativos que se encaixam na desoneração da folha de pagamento. Diferentemente, o Acórdão nº 2859/2013 Plenário do TCU que é o dispositivo e impõe à Administração Pública Federal a revisão dos contratos.

Esta área técnica teve acesso aos estudos feitos pela Caixa Econômica Federal, onde foi criada uma comissão multidisciplinar para fazer a análise de todos os contratos do referido órgão.

Já a Anatel Sede conta somente com uma servidora para fazer a análise de todos os contratos.



Além disso, tem-se conhecimento que o próprio TCU não realizou a desoneração da folha dos contratos que não têm planilha de custos e formação de preços por entender que não seria possível fazer a revisão de ofício nesses casos.

Inclusive, esse foi o procedimento sugerido no curso mencionado no item anterior e ministrado pelos servidores do TCU E.P.F. e L.F.B.A.S., conforme se extrai do slide do curso:

‘Não é possível a revisão de ofício:

• contratos, com planilha demonstrativa dos custos com mão de obra e encargos, em que a contratada exerça outra atividade “não desonerada”, porém a empresa não colabora com o fornecimento de informações que permitam apurar a contribuição previdenciária efetivamente recolhida;

• contratos em que não há planilha de custos e formação de preços, com detalhamento do custo da mão de obra e encargos, para os quais a unidade gestora do contrato não tenha condições de efetuar o cálculo do impacto da desoneração no preço ajustado.”’.

Análise do Controle Interno

No Informe nº 1/2015/SEI/AFCA/SAF, de 31.07.2015, apresentado em ponto anterior, foi exposto que o Acórdão nº 1.212/2014 trata-se apenas de um monitoramento das ações tomadas pela Administração Pública em relação aos contratos administrativos que se encaixam na desoneração da folha de pagamento, diferente do Acórdão nº 2.859/2013, em que o gestor afirma que este sim tem teor impositivo para a revisão dos contratos.

Em que pese a natureza de monitoramento do Acórdão nº 1.212/2014, as considerações contidas nesse documento vieram, também, para auxiliar os órgãos governantes superiores (OGS's) em governança logística, para os quais as providências estruturantes foram endereçadas, a orientar os órgãos e entidades de sua jurisdição ao cumprimento do Acórdão nº 2.859/2013, que impôs à Administração Pública Federal a revisão dos contratos.

A SLTI, órgão governante superior ao qual a Anatel se vincula, ressaltou, em resposta ao TCU, a necessidade de que os critérios para o integral cumprimento do Acórdão nº 2.859/2013 fossem estabelecidos de maneira conjunta e uniforme com o TCU.

Neste sentido, o Acórdão nº 1.212/2014 veio para suprir as orientações específicas sobre os pontos mais relevantes levantados em reunião da unidade técnica do TCU com as unidades jurisdicionadas alcançadas pelas determinações do Acórdão nº 2.859/2013, cujas principais dúvidas foram expostas na solicitação de orientações específicas emitidas pela SLTI, a saber:

1) Contratos vigentes e com planilhas de custos, com dedicação exclusiva de mão de obra;



2) Contratos vigentes e sem planilhas de custos, com dedicação exclusiva de mão de obra (mensurados por produtos ou resultados);

3) Contratos vigentes que envolvam atividades desoneradas e não desoneradas; e

4) Contratos encerrados.

Portanto, o Acórdão nº 1.212/2014 trata do monitoramento sobre as ações tomadas para a revisão dos contratos, conforme ressaltado na manifestação da unidade, mas também orienta os procedimentos a serem adotados para os quatro casos descritos acima, de forma a dar seguimento ao integral cumprimento das deliberações, devendo servir de parâmetro para as ações a serem tomadas.

Em adição às ponderações contidas no Acórdão nº 1.212/2014, válidas para toda a Administração Pública Federal, a SLTI emitiu o “Roteiro das Orientações expedidas pela SLTI”, destinado a orientar os órgãos de sua jurisdição, do qual a Anatel faz parte, conforme já ressaltado.

Todos os procedimentos contidos no Acórdão nº 1.212/2014 e no “Roteiro das Orientações expedidas pela SLTI” não são vinculantes, podendo ser adaptados de acordo com o caso concreto de cada contrato beneficiado pela desoneração da folha de pagamento.

A conduta de forma diversa às orientações emitidas requer justificativa por parte do gestor de acordo com sua atuação em cada caso, visto que integra a motivação do ato administrativo, sujeitando-se ao controle interno e externo da Administração.

A Agência justificou sua ausência de atuação para a revisão dos contratos sem planilha de custos pela carência de servidores para a execução de todas as análises.

Ponderou que, enquanto a Caixa Econômica Federal, cuja metodologia de cálculo foi citada pelo Acórdão nº 1.212/2014 como parâmetro para o caso em questão, criou uma comissão multidisciplinar para a realização de todas as análises de revisões contratuais, a Anatel só dispõe de 1 (uma) servidora para a realização dessa atividade.

Esta justificativa pode respaldar a intempestividade da revisão desses contratos por parte da Anatel, visto a sua limitação de recursos humanos, porém não se apresenta suficiente para justificar a ausência de um plano de trabalho com cronograma de execução de revisões adequado para a realidade da entidade.

Ainda sobre este tópico, a Anatel apresentou o procedimento sugerido no curso ministrado pelo TCU, onde há a seguinte orientação para os contratos sem planilha de custos:

“Não é possível a revisão de ofício:

(...)

• *contratos em que não há planilha de custos e formação de preços, com detalhamento do custo da mão de obra e encargos, para os quais a unidade gestora do contrato não tenha condições de efetuar o cálculo do impacto da desoneração no preço ajustado.*”.

Entende-se que a orientação apresentada acima, extraída isoladamente do curso ministrado pelos servidores do TCU, não configura confronto com as diretrizes estabelecidas no Acórdão nº 1.212/2014 e no “Roteiro das Orientações expedidas pela SLTI”, que afirmam:

“Diante dessa situação, caso ocorra o silêncio da empresa contratada ou ela se recuse a fornecer tais informações, o órgão/entidade deverá realizar a comparação do objeto contratual em questão com seus similares, nos termos do art. 7º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, do art. 2º do Decreto nº 7.828, de 16 de outubro de 2012, e pertinentes alterações posteriores, e obter o cálculo do percentual de redução aplicável à respectiva avença”. (g.n.)

O Acórdão nº 1.212/2014 e os procedimentos da SLTI orientam a unidade a efetuar o cálculo de impacto da desoneração, para os contratos sem planilha de custos, a partir da comparação do objeto contratual com seus similares em outros contratos que apresentarem a planilha, auxiliando na obtenção do cálculo da revisão.

A manifestação da unidade não trouxe justificativas que impossibilitassem a aplicação dessa metodologia de comparação contratual, ou de outra equivalente. Portanto, não se enquadra no caso apresentado no curso do TCU em que “não é possível a revisão de ofício”, pois não há justificativa suficiente para que a unidade gestora “não tenha condições de efetuar o cálculo do impacto da desoneração no preço ajustado”.

Assim, do exposto, com as informações apresentadas até o momento, entende-se que a Anatel tem condições de calcular o impacto da desoneração da folha de pagamentos, inclusive para os contratos que não apresentaram a planilha de custos, podendo ser elaborado um plano de trabalho factível para a Agência, mas que não comprometa a recomposição devida aos cofres públicos.

Ressalta-se que a Anatel poderá fixar valores mínimos que justifiquem estas revisões contratuais, devidamente motivados, de acordo com os princípios da razoabilidade, da economicidade, da eficiência, bem como da prevalência da relação custo-benefício, conforme disposto no “Roteiro das Orientações expedidas pela SLTI”:

“estabelecendo, para tanto, uma chamada linha de corte, para fins de eventual ressarcimento ao erário, haja vista que, no universo dos contratos firmados pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, há inúmeros contratos com valores relativamente irrisórios, cuja revisão não reverterá em significativas vantagens, em face dos elevados custos que envolverão esses procedimentos”.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar plano de trabalho para o cálculo do impacto da desoneração da folha de pagamento nos contratos sem planilha de custos e realizar, após o fim da

suspensão do Acórdão nº 2859/2013, a revisão dos contratos de acordo com a disponibilidade de recursos da Agência, sem comprometimento da devida recomposição aos cofres públicos.

4.1.2.6 INFORMAÇÃO

Informação a respeito dos controles que assegurem que todos os atos e documentos necessários à revisão contratual sejam registrados e mantidos no processo, de forma clara e precisa, de modo a manter o histórico fidedigno de todos os atos praticados.

Fato

A Anatel informou no item “7.3 Informações – DN 139/2014”, do Relatório de Gestão 2014, a relação de todos os contratos assinados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento.

Para todos os contratos, a Agência apresentou informações agregadas em 3 (três) tópicos, a saber:

a) “*Demonstração das medidas adotadas*” para revisão dos **contratos vigentes**, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação;

b) “*Obtenção administrativa do ressarcimento dos valores pagos a maior*” em relação aos **contratos já encerrados**;

c) “*Detalhamento sobre os contratos*” **vigentes e encerrados revisados**, incluindo o número, unidade contratante, nome/CNPJ da empresa, objeto, vigência e a redução do valor obtida em cada contrato.

No intuito de obter informações sobre o status dos ressarcimentos, foi encaminhada a SA nº 201503574/007, de 22.06.2015, solicitando esclarecimentos a respeito dos pagamentos realizados pelas empresas.

Em resposta, a Agência encaminhou o Ofício nº 19/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 06.07.2015, por meio do qual informou o andamento da revisão dos contratos vigentes firmados com as empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento.

Apresenta-se, na tabela baixo, a consolidação das informações encaminhadas:

Regional	Contrato	Economia/ redução do valor contratual	Status
Anatel - Sede	SRC nº 42/2009	R\$ 524.272,62	A confirmar
Anatel - Sede	GIMR nº 34/2012	R\$ 80.489,12	Ressarcido
Anatel - Sede	SAD nº 51/2008	R\$ 869.049,10	Ressarcimento suspenso por Mandado de Segurança
Anatel - Sede	SAD nº 50/2008	R\$ 961.442,00	Ressarcimento suspenso por Mandado de Segurança



Anatel - Sede	AFIS nº 37/2013	R\$ 71.572,75	Ressarcido
Anatel - Sede	AFIS nº 20/2011	R\$ 9.816,55	Ressarcido
Anatel - Sede	GIMR nº 04/2012	R\$ 100.001,59	Ressarcido
Anatel - MG	ER04 nº 009/2011	R\$ 10.916,15	Ressarcimento suspenso por Mandado de Segurança
Anatel - RS	GR05 nº 006/2012	R\$ 5.086,68	A confirmar
Anatel - BA	GR08 nº 014/2013	R\$ 1.606,08	Em análise pela PFE-Anatel

Assim, dos 10 (dez) contratos mencionados no Relatório de Gestão 2014, apenas 4 (quatro) haviam sido efetivamente revistos. Dos 6 (seis) pendentes, 3 (três) encontram-se com pagamento suspenso devido a mandados de segurança, 1 (um) está em análise da PFE-Anatel para formalização do termo aditivo e, para os outros 2 (dois), a Agência não soube informar o andamento processo.

Sobre os contratos que carecem de atualização do andamento das revisões contratuais, a Agência informou, relativamente ao contrato SRC nº 42/2009, que:

“As informações referentes ao Contrato SRC nº 42/2009 serão encaminhadas posteriormente, tendo em vista que ainda não foi possível verificar do status de cobrança dos valores junto à área Gestora do referido Instrumento Contratual”. (g.n.)

Por meio do Memorando nº 2/2015/SEI/GR05AF/GR05/SFI, encaminhado pelo Ofício nº 19/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 06.07.2015, a Gerência Regional do Rio Grande do Sul manifestou-se a respeito do contrato GR05 nº 006/2012:

“informamos que já foram tomadas as devidas providências de ressarcimento relativas ao Contrato GR05 nº 06/2012 (Processo nº 53528.003896/2011); Contudo, o valor ora indicado carece de confirmação por parte de nosso contador, que estará em férias até 06/07/2015”. (g.n.)

A Agência esclareceu, ainda, que os valores especificados na tabela são quantias apuradas com base no valor estimado dos contratos e, somente após a formalização dos aditivos ou apostilamento, os valores de economia/redução contratual poderiam ser confirmados.

A revisão contratual dos valores pagos a maior devido à desoneração da folha de pagamento é um processo complexo que envolve várias etapas, diferentes áreas da Anatel, a empresa beneficiada e a Procuradoria Federal Especializada – PFE/Anatel, entre outros possíveis agentes, como o Poder Judiciário.

Para a realização da cobrança e o cumprimento do disposto no Acórdão nº 2859/2013 e no Acórdão nº 1212/2014-TCU, a SLTI publicou orientações sugerindo os seguintes procedimentos:

“1º) Por meio de comunicação formal, as empresas contratadas deverão ser notificadas pelo órgão/entidade acerca do assunto e das disposições estabelecidas por ambos os citados Acórdãos, como também ser convocadas para que demonstrem os custos e o impacto da desoneração nos respectivos contratos;

2º) De posse das informações prestadas, **o órgão/entidade avaliará se os valores apresentados pela empresa contratada são pertinentes;**

3º) Verificadas as informações prestadas pela contratada, **o órgão/entidade procederá à revisão dos referidos contratos, considerando os valores e percentuais pertinentes acordados, como também os demais procedimentos inerentes para fins de eventual ressarcimento ao erário;**” (g.n.)

Portanto, para que todos os agentes envolvidos estejam cientes do histórico e resultado de cada etapa, é imprescindível que seja realizado o registro das informações de forma clara e precisa, promovendo transparência ao processo.

As interações com as empresas para notificações, ajustes e acordos são fundamentais para a composição do processo, que pode ser utilizado, inclusive, para dirimir dúvidas e possíveis conflitos judiciais.

Contudo, tendo em vista que, para os contratos SRC nº 42/2009 e GR05 nº 006/2012, a Agência não soube informar o status de cobrança ou a adequação do valor de ressarcimento informado, depreendeu-se que havia falhas nos aspectos de comunicação e registro completo dos atos processuais, inclusive quanto à forma como fora calculado o valor devido, para a efetiva cobrança à empresa.

Nesse sentido, é importante que haja a formalização, em processo físico ou eletrônico, de maneira clara e compreensível a qualquer leitor, de todos os atos e documentos relevantes relacionados ao assunto, de modo a manter a robustez da informação ao longo do tempo, bem como resguardar a administração quanto aos atos praticados.

Diante destas informações, a Anatel manifestou-se em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Informe nº 3/2015/SEI/AFCA/SAF, de 15.10.2015:

“Informamos que em 2013 foi instaurado o processo nº 53500.001895/2013 que trata de consultas feitas à Procuradoria Federal Especializada da Anatel sobre a desoneração da folha de pagamento. Nele constam os ofícios enviados às Contratadas, informes e nota técnica de consulta e memorando circular sobre o tema. Além disso, nos processos de aquisições de cada contrato, há toda a análise feita pela Gerência de Aquisições e Contratos, tais como ofícios, informe, parecer do Órgão Consultivo e a formalização da revisão do caso concreto por meio de aditivo ou apostilamento”.

Adicionalmente, a Agência informou a respeito dos contratos SRC nº 42/2009 e GR05 nº 006/2012, que:

“Quanto ao Contrato SRC nº 42/2009, a área gestora informou que houve o devido ressarcimento dos valores com base nas novas alíquotas, em conformidade com o 5º termo aditivo do contrato SRC nº 042/2009. Já quanto ao contrato GR05 nº 006/2012, a Coordenação de Administração e Finanças da Regional do Rio Grande do Sul informou que ‘Constatou-se, pois que o valor de R\$ 5.086,68 está incorreto, devendo ser considerado o valor de R\$ 2.597,05’. Afirmou, ainda, que foi ressarcido o valor de R\$ 2.597,05, não havendo sobras de ressarcimento ao referido Contrato”.



4.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

4.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

4.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Aquisição de 1733 computadores, no montante de R\$ 6.221.783,22, sem previsão específica no PDTI.

Fato

Os processos 53500.025332/2013, 53500.023659/2012, 53500.023538/2014 e 53500.022194/2013 foram instruídos visando à aquisição de novos computadores para os servidores da agência, correspondendo, respectivamente, aos montantes de R\$ 3.568.950,00, R\$ 1.533.840,00, R\$ 619.999,22 e R\$ 498.994,00, totalizando R\$ 6.221.783,22.

Consta dos termos de referência desses processos que a ação visa à consecução da meta MINF_1-*Modernizar a rede corporativa* no plano de ações do PDTI 2012-2014. Entretanto, não foi possível identificar qual ação prevê a aquisição de novos computadores para os servidores, conforme tabela a seguir:

Descrição das Ações de Pessoal	Estimativa de Gastos (em R\$)			
	2012-2014			
	Previsto		Realizado (Liquidado)	
	Investimento	Custeio	Investimento	Custeio
Implantar racks	420.000,00	-	156.944,68	-
Implantar Passivos de rede	600.000,00	-	113.748,48	-
Implantar Ativos de Rede	1.703.208,00	-	1.423.208,00	-
Implantar Redes sem Fio	1.100.000,00	-	-	-
Implantar Telefonia IP	4.765.063,58	-	4.653.832,61	-
Contratar Suporte Oper. de 3º N	-	219.402,00	-	2.658.967,40*
Contratar Rede MPLS	-	13.652.515,50	-	7.208.437,17
Contratar Enlace de Comunicação para Acesso à Internet	14.556,00	-	-	145.400,25

* O valor estimado contemplava apenas o custeio para o projeto de modernização da rede corporativa, porém não foi possível segregar o valor do contrato de serviço continuado, levantado nas colunas Realizado (Liquidado)

Há várias necessidades que poderiam justificar algumas das aquisições de computadores. Entretanto, ao fazer o planejamento do PDTI, as necessidades devem ser priorizadas e consubstanciadas em metas e ações, o que, no caso em análise, não ficou comprovado.

Ressalta-se que seria razoável que aquisições do porte do Processo nº 53500.025332/2013 tivessem também uma necessidade específica, que não foi localizada no processo.

Causa



Falha na elaboração do PDTI; ausência de publicação de alteração das necessidades de TI antes de efetuar aquisições não previstas; falha na instrução dos processos de aquisição.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 21/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 14.7.2015, a Anatel apresentou o seguinte posicionamento:

“A CGU solicitou, no Item 12 de seu relatório, que a Anatel expressasse quais ações especificamente foram atendidas com as aquisições dos processos 53500.023659/2012, 53500.025332/2013, 53500.022194/2013 e 53500,023538/2014.

A meta M1NF_1 foi estabelecida com o intuito de prover infraestrutura adequada pra rede corporativa da Agência, inclusive o segmento de computadores pessoais de uso corporativa, notebooks e desktops. Por razão apresentada, levando-se em consideração o caráter diretor do PDTI e readequação das necessidades durante o andamento dos projetos, conclui-se que as aquisições realizadas pelos contratos supracitados foram realizadas atendendo às necessidades apresentadas pelas diversas áreas da Agência.

No PDTI 2012-2014 e no Termo de Revisão do PDTI apresentado à Comissão Interna de Tecnologia da Informação em reunião no dia 28/07/2014, conforme descrito na memória da reunião, diversas ações/necessidades respaldaram as contratações realizadas nos processos supramencionados. Segue algumas das necessidades inventariadas que conjuntamente justificam a necessidade das aquisições realizadas, são elas CMPRL-NE9 - ‘Disponibilização de notebooks para a gerência, com acesso à Internet, para auxílio nas constantes atividades externas desempenhadas pelos servidores’, SGI-6 - ‘Salas de reunião, salas de treinamento, terceirizados e estagiários estão com máquinas antigas, com a entrega dos novos desktops e notebooks será possível substituir por máquinas mais recentes melhorando o desempenho.’, APC-1 - ‘Adquirir 04 computadores de mesa com HD mínimo de 1 TB, processador Intel Core e processador gráfico Intel Iris Pro para edição de vídeos, fotografias e projetos gráficos diversos, com tela de 27 polegadas retro iluminada por LED, preferencialmente com sistema operacional OS X Mountain Lion (Apple).’, AIN-3 - ‘Equipar as salas de reunião da sede da Anatel com novos computadores’ e SGI-1 - ‘Em função do novo concurso da Agência em 2014, será necessário fornecer desktops para os novos servidores compatíveis com os desktops atuais’.

Conforme citado anteriormente a execução dos projetos pode fomentar novas necessidades até então não vislumbradas. Este foi o caso dos projetos relacionados aos Grandes Eventos descritos no item 22.3.9 do PDTI que fomentou a aquisição de terminais especializados adquiridos no processo 53.500.022194/2013.

Ainda é possível listar as necessidades SPV-NE1, SPB-NE14, ADAD-NE8, GPR-NE4, ADAD-NE6, SPV-NE21, SPV-NE6, SPV-NE7, SPV-NE9, SRF-NE25, SPV-NE12, SPV-NE8 apresentadas por diversas áreas da Agência que foram consolidadas como ‘Solução de Gerência Eletrônica de Documentos’ que reforçou a



necessidade de aquisição de novos desktops para os servidores no uso da solução de gestão eletrônica de documentos - SEI.”

Por meio do Ofício nº 36/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 15.10.2015, a Anatel acrescentou, em manifestação ao relatório preliminar, que:

“A constatação do item 4.2.1.1 indica a ‘aquisição de 1733 computadores, no montante de R\$ 6.221.783,22, sem previsão específica no PDTI.’ Esta constatação apresenta as seguintes recomendações:

I - ‘Incluir, no novo PDTI, ações específicas para atender à priorização dada às suas necessidades, evitando que recursos destinados a outras ações sejam utilizados sem o planejamento adequado’;

II - ‘Aprimorar, no PDTI, a correlação entre as metas/ações e as necessidades evidenciadas’ e

III - ‘Instruir os processos de aquisição de TI com as metas e ações do PDTI que realmente correspondam ao objeto/serviço adquirido, publicando a revisão do PDTI previamente para o caso de aquisições não previstas.’

Sobre estas recomendações, é necessário esclarecer que, pela própria definição programática do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, existem programas estratégicos como linhas diretivas das ações de TI. Alguns deles mencionam a necessidade de melhorar o desempenho de processos de trabalho da agência, o que perpassa a necessidade de ferramentas que potencializem o desempenho dos colaboradores da Anatel:

P1	Fortalecer os procedimentos de fiscalização e de outorgas visando oferecer serviços de qualidade à sociedade
P2	Aprimorar a regulamentação das telecomunicações
P3	Tornar os processos internos administrativos mais eficientes e eficazes
P4	Estimular a competição no setor de telecomunicações
P5	Promover a transparência, disponibilizando para a sociedade acesso às informações públicas, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e a legislação em vigor.
P6	Apoiar o aprimoramento do relacionamento da Anatel com os consumidores

Programas Estratégicos							
Tipos de Necessidades	P1	P2	P3	P4	P5	P6	TOTAL
Desenvolvimento de Sistema	25	1	7	4	9	4	50
Manutenção Evolutiva	58	8	35	6	13	8	128
Manutenção Perfectiva			1				1
Manter Sistemas	5		1	1			7
Aquisição de solução de TI	19	1	44		4		68
Fornecer infraestrutura	5		12				17
Gestão da informação			2				2



Governança de TI			15		1		16
Total	112	10	117	11	27	12	289

A aquisição realizada, conforme relatado em manifestação prévia pela Anatel, foi considerada no âmbito da meta M1NF 1, a qual foi estabelecida com o intuito de prover infraestrutura adequada para rede corporativa da Agência, através da modernização dos dispositivos de sustentação desta, complementada pela atualização de microcomputadores (notebooks e desktops).

É natural observar que a melhoria da estrutura da rede corporativa não garantiria, por si só, uma melhor experiência do usuário dos recursos tecnológicos, era necessária realizar, e assim foi feita, a atualização dos demais elementos da rede (microcomputadores e notebooks).

Consideramos que, além de ser importante instrumento de controle, o relatório preliminar em epígrafe é tido por significativo insumo para melhoria dos processos internos da Agência, em que cabe a esta Superintendência observar os pontos relativos aos itens referentes aos processos que envolvem, de alguma forma, a infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC).

Pelo exposto, entendemos que ações podem ser efetuadas na elaboração do PDTI, no sentido de promover a melhoria contínua do planejamento e dos resultados a serem alcançados. Desta forma, as recomendações expostas pela CGU serão consideradas quando da realização de novo PDTI, bem como nas suas revisões.

Por fim, informamos que os processos de contratação foram submetidos às respectivas esferas de aprovação de oportunidade e conveniência, com as devidas justificativas. De semelhante forma, foram submetidos à avaliação da Procuradoria Federal Especializada — PFE Anatel.”

Análise do Controle Interno

Na fase de elaboração do PDTI, as necessidades devem ser priorizadas e consubstanciadas em metas e ações. Além disso, os editais e termos de referência dos processos licitatórios devem ser devidamente fundamentados e registrar as metas e ações a serem atendidas, bem como a origem dos recursos dentro do PDTI.

Apesar do contexto apresentado pelo gestor, bem como das necessidades evidenciadas, não restou claro se as necessidades atendidas por meio dos processos 53500.023659/2012, 53500.025332/2013, 53500.022194/2013 e 53500.023538/2014 constavam de alguma ação prioritária da meta M1NF_1, ou até se as aquisições realizadas contemplavam todas as necessidades elencadas na manifestação.

Dessa forma, não restou comprovada a existência de ações no PDTI para atender às necessidades mencionadas.

É importante trazer aqui o propósito de se elaborar um PDTI, conforme apresentado no Guia de Elaboração de PDTI do SISP, versão 1.0:

“No cenário atual de constantes mudanças, o PDTI é uma importante ferramenta de apoio à tomada de decisão para o gestor, habilitando-o a agir de forma



proativa, contra as ameaças e a favor das oportunidades. O PDTI representa um instrumento de gestão para a execução das ações de TI da organização, possibilitando justificar os recursos aplicados em TI, minimizar o desperdício, garantir o controle, aplicar recursos naquilo que é considerado mais relevante e, por fim, melhorar o gasto público e o serviço prestado ao cidadão.

Portanto, para contribuir com o alcance desses objetivos, esse guia provê informações que ajudam as organizações a planejarem melhor as ações relacionadas à Tecnologia da Informação, auxiliando na solução de alguns dos grandes desafios enfrentados pela administração pública atualmente: o de possibilitar a maior efetividade no emprego dos recursos de TI, colaborar para uma gestão integrada, com publicidade das realizações, resultando em maior benefício para a sociedade e maior transparência no uso de recursos públicos. ” (g.n.)

Ainda, o Guia traz, entre as funções do Comitê de TI:

“O segundo papel é o Comitê de TI, um mecanismo importante de Governança de TI, recomendado por modelos de mercado e indicado na EGTI 2011-2012. O Comitê é formado por representantes das áreas finalísticas e da TI e tem a função e o poder de priorizar as ações e dirigir o alinhamento dessas e dos investimentos com os objetivos estratégicos da organização, além de monitorar os resultados do desempenho da TI. (...)” (g.n.)

Observa-se que a publicidade, a gestão integrada e a priorização das ações, a cargo do Comitê de TI, são os principais pontos que ficam prejudicados ao não se seguir o que é estabelecido no PDTI.

A aplicação de recursos em finalidades diversas das que foram discutidas e priorizadas pelos diversos representantes do órgão, bem como tornadas públicas pelo PDTI, não condiz com o propósito do plano diretor e demonstra falhas na sua elaboração e no planejamento da Agência.

Em sua última manifestação, por meio do Ofício nº 36/2015, a Agência se comprometeu a incluir no novo PDTI ações específicas para atender à priorização dada às suas necessidades; aprimorar a correlação entre meta/ação e as necessidades evidenciadas e instruir os processos de aquisição de TI com as metas e ações do PDTI correspondentes ao objeto ou serviço adquirido, publicando a revisão do PDTI previamente para o caso de aquisições não previstas. Algumas dessas recomendações estão registradas em outros pontos deste relatório e, por isso, não serão novamente incluídas. As providências serão acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanente da unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a adequada orientação dos servidores responsáveis pela instrução de processos de aquisição de TI, sobre a necessidade de que sejam referenciadas as metas e ações do PDTI que realmente correspondam ao objeto/serviço adquirido, publicando a revisão do PDTI previamente em caso de aquisições não previstas.

4.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Aquisição de 1173 computadores de alto desempenho, sem evidenciação no processo físico de justificativa que ampare as especificações exigidas nos Termos de Referência.

Fato

A agência realizou uma série de aquisições de computadores para seus servidores, todos com base na utilização do sistema Lync, adquirido em 2010:

Processo	Objeto	Desempenho	Valor unit.	Valor global
53500.023659-2012	560 laptops	195	R\$ 2.739,00	R\$ 1.533.840,00
53500.025332/2013	860 desktops	270	R\$ 3.850,00	R\$ 3.311.000,00
53500.025332/2013 – 1º Termo aditivo	67 desktops	270	R\$ 3.850,00	R\$ 257.950,00
53500.023538-2014	146 desktops	270	R\$ 4.246,57	R\$ 619.999,22
53500.022194-2013	100 desktops de perfil avançado	320	R\$ 4.989,94	R\$ 498.994,00
Total	1733 equipamentos			R\$ 6.221.783,22

Foram especificados computadores com diferentes índices de desempenho e diferentes configurações de *hardware*. O desempenho foi medido por meio do *software* BAPCO SYSmark 2007 Preview.

O sistema Mosaico foi referenciado na motivação do Processo nº 53500.022194/2013. Contudo, esse *software* utiliza interface *web* e não requer a configuração estabelecida no respectivo processo.

Além disso, a especificação definida contém exigências mínimas superiores às requeridas no Processo nº 53500.025332/2013, fundamentado no uso do Lync 2010, evidenciando-se, portanto, que esse sistema também não necessita das especificações definidas no Processo nº 53500.022194/2013.

Não foram citados, nos processos, outros *softwares* que pudessem justificar as configurações solicitadas. Entende-se, com isso, que os sistemas evidenciados são os que exigem um maior grau de processamento das máquinas.

Ainda na seara da justificativa da especificação dos computadores, não foram localizados documentos técnicos dos *softwares* ou orientações de outros órgãos competentes do governo federal que justificassem as configurações estipuladas pela Agência para cada perfil de computador.

Causa

Ausência de justificativas técnicas, nos processos físicos, que embasem objetivamente as especificações definidas para os equipamentos adquiridos.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 21/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 14.7.2015, a Anatel apresentou o seguinte posicionamento:

“(…)

Cumpra esclarecer, inicialmente, que a metodologia para se determinar as configurações de computadores é bastante simples e consiste na adoção dos requisitos técnicos de equipamentos de TIC padronizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando devidamente atualizados; aquisições similares executadas por outros órgãos da Administração Pública Federal; e benchmarks de estações de trabalho disponíveis na Internet (como exemplo: <https://results.bapco.com/results/dashboard#/>). A metodologia não produz nenhum documento específico, senão os próprios artefatos previstos no processo de planejamento da contratação determinado pela Instrução Normativa 04.

(…)

b) O monitor de vídeo com tempo de resposta máximo de 5 ms e disco rígido com velocidade de rotação de mínimo 7.200 rpm, tratam-se de especificações técnicas constantes no Documento de Oficialização da Demanda e compatíveis não só com a utilização planejada para estes recursos, mas também para atender a expectativa da área demandante de usar os equipamentos por um período de 5 anos. É possível verificar nas licitações atuais de diversos órgãos que estas exigências tornaram-se padrão, como exemplo, o Pregão Eletrônico da CGU N.s 19/2013, processo Nº 00190.004095/2013-73. Dessa forma, para buscar minimizar a curva de obsolescência dos equipamentos, adotaram-se especificações mais elaboradas para os equipamentos.

(…)

Informa-se que a utilização de diferentes índices de desempenho reflete não apenas os diferentes lapsos temporais em que os processos ocorreram, já que a tecnologia e o desempenho dos equipamentos evolui a passos largos; mas também a diferente destinação dos objetos contratados. Assim, para um notebook adquirido em 2012, a ser utilizado para fins de mobilidade de Gerentes e Fiscais, solicitou-se um índice de desempenho de 195 pontos (processo 53500.023659/2012). Já para uma estação de trabalho de propósito geral, a ser utilizada cotidianamente para execução de aplicativos de produtividade e colaboração e acesso aos mais diversos sistemas de informação, adquirida em 2014, exigiu-se uma pontuação mais elevada, de 270 pontos (processos 53500.025332/2013 e 53500.023538/2014). O índice de 320 pontos foi exigido para atendimento ao perfil avançado estabelecido no Documento de Oficialização da Demanda do processo 53500.022194/2013, que previu o emprego dos computadores decorrentes desta aquisição para o processamento de Informações do Mosaico e de aplicações de Geoprocessamento.

As diferentes necessidades que foram atendidas em diferentes processos de aquisição explicam ainda as variações nas especificações mínimas requeridas. No caso do Processo nº 53500.022194/2013, as especificações do demandante delinearam a utilização dos equipamentos para aplicações relacionadas a dados



georreferenciados, os quais demandam análises complexas, integração de dados de diversas fontes e uso de informações cartográficas, exigindo, em decorrência, um poder mais alto de processamento.

Quanto ao Mosaico, de fato, trata-se de uma aplicação que utiliza interface web, a qual demanda menos poder de processamento local na máquina. Contudo, a solução do Mosaico não se resume apenas ao acesso web, uma vez que se utiliza também do software Spectrum-E, este executado localmente nos desktops. Trata-se de uma solução de planejamento avançado de redes de telecomunicação e gerenciamento do espectro de radiofrequência que demanda, assim como as aplicações de georreferenciamento, poder significativo de processamento.”

Em manifestação ao relatório preliminar, por meio do Informe nº 3/2015/SEI/SGI, encaminhado pelo Ofício nº 36/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 15.10.2015, a unidade acrescentou que:

“(…)

Inicialmente relatamos que as contratações de microcomputadores da Anatel consideravam as especificações dos equipamentos-modelo disponibilizados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI no site Comprasnet. (...) Os modelos disponíveis apresentavam, entre os demais itens, os índices de pontuação (benchmark Sysmark) mínimos a serem obtidos pelos equipamentos fornecidos. Desta forma, não era necessário indicar na licitação a marca ou modelo do processador a ser fornecido (...).

Ocorre que a SLTI deixou de atualizar os modelos referentes a microcomputadores, tornando-os rapidamente obsoletos. Posteriormente retirou do site qualquer referência a essa especificação padrão. Desta forma, assim como aos demais órgãos, caberia à Anatel determinar suas especificações, considerando suas necessidades. E assim o fez, buscando seguir o mesmo referencial anteriormente disponibilizado pela SLTI.

(…)

Quanto à diferença de pontuação exigida entre microcomputadores desktop e notebooks, há de se considerar variáveis, por exemplo, tempo e destinação de uso; pois, além de atenderem a necessidades distintas, as aquisições se deram em momentos diferentes.

Os notebooks destinam-se a trabalhos de campo ou uso em ambientes externos à Anatel, onde a capacidade de processamento não é o maior diferencial, mas sim a autonomia possibilitada e a versatilidade para uso em adversas condições ambientais. Já os desktops, são destinados a trabalhos internos que se beneficiam da maior capacidade de processamento e menor tempo de resposta.

Adicionalmente, para um equipamento a ser usado em campo, requisitos importantes são, entre outros, o peso, autonomia da bateria e capacidade de arrefecimento térmico. É sabido que a capacidade de processamento está relacionada ao consumo de energia; assim uma máquina para uso portátil deve ter como característica importante o baixo consumo de energia, visto que se pretende aumentar a autonomia do dispositivo. (...)



Atualmente, os grandes fabricantes de CPU têm linhas de processadores distintas para notebooks e desktops. Tais linhas diferenciam-se justamente por estabelecer premissas distintas de relação desempenho x consumo energético.

Isso pode ser observado, avaliando-se o resultado do benchmark Sysmark 2007 ao relacionar o desempenho médio de ambos os tipos de equipamento.

Dispositivo	Resultados Sysmark 2007	Performance média
Desktop	402	160,64
Notebook	111	121,32
Total Geral	513	152,13
% diferença		32,41%

Além disso, diante das condições de uso de um equipamento portátil, sujeito à grande variação de ambientes (...) é de se esperar que a vida útil desse equipamento seja menor do que a de um equipamento utilizado em condições mais controladas, como os desktops. Daí, projetar um desempenho maior para ter um maior tempo de vida útil, esbarraria também nos limites impostos pelas condições acima descritas.

Desta forma, espera-se que o computador em campo tenha boa capacidade de processamento, mas não em igual medida a de um desktop, por isso a menor pontuação de benchmark. (...)

Para melhor compreensão das aquisições realizadas, faz-se necessário um maior detalhamento, bem como a exposição de informações pormenorizadas relativas ao ambiente computacional da Agência, atribuições e perfil dos usuários:

Conforme o inventário constante no processo de planejamento da contratação 53500.025332/2013, o tempo de vida médio ponderado era, à época do planejamento, de 4,74 anos de vida:

Fabricante – Modelo	Quantidade	Tempo de uso
HP - DC5750	698	5
HP - DC6005	765	3
Daten - DT02-3	512	7
Média Ponderada		4,7

Apesar de parte dos equipamentos apresentarem 3 anos de uso, quando da proposição da primeira aquisição, estes já não atendiam às necessidades dos usuários.

Um processo de upgrade de memória foi realizado na tentativa de ampliar a vida útil dos equipamentos, mas mostrou-se insuficiente. Esta situação influía negativamente na produtividade dos servidores e, conseqüentemente, no desempenho das atividades da Agência.

Esta necessidade de hardware crescente pode ser explicada pelo perfil dos usuários da rede da Anatel, bem como pelas atribuições da Agência na regulação do mercado de telecomunicações.

(...) pela sua formação e área de atividade, possuem habilidade diferenciada de utilização de equipamentos de informática, se comparados ao usuário médio das organizações públicas. Para exemplificar, é comum dentre os sistemas da agência, que hajam funcionalidades para exportação de altos volumes de dados para planilhas eletrônicas, usados para aferir indicadores setoriais, fiscalizar bilhetes de chamadas telefônicas, projetar e simular cenários por meio de modelos econométricos, entre outros.

O perfil do quadro vai ao encontro das atribuições da Agência Reguladora de telecomunicações. (...)

Para consecução dessas e uma gama de outras atribuições, os servidores utilizam-se de softwares que requerem capacidade de processamento das máquinas, como exemplo, mas não se limitando a: planilhas eletrônicas; gerenciador de banco de dados; Power Pivot; Audit Command Language - ACL; Access; SAS, Base; CAD; Editores de vídeo; Editores de Imagem; ou seja, uma diversidade de softwares para um conjunto complexo de atribuições. No horizonte temporal, há a ainda a previsão de softwares para Analytics e Big Data.

Neste contexto, os desktops foram especificados visando um uso mínimo de 5 anos. Mas não basta estar funcionando. Assim, no período proposto, o equipamento tem que ser plenamente funcional e atender às necessidades dos seus usuários. Atingir esta meta é complexo, considerando que a indústria da tecnologia da informação é notoriamente reconhecida pela sua rápida evolução, fundamentada na interdependência e influência mútua entre o hardware e software. (...)

Além deste requisito relativo à vida útil, foram especificados equipamentos observando as necessidades do negócio da Agência, respaldados em critérios objetivos, dentro dos parâmetros legais e que poderiam ser atendidos por diversos fabricantes.

Uma avaliação dos requisitos, dissociada das atribuições da Agência e dos objetivos da contratação, pode levar ao entendimento de que se especificou uma máquina superior às necessidades do órgão de governo, o que é facilmente descartado se considerar o horizonte de vida útil do equipamento, as atividades desempenhadas, os softwares utilizados. Corroborando com este entendimento as comparações com outras contratações realizadas por diversos órgãos de governo à época. Na própria documentação de planejamento da contratação para os 860 desktops, estão exemplificadas aquisições similares realizadas pelo SERPRO e a Universidade Federal da Bahia UFBA.

Adicionalmente, verifica-se tratar de prática comum especificações de microcomputadores (e até mesmo notebooks) baseadas no benchmark Sysmark em índices próximos aos utilizados pela Anatel, conforme observa-se na tabela abaixo:

Órgão	UASG	Quantidade	Índice Sysmark 2007 Exigidos
Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro	70017	17	260
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná	70019	600	280
Vara da Infância e da Juventude do DF	100009	50	250
CGU (gerenciador)- TCU, JFPE, UFPE	110176	1154	270



Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do triângulo Mineiro	158099	514	280
Polícia Federal – DF	200342	7043	260
MME- DEPART.NAC.DEPROD.MINERAL/SEDE/DNPM/DF	323002	1000	247
ANEEL	323028	700	270
Tribunal de Justiça do EstadoDa Bahia	926303	5000	280
Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal	9740021	1015	260
Média ponderada			267

Considerando o exposto, a pontuação especificada não representa qualquer excesso, visto que se encontra na faixa média das demais pontuações observadas, para órgãos com atribuições e atividades distintas; bem como para uma proposta que visa utilizar o equipamento por um período da ordem de 5 anos.

Adicionalmente, o índice escolhido para cada contratação foi coerente com valores de referência no benchmark para equipamentos mid tier da geração então corrente e imediatamente anterior de processadores de uso geral (consumer grade), ou seja, excluindo-se os processadores específicos para workstations de alto desempenho (exemplo, Intel Xeon E3). No caso da estação de maior desempenho, para execução, por exemplo, da suíte adquirida junto a ATDI, o índice poderia ser atendido por equipamentos high end (também da categoria consumer grade) tanto da geração corrente quanto da imediatamente anterior. Em ambos os casos, a escolha dos componentes de memória, vídeo e disco é bastante relevante para a aferição de um desempenho como o Sysmark.

É possível que o relatório preliminar tenha originado as recomendações em função de alguns artefatos dos processos de aquisição terem citado a utilização do Microsoft Lync 2010 e não ter entrado em detalhes acerca das demais e importantes utilizações. Diferentemente, a equipe de contratação estava ciente de todo o contexto de utilização das máquinas, por isso especificou equipamentos capazes de suportar todo o conjunto de softwares utilizados pelos servidores da Agência.

A título de informação segue anexo inventário resumido com algumas das aplicações utilizadas nos desktops da Agência (modelos com 320 pontos Sysmark, vide Anexo A 0065422 e modelos com 270 pontos Sysmark, vide Anexo B 0065421). Os inventários dos anexos foram extraídos aleatoriamente no universo das 927 máquinas com padrão 270 pontos Sysmark e dentre as 100 máquinas com padrão 320 pontos Sysmark.

Por fim, entende-se aplicável uma revisão de procedimentos para contratações futuras, a fim de expor, mais detalhadamente, o ambiente de software para o qual os equipamentos serão destinados.

(...)

(...) cada órgão tem necessidades diferenciadas. Essa premissa norteou a especificação dos requisitos dos equipamentos da Agência. Apesar disso, as especificações da Anatel são similares às de órgãos com atribuições e/ou atividades semelhantes.



O que torna o projeto desse tipo de contratação mais complexo é que não há como prever de forma assertiva, em um horizonte de médio prazo, como a tecnologia de hardware e software evoluirão. Em especial porque os microcomputadores se tornaram ferramentas de trabalho bastante versáteis. (...)

Contribui para este entendimento, o fato de a SLTI/MP ter guias para uma série de contratações de serviços de TI (...). Porém, metodologia para dimensionamento de estações de trabalho com base nos softwares nela instalados, infelizmente, não é uma delas.

Os poucos modelos existentes, como a lei de Moore, criada a partir de observações absolutamente empíricas, que tem se mostrado teimosamente válida até hoje, é de que, a capacidade transacional dos microprocessadores, expressa pela densidade de transistores das CPUs, dobra a cada dois anos. (...)

Cabe ressaltar que esse comportamento demonstra empiricamente a rápida obsolescência de produtos de informática, acolhido, inclusive, pelas normas contábeis brasileiras. A Receita Federal, na IN SRF nº4/1985, fixa, para fins de depreciação contábil, uma vida útil admissível de 5 anos para computadores e periféricos.

A dificuldade em se quantificar de forma assertiva, por desconhecimento da exata condição de uso atual e futuro, considerando um público bastante diverso, com uma gama de atividades também variável é que originou a criação de benchmarks como o Sysmark. (...)

(...)

Em relação ao uso de equipamentos com discos do tipo SSD, não há dúvidas que esses periféricos se diferenciam em desempenho dos discos rígidos tradicionais. (...) O ganho de desempenho é especialmente relevante em operações de I/O de caráter aleatório, comuns em aplicações convencionais.

Embora seja tarefa complexa quantificar o benefício da adoção desse tipo de tecnologia, uma conta simplificada, medindo uma transação comum, por exemplo, tempo para se ligar a estação de trabalho (boot) pode ajudar a dar interessantes indicações.

Computadores	Descrição	Tempo de Boot (minutos)
HP 6005	Desktop Antigo	1,00
Daten 17	Desktop Avançado	0,32 (=19s)
Lenovo M93 Tiny	Desktop	0,32 (=19s)

Cenário	Quantidade	Dif. No tempo de boot (m)	Tempo mensal (h/servidor)	Tempo mensal total (h)	Tempo anual total (b)
Daten i7	100	0,68	0,25	25,056	275,611
Lenovo M93 Tiny	1.067	0,68	0,25	267,343	2.940,771
Total	1.167				3.216,832



Projetando-se esses dados para outras transações é possível inferir que o aumento de desempenho da ferramenta de trabalho é relevante para ganhos em produtividade.

Ressalte-se ainda, que não se trata de uma inovação da Anatel, mas de uma tendência na Administração Pública em virtude do ganho de desempenho proporcionado. Outros órgãos também vêm adotando o uso de discos SSD conforme se demonstra nos exemplos abaixo:

Órgão	UASG	Objeto.	Quantidade	Pregão.
Câmara dos Deputados	10001	Registro de preços de computadores e discos SSD	980	34/2014
Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná	090018	Discos SSD	395	49/2014
UFBA	153038	Registro de preços de notebooks	4052	33/2013
IFB-CE — Campus Maracanaú	158319	Registro de preços de materiais de consumo: Disco SSD 40 GB	65	29/2013
UFOB.	158717	Registro de preços de computadores e notebooks.	50 + 50	9/2014
ANEEL	323028	Computadores com disco SSD	400	63/2013
Furnas Centrais Elétricas	926130	Notebook com disco híbrido SSD (32 GB) / HD (320 GB)	100	190/2014
TC-DF	974003	Notebook dual core, com disco híbrido SSD (32GB) e HD (320GB)	20	53/2013

Cabe esclarecer adicionalmente, que ao se referir ao conjunto de sistemas de gestão de espectro (Mosaico e Spectrum-E), a informação enviada a CGU carece de maior precisão. O nome Mosaico, criado no âmbito do projeto de gestão de espectro na Anatel, tem sido usado para se referir de forma genérica ao conjunto de aplicações de gestão de espectro. O nome Mosaico é, na verdade, usado para designar a interface Web criada para integrar o uso do motor de cálculos do Spectrum-E aos estudos de alguns serviços de telecomunicações, como análises de pedidos para uso temporário de espectro, entre outros.

Por sua vez, o Spectrum-E é um sistema web, construído a partir de um sistema bastante mais completo em termos de potencial de cálculos de Telecom, O ATDI ICS Telecom. A tabela abaixo sumariza os componentes principais da suíte ATDI que a Anatel dispõe:

Produto	Arquitetura	Obs
ICS Telecom/ ICS Map Server	Aplicação Desktop (100 licenças)	É o principal produto para cálculos de gestão de espectro. Possui 19 modelos distintos de propagação, com possibilidade de pleno ajuste das expressões matemáticas e dos diversos ajustes de cálculo de difração. Capaz de simular efeitos de topologia urbana (building heigth), com possibilidade de tratamento gráfico sofisticado, com visualização e renderização em 3D. Com modelos mais precisos possibilita cálculos bastante complexos, por exemplo, uma simulação Web em servidor compartilhado com outros usuários.
Spectrum-E	Aplicação Web (100 acessos simultâneos)	(...)



MOSAICO	Aplicação Web	(...)
---------	---------------	-------

No que diz respeito à quantidade adquirida, faz-se necessário os seguintes esclarecimentos:

O quadro de servidores ativos na Anatel em 02/11/2013 era de 1.577 (informação obtida na intranet da Agência à época). Nesta data já haviam sido adquiridos 100 desktops (para o projeto Mosaico, processo 53500.022194/2013), e 560 notebooks, sendo 550 para fiscalização e 10 para atividades administrativas (processo nº 53500.023659/2012). O total das máquinas adquiridas para atividades de Fiscalização (100 + 550 = 650) foi subtraído do total de servidores para se definir o número de máquinas que seriam adquiridas no processo nº 535000253322013 (1577-650 = 927).

Não seria possível a equipe de planejamento da contratação antever com precisão a rotatividade de servidores, nem tampouco o ingresso de servidores oriundos de escritórios extintos do Ministério das Comunicações e Dentel. Estes foram lotados em Unidades descentralizadas da Anatel, gerando uma demanda por máquinas novas, sanadas com o processo 53500.023538/2014, que a priori, tratava apenas da aquisição de 100 máquinas para os novos servidores, provenientes do último concurso público.

Em seguida, acrescentaram-se ao processo 53500.023538/2014, 46 máquinas para suprir a demanda (27 servidores de escritórios extintos do MC e Dentel, 6 casos de técnicos administrativos e 3 procuradores da Advocacia Geral da União, que ingressaram na agência após a aquisição dos 927 desktops, além da reposição de 10 estações de trabalho que foram destinadas exclusivamente ao CNST). Além disso, 20 notebooks novos foram integrados aos equipamentos de drive test, da fiscalização. A tabela a seguir ilustra a demanda exposta acima:

Servidores Anatel	Serv. MC e Dentel	Novos Técnicos Administrativos	Novos Procuradores	Máquinas CNST	Máquinas Drive Test	Novos Concursados
1577	27	6	3	10	20	100
Total da demanda						1743

Desta forma, o surgimento de demandas não previstas provocou a necessidade de realocação dos recursos adquiridos, para melhor atendimento das necessidades da Anatel.

Em cumprimento às diretrizes de sustentabilidade, ao substituir as máquinas dos servidores, a Anatel reaproveitou parte dos equipamentos (desktops HP DC6005) para uso em salas de reuniões, treinamento, sala do cidadão, bem como para utilização pela força de trabalho auxiliar (terceirizados e estagiários), visando, adicionalmente, encerrar o uso do Sistema Operacional Windows XP (já que as máquinas HP DC6005 possuem licença para uso do SO Windows Vista)."

Análise do Controle Interno

No que se refere à aquisição de 100 desktops para fiscalização (Processo nº 53500.022194/2013), consta do processo como motivação apenas a necessidade da contratação devido ao uso do sistema Mosaico (aplicação web), sem a descrição do

sistema, que, conforme apontado pelo gestor, opera em conjunto com outros dois: ICS Telecom/ICS Map Server (Aplicação *Desktop*) e Spectrum-E (aplicação *web*).

Na manifestação constante do Informe nº 3/2015/SEI/SGI, foi incluída a informação de que há 100 licenças do *software* ICS, até então não mencionado. Consta do sítio eletrônico da ATDI a configuração recomendada para rodar o ICS, a qual condiz em parte com a configuração contratada (<http://www.atdi.com/ics-telecom/>).

Sobre isso, cumpre mencionar a dificuldade enfrentada pela equipe na obtenção de informações que pudessem viabilizar a análise da aquisição realizada. Apenas em manifestação ao relatório preliminar, em vias de conclusão dos trabalhos, foi disponibilizado algum dado capaz de embasar objetivamente as especificações definidas pela UJ.

Nesse sentido, é imprescindível que as configurações determinadas em qualquer aquisição sejam motivadas de modo claro e objetivo no processo, em consonância com o princípio da motivação, que rege a Administração Pública. Os *softwares* que exigem maior desempenho dos equipamentos devem ser apontados e as suas exigências de *hardware* devem ser evidenciadas, bem como a quantidade de licenças disponíveis, com a indicação da fonte dos dados.

Ainda no Informe nº 3/2015/ SEI/SGI, o gestor listou programas em uso na agência, até então não citados (gerenciador de banco de dados; *Power Pivot*; *Audit Command Language* – ACL; Access; SAS, Base; CAD; Editores de vídeo; Editores de Imagem) e apontou o uso rotineiro de recursos mais avançados do pacote Office 2010. Ainda, afirmou que há previsão de utilização de *softwares* para *Analytics* e *Big Data*.

É importante enfatizar que a compra de computadores com desempenho e configuração superiores às atuais necessidades da entidade deve estar alinhada a previsões, no PDTI, de evolução dos *softwares* utilizados, ou aquisição de novos que exijam maior capacidade de processamento, o que não se verificou no caso, especialmente quando se considera que as licenças de caráter perpétuo do Office e do sistema operacional em uso não são atualizadas com frequência.

Cumpre ressaltar que também não houve a atualização no quantitativo de servidores considerado nos cálculos dos diversos processos apontados, tendo sido utilizado, em 2014, o mesmo valor de 1577 servidores, obtido em 2.11.2013, conforme consta do documento Estratégia da Contratação à fl. 28-verso do processo nº 53500.025332-2013 – “Aquisição de 860 (oitocentos e sessenta) microcomputadores”.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2014, o total de servidores era de 1553 ao final do exercício de 2014, incluindo-se os cedidos, requisitados e em exercício descentralizado. Assim, considerando-se que o relatório é elaborado apenas no ano subsequente (2015) e que a última aquisição de computadores ocorreu em 17.12.2014, entende-se que os 36 servidores adicionais, citados pelo gestor, já estariam incluídos nesse total.

Em qualquer aquisição dessa natureza, o quantitativo de servidores deve ser apurado junto ao departamento de recursos humanos, de maneira a se obter valores precisos e atualizados em relação aos quantitativos envolvidos, ao invés de se utilizar dados constantes da intranet e antigos.

Do exposto, observam-se falhas na instrução processual, especialmente no que tange à motivação técnica para as configurações definidas nos editais de aquisição de computadores, sendo necessário que se adotem providências no sentido de tornar mais transparentes e fundamentadas as aquisições de TI por parte da Agência, considerando-se o elevado montante despendido nesses contratos.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a adequada orientação dos servidores responsáveis pela instrução de processos de aquisição de TI, de modo que sejam sempre incluídos os documentos que demonstrem, de modo objetivo, a origem dos requisitos técnicos dos equipamentos para o tipo pretendido de utilização, alinhando quaisquer previsões de necessidades futuras ao PDTI.

5 GESTÃO PATRIMONIAL

5.1 BENS IMOBILIÁRIOS

5.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Providências para o aprimoramento do processo de gestão de imóveis pela Anatel.

Fato

Com base nas constatações a respeito do processo de gestão de imóveis consignadas no Relatório nº 201407008, de 28.7.2014, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, buscou-se avaliar o andamento das providências adotadas, em 2014, para aprimoramento do processo de gestão de imóveis, relativamente aos aspectos apontados.

Constou desse relatório a necessidade de se estabelecer o acompanhamento gerencial pela alta administração da Anatel, quanto à situação dos bens imóveis de uso especial e locados de terceiros, bem como dos gastos relacionados à sua manutenção.

Na Nota Técnica nº 03/2014-SUE, de 3.10.2014, a Agência descreveu a atual rotina de deliberação do Conselho Diretor, informando que o Presidente da Agência determinou que a Superintendência de Administração e Finanças – SAF encaminhasse ao conhecimento do Conselho as ações em andamento, e que as referidas ações constassem, necessariamente, dos instrumentos de planejamento de 2015.

Também, há que se informar que foi reiterada a recomendação de se incluir, no procedimento referente a gestão de imóveis, atividade que requeira a autorização da autoridade competente para celebração de contratos de locação e de despesas de custeio – como obras de conservação, ou adaptação de imóveis e manutenção predial – pelas autoridades competentes da Agência, atualizando os documentos internos que formalizassem esse fluxo.

Ainda, fora consignada constatação referente à celebração de contrato de locação e prorrogação com valor superior à R\$ 10.000,00 por autoridade que não



detinha competência para essa autorização. Foi, na ocasião, recomendado que se promovesse o levantamento de todos atos relativos à locação de imóveis, com vistas a avaliar se foram realizados por autoridade competente, nos termos da legislação vigente, adotando as medidas necessárias a fim de corrigir possíveis inconformidades. A recomendação permanece em andamento.

Com o fito de apresentar as demais ações planejadas e desenvolvidas em 2014 para aprimoramento da gestão dos imóveis pela Anatel, bem como as ações previstas para 2015, o gestor, por meio do Ofício nº 13/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 19.6.2015, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“As ações planejadas e as desenvolvidas em 2014 para aprimoramento da gestão dos imóveis são as seguintes:

a) Em 2014, a AFIS promoveu um levantamento de todos os atos da Agência relativos à locação de imóveis, com vistas a avaliar se foram realizados por autoridade competente.

Os casos em desconformidade foram tratados visando justificativas ou eventuais convalidações.

b) Ainda, no exercício de 2014, a empresa terceirizada iColabora, iniciou o mapeamento e automatização de vários processos na Anatel, entre eles o ‘Gerir Imóveis’, em conjunto com a AFIS, buscando permitir que a alta Administração tenha acesso direto às informações e possa decidir sobre o andamento das ações referentes aos imóveis.

As ações planejadas e as desenvolvidas em 2015 para aprimoramento da gestão dos imóveis são as seguintes:

a) O Planejamento Estratégico 2015 - 2024 contemplou a gestão de imóveis-dentro do Objetivo Estratégico ‘2.10 - Garantir Infraestrutura e instalações adequadas’, buscando dar suporte às atividades da Agência.

b) Diante da não prorrogação do contrato firmado com a empresa iColabora, em 2015, a AFIS assumiu o ônus operacional de mapear e automatizar o Processo “Gerir Imóveis”.

c) Atualmente, o processo encontra-se mapeado e será submetido às Unidades Descentralizadas visando apresentação de contribuições para posteriormente ser automatizado.

d) Está prevista a publicação de portaria, em substituição à de nº 410/2009, estabelecendo novos limites de valores para delegação de competência, entre elas, a de atividades de gestão de imóveis, tais como; locação, compra, transferência, cessão de uso, venda, permuta doação e empréstimo a terceiros. Essa portaria atende ao disposto no Decreto nº 7.689/2012 (governança), com relação à gestão de bens imóveis.

e) A portaria passou por consulta interna e atualmente encontra-se na fase de avaliação das contribuições.

f) O processo 'Gerir Imóveis', versão 3, endereço eletrônico citado acima, incluiu a obrigatoriedade de que todos os atos relativos a gestão de imóveis devem ser submetidos à alta administração da Anatel para tomada de decisão."

Observa-se que há a intenção de automatizar o processo e permitir que a alta administração tenha acesso tempestivo e confiável ao andamento dos processos e assuntos referentes à gestão de imóveis. As providências nesse sentido ainda se encontram em estágio inicial de implementação.

Ainda sobre o tema, em análise ao processo "Gerir Imóveis" disponibilizado, verificou-se que há a previsão de aprovação pela autoridade competente das solicitações de aquisição/locação/cessão de imóveis (item 22).

Entretanto, não consta a necessidade de aprovação pela autoridade competente das obras de reforma (item 11), as quais podem se enquadrar nas despesas de custeio previstas no Decreto nº 7.689/2012. Por este motivo, foi considerada como não atendida e reiterada a recomendação de se incluir, no procedimento referente a gestão de imóveis, atividade que requeira a autorização da autoridade competente para celebração de contratos de locação e de despesas de custeio.

Do exposto, nota-se que o gestor vem tomando medidas no sentido de aprimorar o processo de gestão de imóveis pela agência reguladora, encontrando-se várias ações ainda em andamento.

A evolução dessas medidas e, conseqüentemente, do processo como um todo, que permitirá análises futuras mais profundas sobre os resultados obtidos é objeto de acompanhamento no âmbito do Plano de Providências Permanente da Anatel.

5.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Necessidade de aprimoramento no processo de dimensionamento e especificação dos diversos tipos de veículo locados, de modo a considerar dados históricos e prospectivos de utilização, que reflitam com clareza a realidade das atividades de fiscalização desenvolvidas.

Fato

A execução orçamentária do exercício de 2014, relativa à Ação 2424 – Fiscalização em Telecomunicações, a cargo da Anatel, é demonstrada a seguir:

Elemento de Despesa	Autorizado		Empenhado		Pago	
14 - DIARIAS - PESSOAL CIVIL	2.801.709,00	7,0%	2.646.005,62	11,0%	2.646.005,62	14,2%
30 - MATERIAL DE CONSUMO	256.650,00	0,6%	252.368,33	1,0%	57.385,94	0,3%
33 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	12.674.830,00	31,5%	12.534.589,91	51,9%	9.907.516,77	53,2%
36 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	186.097,00	0,5%	179.683,02	0,7%	162.091,59	0,9%
39 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PJ	7.154.878,00	17,8%	7.099.091,69	29,4%	5.146.650,43	27,7%
47 - OBRIGACOES TRIBUT. E CONTRIBUTIVAS	8.604,00	0,0%	7.294,44	0,0%	3.782,02	0,0%
51 - OBRAS E INSTALACOES	14.085,00	0,0%	13.805,43	0,1%	13.805,43	0,1%



52 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	958.992,00	2,4%	958.992,00	4,0%	401.392,00	2,2%
92 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	379.291,00	0,9%	378.949,81	1,6%	236.005,31	1,3%
93 - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	57.613,00	0,1%	57.553,04	0,2%	37.313,68	0,2%
NÃO INFORMADO - NÃO INFORMADO	15.785.188,00	39,2%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
TOTAL GERAL	40.277.937,00	100,0%	24.128.333,29	100,0%	18.611.948,79	100,0%

Fonte: SIGA Brasil – Execução de Despesas LOA 2014

Dos dados contidos na tabela anterior, nota-se que o elemento de despesa 33 – *Passagens e Despesas com Locomoção* correspondeu a mais de 50% dos pagamentos realizados no exercício relativamente aos gastos com fiscalização.

Destaque-se que, desse montante, R\$ 11.698.187,22 foram gastos com os sub-elementos de Despesa “*Transporte de Servidores*” e “*Locação de Meios de Transporte*”, que correspondem ao aluguel de veículos para transporte dos servidores da Agência.

Torna-se evidente, com isso, o impacto financeiro que esses gastos têm no orçamento da área, sendo fundamental que sejam otimizados, de modo a evitar que ocorram desperdícios de recursos públicos, bem como prejuízos às atividades planejadas por carência de disponibilidades financeiras.

Entre os gastos inseridos nesse elemento de despesa, estão os contratos de locação de veículos tipo SUV (*Sport Utility Vehicle*), para fins de execução das atividades de fiscalização sob responsabilidade da Anatel Sede e regionais.

Em análise ao edital de algumas dessas contratações, observaram-se especificações que poderiam vir a restringir a competitividade do certame, ou motivar soluções mais onerosas para a Administração e que, por isso, deveriam ser objetivamente motivadas, com dados consistentes, atrelados à realidade do serviço executado.

Entre elas, destacou-se a obrigatoriedade de que todos os automóveis SUV da Sede e demais regionais:

- Dispussem de tração 4x4 (tração nas quatro rodas) e marcha reduzida;
- Fossem movidos a óleo diesel, conforme justificativa constante do Termo de Referência do Edital ER09 nº 4-2014, “*visto que os motores de ciclo Otto, como os à gasolina, usam uma centelha para iniciar a combustão da mistura ar-combustíveis. Esta centelha gera sinais eletromagnéticos em várias frequências que podem interferir no funcionamento dos equipamentos de radiomonitoração a serem instalados nos veículos*”.

A título de exemplificação, apresenta-se, na tabela a seguir, o preço médio de aquisição de SUVs com diferentes características, para efeitos de comparação:

Tipo de veículo	Modelo	Preço Médio de aquisição*	Escritório Regional	Contrato de Locação
-----------------	--------	---------------------------	---------------------	---------------------

SUV Diesel 4x4 com reduzida	TRAILBLAZER LTZ 2.8 CTDI Diesel Aut.	R\$ 176.686,00	GR06	009/2014
SUV Flex 4x2	Tucson 2.0 16V Flex Aut.	R\$ 73.626,00		
SUV Gasolina 4x4 com reduzida	Grand Vitara 2.0 16V 4x2/4x4 5p Mec.	R\$ 82.956,00		

*Fonte: Tabela Fipe de setembro/2015

No que tange à avaliação do quantitativo de veículos tipo SUV contratados, foram solicitados os relatórios do Sistema de Administração de Veículos – SAV, contendo todos os deslocamentos realizados, por placa, nos exercícios de 2013 e 2014, no âmbito dos Contratos nº 1/2011-Anatel-SP e nº 34/2010-Anatel-Sede.

Da análise do histórico de uso pela Anatel-SP, observa-se que, em uma única oportunidade, dia 10.11.2014, foram utilizados, ao mesmo tempo, todos os 7 (sete) SUVs contratados no exercício de 2014. Em 2013, a utilização máxima foi de 6 (seis) SUVs, no dia 7.8.2013.

Adicionalmente, somente em outras 7 (sete) ocasiões, foram utilizados mais do que 5 (cinco) desses automóveis no mesmo dia, tanto nos exercícios de 2013 quanto 2014.

No que tange aos dados relativos ao Contrato nº 34/2010-Anatel-Sede, apenas em 4 (quatro) situações, houve a utilização simultânea dos 4 (quatro) carros SUVs locados, no exercício de 2014.

Sobre essas ocorrências, cabe apontar que, em uma delas, no dia 22.10.2014, um dos veículos SUV foi utilizado para prestar depoimento na justiça federal em Brasília, o que, a princípio, poderia ter sido realizado com outro tipo de veículo.

Ainda, no dia 31.3.2014, umas das atividades de fiscalização ocorreu no interior da cidade de Brasília, não tendo ficado demonstrada, a partir das informações disponibilizadas, a necessidade de se utilizar um automóvel SUV no trajeto.

Assim, evidencia-se o risco de que esses contratos tenham sido superdimensionados, considerando-se que, apenas em raras ocasiões, foi necessária a utilização da totalidade de veículos locados em 2013 e 2014, cabendo, ainda, avaliar a urgência das atividades realizadas nessas ocasiões.

Causa

Insuficiência de estudo ou justificativa técnica formalmente constituída, para justificar as especificações de veículos exigidas pela Anatel.

Manifestação da Unidade Examinada

Sobre o assunto, a Agência apresentou o seguinte posicionamento, por meio do Ofício nº 26/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 6.8.2015:

“(…)



Atualmente, a Agência é responsável pela fiscalização dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão. De forma ilustrativa, o quadro abaixo apresenta algumas dimensões dos serviços de maior representação e acesso a população:

SERVIÇO	GRAU DE ABRANGÊNCIA (Informações sobre estações e localidades cadastradas em território nacional)
SCM	Acima de 29.000 estações.
SMP	Acima de 70.000 estações de rádio base.
SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO	Acima de 21.000 de estações.
STFC	Presente em mais de 41.000 localidades (referente apenas às concessionárias do STFC).

(...)

Ressalto que devido à natureza das atividades fiscalizatórias, o uso dos veículos é bastante abrangente, incluindo atividades diretas de fiscalização, atividades de apoio à fiscalização ou decorrentes destas, tais como o transporte de servidores para interação com outros órgãos ou entidades externas.

(...) Atualmente, os veículos tornaram-se parte da operação dos novos equipamentos, pois algumas funcionalidades deles dependem de operação contínua em deslocamento, como no caso do uso de equipamentos de Drive-Test e estações móveis (ETM).

(...) Diante do incremento funcional que os veículos passaram a ter com esses equipamentos, torna-se necessário o atendimento de algumas exigências para que os veículos se adaptem às novas necessidades.

Nota-se que essas exigências passam por readequação da capacidade de carga e adaptação do sistema elétrico do veículo, além da instalação de suporte fixado sobre o teto onde são instaladas as antenas. Também implica na utilização de veículos com bagageiros interligados a cabine dos passageiros, permitindo que o condicionamento de ar seja também estendido aos equipamentos. Por fim, é necessário que exista ainda um sistema de fixação adequado dos equipamentos instalados no bagageiro, permitindo que se faça um deslocamento seguro, sem riscos de que os equipamentos fiquem soltos ou frouxos.

(...)

Cumprе destacar que muitas estações, como as de radiodifusão, ou ainda, as estações que exploram o serviço de comunicação multimídia, encontram nos altos relevos as suas melhores condições de uso. Em decorrência disso, as necessidades mecânicas apontadas para os veículos, são plenamente aplicáveis. Normalmente, nessas situações de deslocamento, além de vencer a altura, o veículo encontrará vias de acesso que não possuem pavimentação, enfrentando as mais diversas situações de atoleiro, derrapagem e superação de obstáculos do trecho.

(...)



Enfatizo que, segundo levantamento realizado, a atual frota conta com 138 veículos contratados em regime permanente e 22 em regime eventual.

Considerando os tipos de contratação permanente no universo dos 138 veículos, as proporções que se apresentam são as que seguem:

SUV	65,22%
MINIVAN	19,57%
CAMINHONETE	13,77%
SEDAN	0,72%
Popular	0,72%

Observa-se que, desses veículos elencados, as minivans, sedans e populares são veículos leves, sem recursos especiais de tração. Essa opção se justifica, pois, em alguns tipos de fiscalizações, devido sua natureza, não existe a necessidade de transportar grandes volumes de materiais e equipamentos. Além disso, eventualmente os deslocamentos ocorrem somente em vias pavimentadas. Diante desses fatos, por um princípio de economicidade, este modelo é o recomendado no uso em situações de trafegabilidade essencialmente urbana.

O mesmo princípio de economicidade foi adotado, ao se manter a Caminhonete cabine dupla e não substituí-la totalmente pela SUV, uma vez que as duas competem nas suas altas capacidades de carga, mecânicas e de motorização, entretanto com finalidades distintas, pois a operação do equipamento embarcado que ocorre no veículo SUV, não se repete na caminhonete cabine dupla.

Na SUV os equipamentos de fiscalização são transportados em locais mais seguros, limpos, secos e refrigerados, livres de poeira da estrada, água da chuva e o calor de um ambiente sem climatização, situações essas enfrentadas nos compartimentos de carga das Caminhonetes e que poderiam danificar os equipamentos.

Nota-se que o entendimento do uso de equipamentos embarcados em veículos do tipo SUV já é um ponto pacificado dentro da SFI, tendo em vista a orientação do Memorando Circular nº 21/2013-RFFCC (SEI nº 0027071, de 22 de fevereiro de 2013, da Gerência de Controle do Espectro às Unidades Descentralizadas.

(...)

No item 23-2 da Solicitação de Auditoria foi solicitado o seguinte: ‘Em relação à justificativa exposta no Termo de Referência do Edital ER09 nº 4-2014 sobre a necessidade de carros movidos a óleo diesel (...).

Sobre o assunto, informo que durante a realização de medidas elétricas, em especial nas pesquisas de radiointerferências, um dos maiores desafios é detectar e identificar sinais de intensidade muito baixa, que se encontram próximos ao nível de ruído interno do instrumento de medição. De modo genérico, podemos dizer que a sensibilidade do instrumento será definida pelo nível de ruído interno, intrínseco à sua composição eletrônica, e as fontes externas, que inexoravelmente somar-se-ão ao ruído interno, formando o piso de ruído branco que define o limite de sensibilidade das medidas.

Assim, os ruídos de ignição elétrica que ocorrem nos motores de combustão interna, movidos a gasolina, álcool, ou gás, são uma importante fonte de ruído, que contribuem para elevação do piso de ruído branco, que se soma ao interno do equipamento e do ambiente, tornando a tarefa de identificação do sinal pesquisado mais difícil, ou impossível. (...)

Acrescento que, em alguns casos, existem sinais úteis em telecomunicações, em níveis de intensidade de campo tão baixos quanto -120 dBm, por exemplo, como o do 4G. Quando surgem denúncias de interferências prejudiciais, o processo de busca pela fonte interferente, comumente, inicia-se com valores de intensidade de campo também muito baixos. Nessa situação, é desejável se ter o menor piso de ruído possível, (...)

Destaco, ainda, que, em situações extremas, mitigar todas as fontes de ruído conhecidas é o primeiro passo para reduzir o nível de ruído externo. (...)

Nesse sentido, utilizar veículos movidos a óleo diesel, que não produzem nenhum ruído de natureza eletromagnética, é de grande ajuda na diminuição do piso de ruído, visto que o motor e os equipamentos estão abrigados, ou confinados, em uma mesma cabine metálica, constituída pela carcaça do veículo. (...)

Quanto aos veículos vizinhos, menciona-se três fatores que diferenciam as interferências causadas pelo motor do carro onde o instrumento de medição do espectro radioelétrico está instalado e o as interferências causadas por outros carros:

Um primeiro fator está relacionado ao tempo e duração da interferência.
(...)

Um segundo fator, de certo modo correlacionado ao primeiro, está associado à maior proximidade do motor do veículo da Anatel dos equipamentos quando comparado às demais fontes de ruído. (...)

Um terceiro fator diz respeito às interferências conduzidas. Os equipamentos de medição utilizados pela fiscalização utilizam o sistema elétrico do carro para sua alimentação, conectando-se diretamente à bateria do veículo ou por meio da tomada de 12VDC disponível no painel do carro. O ruído eletromagnético produzido pelas velas de ignição do motor a gasolina se propaga por todo o sistema elétrico do carro, causando interferência em todos os dispositivos ligados a este, incluindo os equipamentos de medição da Anatel. Mesmo considerando filtros presentes nas entradas de alimentação dos equipamentos, a interferência conduzida se distribui por todo o veículo, podendo ser re-irradiada em diversos pontos de modo imprevisível.

Considerando fatores como este, a União Internacional de Telecomunicações (UIT), em seu Manual de Radiomonitoragem na edição de 2011 (Spectrum Monitoring Handbook, ITU, 2011) apresenta o seguinte texto em sua página 48, quando discute a escolha de fontes geradoras de energia para uso em unidades móveis de radiomonitoramento.

'The drawbacks common to all low-power petrol engines are: noise, tendency to vibrate and, sometimes, to cut out, owing to their operating characteristics and weight distribution problems. Moreover, the ignition system can easily cause

electrical interference if not fitted with adequate suppressors. Therefore diesel engines should be preferred.

Em resumo, motores a diesel devem ser preferidos como fonte de energia para sistemas de monitoragem de modo a reduzir os riscos de interferência causados pelos sistemas de ignição, necessários para operação de motores a gasolina. (...)

Adicionalmente, por meio do Informe nº 2/2015/SEI/AFCA/SAF, de 5.8.2015, a Anatel esclareceu que:

“(...) destaco que por meio da Portaria nº 50.142, de 13 de abril de 2015 (SEI nº 0005699), foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de elaborar Instrução de Fiscalização sobre metodologia para cálculo da quantidade e indicação dos tipos de veículos necessários à execução das ações de fiscalização nas unidades descentralizadas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sendo que esse prazo poderá ser prorrogado.

A referida norma tem como principal objetivo a padronização das contratações de locação de veículos para a Anatel Sede e para as unidades descentralizadas.

Findo o trabalho do GT a norma será submetida à Consulta Interna a fim de possibilitar que os servidores da Agência apresentem críticas, comentários e sugestões acerca do documento, nos termos do art. 60 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

Em seguida, o documento será encaminhado para manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel), nos termos da Portaria nº 642, de 26 de julho de 2013, e suas alterações.

Por fim, a norma será aprovada por meio de Portaria do Gerente de Suporte à Fiscalização (FISF), nos termos do art. 190, I, do Regimento Interno da Anatel.”

Por meio do Informe nº 10/2015/SEI/SFI, encaminhado pelo Ofício nº 37/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 15.10.2015, a Anatel acrescentou que:

“De fato, como asseverado na constatação da CGU, entendemos que a estimativa de contratação de veículos deve levar em conta tanto os dados históricos quanto o prospectivo de utilização. Da mesma forma, deve ser ponderado o planejamento das ações de fiscalização, o número de servidores aptos a participarem das ações concomitantemente, número de diárias e, principalmente, a realidade financeira da Agência. Levando-se em conta menor utilização de veículos para realização de ações de fiscalização em anos com duras restrições financeiras como ocorrido em 2013 e 2015, pode ocasionar subdimensionamento dos dados para contratação de veículos. Dessa forma, todas essas variáveis analisadas em conjunto é que permitirá fazer o melhor dimensionamento e especificação da frota de veículos para a Anatel Sede e Unidades Descentralizadas.

(...).”



Análise do Controle Interno

Considerando-se a natureza variada da atividade fiscalizatória, que, conforme relato do gestor, engloba a análise de diferentes serviços e níveis de intensidade de sinal, terrenos de todos os tipos e, inclusive, “*transporte de servidores para interação com outros órgãos ou entidades externas*”, é fundamental que seja adequadamente dimensionada a frota de veículos locados, conforme a utilização a que se destina.

Desse modo, ainda que seja necessário que haja carros a diesel, para medição de sinais de baixa intensidade; tração 4x4, em “*situações de atoleiro, derrapagem e superação de obstáculos*”; ou marcha reduzida, quando necessário “*vencer a altura*” de estações que se encontrem em relevos elevados, entende-se que tais atividades não constituem a totalidade das ações desenvolvidas.

Da análise das planilhas encaminhadas do Sistema de Administração de Veículos – SAV, verificou-se que a descrição das atividades de fiscalização compromete a avaliação do tipo de veículo que seria necessário para o deslocamento realizado.

Na realidade, a partir dos dados atualmente disponíveis, não se pode avaliar qual seria o percentual ideal de cada tipo de veículo, nem se os valores relativos informados pelo gestor estão coerentes com a realidade da área:

SUV	65,22%
MINIVAN	19,57%
CAMINHONETE	13,77%
SEDAN	0,72%
Popular	0,72%

Assim, é fundamental que se instituem controles adequados para as viagens realizadas, de modo a se estimar com confiabilidade o percentual de máxima otimização entre os modelos de automóvel das contratações.

Ressalta-se que, nessa seara, o planejamento das ações de fiscalização deve também considerar o veículo necessário a sua execução, para que possam ser conciliadas as disponibilidades. O controle da utilização dos automóveis quanto à atividade desenvolvida deve garantir que os carros sejam apropriadamente alocados, evitando impactos nas atividades.

Conforme já demonstrado nesse ponto, os gastos referentes à locação de veículos tem grande representatividade na *Ação 2424 – Fiscalização em Telecomunicações*, sendo fundamental que sejam racionalmente alocados, com base em dados consistentes com a atuação da área.

Devem ser consideradas também alternativas que possam ser igualmente satisfatórias. Sobre a utilização de motor a diesel, por exemplo, o texto da UIT apresentado menciona a possibilidade de se utilizar supressores para bloquear as interferências elétricas oriundas dos motores a gasolina (*low-power petrol*).



Além disso, há hoje disponível, no Brasil, velas do tipo resistivo, que possuem um resistor cerâmico que pode atenuar as interferências eletromagnéticas provocadas pelo sistema de ignição.

Nesse sentido, destaca-se que existe no mercado uma variedade de SUVs com tração 4x4 ou 4x2, movidas a álcool/gasolina e sem marcha reduzida, mas com uma boa capacidade de transporte de carga, a preços consideravelmente inferiores.

O gestor aponta que foi instituído grupo de trabalho com o intuito de elaborar instrução de fiscalização para, entre outras coisas, estabelecer metodologia padronizada para a Anatel Sede e unidades regionais, para o cálculo da quantidade e indicação dos tipos de veículo necessários à execução das ações de fiscalização.

Adicionalmente, ressalta-se que, após a publicação da mencionada Instrução de Fiscalização, devem ser confrontados os quantitativos de veículos nos contratos vigentes, para verificar a sua adequação ou necessidade de revisão.

Sobre a baixa utilização dos veículos nos anos de 2013 e 2015, conforme apontado pelo gestor na última manifestação, é importante que haja o acompanhamento periódico do uso, de modo a avaliar a necessidade de revisão dos contratos – redução ou acréscimo, conforme o caso –, em função da disponibilidade orçamentária e financeira do período.

O acompanhamento das providências será realizado no âmbito do Plano de Providências Permanente da Anatel.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo com o intuito de justificar os quantitativos e especificações de veículos locados para a execução das atividades de fiscalização, de maneira a adequá-los às suas reais necessidades, comprovadas por dados estatísticos de uso.

5.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Necessidade de padronização nos processos de contratação de serviços de transporte de servidores pela Anatel.

Fato

Da análise amostral de editais de licitação relacionados à locação de veículos, realizadas pela Anatel Sede e Regionais, observou-se que as planilhas de detalhamento de preço variaram bastante de uma localidade para a outra.

Em algumas delas, os valores são apresentados de forma sintética, sem discriminação individual dos itens utilizados para formação de preço, dificultado a avaliação quanto a sua adequação; ao passo que outras possuem informações mais detalhadas sobre a composição dos valores do contrato.

Como exemplo, cita-se o Pregão Eletrônico nº 6/2014-Anatel GR06, que trouxe a tabela de custos para as regionais PE, AL e PB:

Módulo 1 - Custos Fixos dos Veículos				
UF	Modelo de Veículo	Unidade Medida	Quantidade Mensal	Valor Unitário
PE	Veículo Modelo 1 (depreciação / seguro / licenciamento / outros custos fixos)	Veículo	4	R\$ -

(...)

Módulo 2 - Custos Variáveis dos Veículos				
UF	Modelo de Veículo	Unidade Medida	Quantidade Mensal	Valor Unitário
PE	Veículo Modelo 1 (combustível / lubrificantes / pneus / manutenção / outros)	Quilometro Rodado	9200	R\$ -

O Pregão Eletrônico nº 005/2014-Anatel GR11, por sua vez, estabeleceu a apresentação das propostas para as regionais AM, RO, AC e RR com tabelas mais detalhadas, resumidamente apresentadas a seguir:

I.CUSTO FIXO DE VEÍCULOS	CUSTO FIXO - INSUMOS DE VEÍCULOS			Modelo 1 – Especial
	Marca/Modelo de Veículo a ser utilizado na prestação dos serviços ----->			
	Veículo Próprio ? (SIM/NÃO) ----->			
	Preço de mercado do veículo (SOMENTE SE VEÍCULO FOR PRÓPRIO) - para cálculo de depreciação R\$ ---->			-
	1 - Depreciação do veículo - percentual máximo aceitável = 1,66% mês - IN 162/1998 - SRF/MF (informar o percentual MENSAL) ->	1,66%		-
	2 - IPVA (informar a fração MENSAL) ----->			-
	3 - Licenciamento Anual (informar a fração MENSAL) ----->			-
	4 - Seguro Obrigatório - DPVAT (informar a fração MENSAL) ----->			-
	5 - Seguro Automotivo Geral/Total (informar o valor MENSAL) ----->			-
	6 - Película Insulfim (informar o valor MENSAL - (Custo não renovável após 20 meses) ----->			-
	7 - Engate - Tipo Reboque (informar o valor MENSAL - (Custo não renovável após 20 meses) ----->			-
	8 - Grade ou Tela de Proteção - Porta Mala (informar o valor MENSAL - (Custo não renovável após 20 meses) --->			-
	9 - Par de fios 16mm e instalação entre bateria e bagageiro (informar o valor MENSAL - (Custo não renovável após 20 meses) --->			-
	SUBTOTAL CUSTO FIXO - INSUMOS DE VEÍCULOS (I)			-
II.CUSTOS INDIRETOS E LUCRO – FIXO	II.CUSTOS INDIRETOS E LUCRO - FIXO			R\$
	Custos Indiretos (informar o percentual) ----->			-
	Lucro = % (informar o percentual) ----->			-
	SUBTOTAL CUSTOS INDIRETOS E LUCRO - FIXO (II)			-
SUBTOTAL CUSTOS FIXOS DE INSUMOS DE VEÍCULOS, CUSTOS INDIRETOS E LUCRO (I+II)			-	
III.TRIBUTOS - CUSTOS FIXOS	III. TRIBUTOS - CUSTOS FIXOS INSUMOS DE VEÍCULOS			
	(Informar os tributos devidos abaixo e o seu respectivo percentual de incidência, conforme regime de tributação adotado pelo proponente)			
	Esfera	Sigla Tributo	%	R\$
	C.1 - Tributos federais			-
	C.2 -Tributos Estaduais/Municipais			-
	C.3 - Outros tributos (especificar)			-



CUSTOS VARIÁVEIS - VEÍCULOS				Modelo 1 – Especial
DADOS DE PERCURSO	Km MENSAL Total estimado (e) (considerar para efeito de cálculo dos custos abaixo)--->			1.500
IV. DESPESAS DE MANUTENÇÃO O DO VEÍCULO	1 - Manutenção - peças (informar o valor MENSAL)			-
	2 - Manutenção - mão de obra (informar o valor MENSAL)			-
	3 - Manutenção - pneus (informar o valor MENSAL)			-
	4 - Combustíveis (informar o valor MENSAL)			-
	5 - Lubrificantes (informar o valor MENSAL)			-
	6 - Lavagem (informar o valor MENSAL)			-
	7 - Outros (especificar e justificar, se houver, e informar valor MENSAL)			-
SUBTOTAL DESPESAS DE MANUNTENÇÃO DO VEÍCULO (IV)				-
V.CUSTOS INDIRETOS E LUCRO - VARIÁVEIS	V.CUSTOS INDIRETOS E LUCRO - CUSTOS VARIÁVEIS			R\$
	Custos Indiretos (informar o percentual) ----->		0,00%	-
	Lucro = % (informar o percentual) ----->		0,00%	-
	SUBTOTAL DAS DEMAIS COMPONENTES (V)			-
SUBTOTAL CUSTOS VARIÁVEIS DE CUSTOS INDIRETOS E LUCRO - CUSTOS VARIÁVEIS (IV + V)				-
VI.TRIBUTOS - CUSTOS VARIÁVEIS	VI.TRIBUTOS - CUSTOS VARIÁVEIS			
	(Informar os tributos devidos abaixo e o seu respectivo percentual de incidência, conforme regime de tributação adotado pelo proponente)			
	Esfera	Sigla Tributo	%	R\$
	C.1 - Tributos federais		0,00%	-
	C.2 -Tributos Estaduais/Municipais		0,00%	-
	C.3 - Outros tributos (especificar)		0,00%	-
	SUBTOTAL DE TRIBUTOS DE CUSTOS VARIÁVEIS (VI) = (IV + V) x (C)		0,00%	-

Dessa forma, fica evidente a ausência de padrão dos instrumentos utilizados pela Anatel em contratações de mesmo objeto, destinadas às mesmas atividades, dando margem à utilização de planilhas de custo genéricas, que comprometem a transparência e análise da economicidade do processo, bem como da avaliação consistente dos valores das propostas.

É necessário que modelos padronizados dos editais e dos anexos utilizados nas licitações de veículos sejam amplamente divulgados dentro da Agência, pela intranet entidade, de modo que essa discrepância entre as regionais se torne inexistente.

Causa

Ausência de disponibilização na intranet de modelo de planilha de custos específico para locação de veículos; ausência de detalhamento dos custos variáveis de manutenção de veículos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Informe nº 2/2015/SEI/AFCA/SAF, de 5.8.2015, a Anatel esclareceu que:

“(…)



Além disso, informamos que a Gerência de Aquisições e Contratos disponibilizou na Aba Gestão da Intranet da Anatel, dentre outros, o modelo para contratação de serviços continuados – genérico, com mão de obra, acessível em: [http://anatelnet/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1960&codigoVisao=\\$visao.codigo&nomeVisao=\\$visao.descricao&nomeCanal=Aquisi%EF%F5es&nomeItemCanal=Modelos%20de%20Termo%20de%20Refer%EAncia/Projeto%20B%EIsico&codCanal=379](http://anatelnet/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1960&codigoVisao=$visao.codigo&nomeVisao=$visao.descricao&nomeCanal=Aquisi%EF%F5es&nomeItemCanal=Modelos%20de%20Termo%20de%20Refer%EAncia/Projeto%20B%EIsico&codCanal=379).

Esse modelo divulgado é genérico, mas já apresenta as regras gerais para contratação de veículos com motorista. Quanto ao modelo específico para o objeto ‘Serviços de Transporte de servidores’, que envolve locação de veículos com motoristas e insumos, foi divulgado em reunião realizada com os Gerentes Regionais da Anatel, no segundo semestre de 2014. A orientação é que utilizem o modelo feito pela Sede, constante do PE nº 35/2014-Sede-UASG: 413001”

Por meio do Informe nº 3/2015/SEI/AFCA/SAF, encaminhado pelo Ofício nº 37/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 15.10.2015, a Anatel acrescentou que:

“A área de licitações da Sede irá coordenar, juntamente com as áreas requisitantes, trabalho que visará a elaboração de uma nova planilha de custos, com o maior detalhamento possível dos custos variáveis de manutenção. Tal planilha, específica para locação de veículos com motoristas, será disponibilizada e divulgada na intranet da Agência. Ressalta-se que existe atualmente um esforço conjunto das áreas de fiscalização e de licitações na elaboração de uma contratação centralizada de locação de veículos com motoristas, com a construção de um Termo de Referência constando as demandas de todas as Unidades Descentralizadas e da Sede, visando uma contratação única na Sede com execução descentralizada. Assim, se pretende padronizar e uniformizar o serviço em questão, otimizando sua execução.”

Análise do Controle Interno

A Agência relata foi criado e divulgado em reunião, no segundo semestre de 2014, o modelo para contratos de “Serviços de Transporte de servidores”, envolvendo a locação de veículos com motoristas e insumos, a ser utilizado pela Anatel Sede e unidades descentralizadas.

Em análise ao modelo utilizado no PE nº 35/2014-Sede-UASG: 413001, disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>, observou-se que os custos variáveis de manutenção ainda estão sendo apresentados de modo pouco detalhado, o que dificulta a análise da proposta apresentada pelo licitante:

“Manutenção (peças, lubrificantes, mão de obra, etc.)”

A Agência se comprometeu, por meio do Informe nº 3/2015/SEI/AFCA/SAF, a elaborar planilhas de custos padronizadas, detalhando os custos variáveis de manutenção, que será divulgada na intranet da entidade.

Recomendações:



Recomendação 1: Detalhar os gastos variáveis de manutenção no modelo de planilha de custos associado a contratações que envolvam locação de veículos, insumos e motoristas.

Recomendação 2: Disponibilizar na intranet modelo de planilha de custos específico para locação de veículos.

5.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Necessidade de melhoria nos controles internos referentes ao monitoramento e registro dos deslocamentos realizados com veículos locados pela Anatel.

Fato

Com vistas a avaliar os deslocamentos realizados no âmbito dos contratos de locação de veículos de fiscalização, foram solicitados, por meio da SA nº 201503574/012, de 22.7.2015, os relatórios emitidos pelo Sistema de Administração de Veículos – SAV, contendo as viagens realizadas pelos veículos do tipo SUV, que correspondem aos maiores valores dos contratos, nos exercícios de 2013 e 2014.

Em resposta, foram encaminhados, por e-mail, os relatórios de deslocamento associados aos Contratos nº 1/2011-Anatel-SP e nº 34/2010-Anatel-Sede, firmados, respectivamente, com a VIP Service (CNPJ: 02605452000122) e a Brunauto (CNPJ: 37990181000150). Do exame desses documentos, observaram-se falhas de controle que impactam a análise e utilidade das informações pela Anatel e demais interessados.

Do modo como foram preenchidas as informações, com um nível mínimo de detalhamento em grande parte dos casos, não se pode verificar o objetivo do deslocamento e o local efetivamente visitado, além de não ter sido observada vinculação com o Plano de Fiscalização Anual – PAF.

Ainda, é importante apontar que os termos utilizados nos campos *origem/destino* e *Objetivo da viagem* são preenchidos de forma vaga e genérica, com os dizeres como “São Paulo e Região” e “Fiscalização de telecomunicações”, respectivamente, o que dificulta a análise das características e dos quantitativos dos veículos necessários para as atividades.

Foram também identificados erros de preenchimento, especialmente quanto às datas de saída e chegada, que afetam a confiabilidade dos dados e o seu uso como ferramenta gerencial, inclusive no planejamento das contratações pelo gestor.

Além disso, no primeiro relatório encaminhado pelo gestor, o sistema SAV apontava o uso de um mesmo veículo em atividades simultâneas, deixando evidente que o sistema não impede que veículos já em uso sejam registrados em novas viagens.

Ademais, comparando-se as planilhas encaminhadas, notam-se formatos e nomes de colunas diferentes, o que pode indicar ter sido necessário alterar os relatórios expelidos diretamente pelo sistema.

- Formato de Planilha – Anatel SP – Ofício nº 26/2015

Origem	Destino	Data Saída	Hora Saída	Data chegada	Hora chegada	Objetivo da viagem	Placa
GER. REGIONAL SP - GR1	SÃO PAULO E REGIÃO	28/01/2013	9:00	21/01/2013	12:00	Serviço Administrativo	JFD 0027
GER. REGIONAL SP - GR1	SÃO PAULO E REGIÃO	17/01/2013	11:00	06/02/2013	15:45	Fiscalização de telecomunicações	JFD 0027

Fonte: Ofício nº 26/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 6.8.2015

- Formato da Planilha – São Paulo – Ofício nº 32

Data Início	Hora início	Data retorno	Hora retorno	Duração	Motorista	Veículo	Placa	Gerência Setor	Km inicial	Km final	Destino	SAV	Km rodados
21/01/2013	15:50	21/01/2013	16:15	0		PAJERO	JFD 0016	AF	28024	28029	SÃO PAULO E REGIÃO	0082	5

Fonte: Ofício nº 32/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 4.9.2015

- Formato da Planilha – Sede

Número	Data Criação	Requisitante	Local Origem	Local Destino	Justificativa	Situação
		Passageiro				
14/0005798	30/12/2014 12:58		Anatel - DF	Brasília - DF	Averiguação de denúncias de Radcom.	Atendida

Fonte: Ofício nº 32/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 4.9.2015

Resta, com isso, caracterizada a precariedade dos controles sobre os deslocamentos realizados pelos veículos locados pela Anatel, sobretudo dos destinos e finalidades de deslocamento, o que dificulta a determinação do quantitativo de veículos mais apropriado e menos oneroso para cada tipo de atividade no âmbito da renovação contratual realizada em 2014.

Causa

Ausência de travas no sistema, que permite a inserção de dados impossíveis e/ou incompletos; necessidade de orientação dos servidores responsáveis pelo cadastro de deslocamentos, em especial no que se refere à importância de registros de qualidade; ausência de rotinas de avaliação dos dados do sistema para retroalimentar as etapas de planejamento de locação de veículos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 32/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 4.9.2015, a Agência apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à demanda do item 26, informamos que a Unidade Operacional do Distrito Federal – UO001, como única requisitante de SAVs e contratante do serviço de transporte da Brunauto (CNPJ: 37990181000150), informou à AFIS o que segue:

‘Em primeiro lugar, o Plano Anual de Fiscalização não constitui a única demanda de fiscalização. Existem outras inúmeras demandas recebidas da sociedade, por meio de correspondências e pelo sistema FOCUS, que necessitam da atuação da área de fiscalização.

Prossequindo, cabe informar que atualmente para se requisitar um veículo, o sistema de solicitação de veículos (SAV) necessita das seguintes informações:

- Nome do passageiro;*
- Local, cidade e unidade da federação de origem;*
- Local, cidade e unidade de federação de destino;*
- Data e horário da saída;*
- Opção para marcar se o serviço será de fiscalização ou de manutenção/abastecimento;*
- Tipo de veículo;*
- Justificativa de saída e necessidade ou não de diárias;*
- Missão de Fiscalização.*

O campo Missão de Fiscalização vincula a saída do veículo com a atividade de fiscalização registrada no sistema de gestão da fiscalização, o RADAR, sendo possível, quando preenchido esse campo rastrear o resultado da atividade por meio do relatório elaborado pelo coordenador da equipe que realizou a tarefa.

Assim, com relação à planilha apresentada, percebe-se que a mesma não contém todos os pontos mencionados, e as informações principalmente as relacionadas a 2013 não estavam tão completas. Talvez isso tenha ocorrido por indisponibilidade do sistema, ou seja, um problema de extração da planilha do sistema SAV, ou o controle manual levando a incoerências no momento do lançamento. Porque, caso todos os dados de preenchimento citados constassem da planilha, estes já seriam suficientes para certificar a atividade realizada.

Ademais, em relação aos erros de preenchimento, verifica-se que em algumas oportunidades os sistemas de informática ficam indisponíveis, sendo que nesta ocasião o controle de saída de veículos é realizado manualmente. Após, os dados deste controle manual deveria ser inserido no sistema SAV, acarretando possíveis erros de preenchimento.

Quanto ao preenchimento genérico para as saídas, foram tomadas providências para orientar aos usuários sobre como deve ser o preenchimento completo. E somente serão aprovadas solicitações, com esse preenchimento completo a

partir de agora. Mas, pela planilha apresentada as informações de 2014 já contempla essa recomendação, com pequenos desvios.

Em relação ao objetivo do deslocamento e a vinculação com a saída, em muitas oportunidades o Agente de Fiscalização, tendo em vista a natureza da atividade, não tem certeza do destino. Cite-se o exemplo de reclamações de radiointerferência ou localização de estações clandestinas, nas quais o Agente de Fiscalização precisa se deslocar para diversos locais, para realizar a atividade de monitoração e de radiolocalização. Nesses casos, tem-se apenas a localidade de início da tarefa.

Outro ponto importante a mencionar, é a atividade chamada de Drive Test, na qual o Agente de Fiscalização necessita realizar, da mesma forma que acima, o deslocamento por diversos locais, para avaliação das redes de SMP.

(...)

Finalizando, cabe esclarecer que algumas atividades de fiscalização são sigilosas, tendo em vista o cumprimento de ordens judiciais ou necessidade de realização de prévia investigação. Nestas oportunidades, não é possível descrever o objetivo da atividade para evitar o vazamento de informações, que pode provocar a debandada da emissora clandestina a ser abordada, inviabilizando a ação de cumprimento do mandado judicial.'

(...)

Quanto ao questionamento da consolidação feita pela AFIS na planilha enviada pela Gerência Regional de São Paulo GR01, contratante, única usuária e demandante do contrato da VIP Service (CNPJ: 02605452000122), informamos que foram feitos acréscimos e supressões de colunas, todas com consentimento expresso do fornecedor dos dados, objetivando a uniformidade de formatos e atendimento aos critérios mínimos requisitados, proporcionando melhor e mais rápida compreensão pelos interessados.

Complementarmente, entramos em contato com a Gerência regional de São Paulo – GR01, que informou, in verbis:

'acreditamos que a planilha que a CGU avaliou possuía algumas inconsistências. Assim, acho pertinente que começemos do zero. Nesse sentido, revisamos nossa planilha, a qual segue em anexo. Da análise de nosso levantamento, muitos dos apontamentos do relatório da CGU demonstraram ser decorrentes do equívoco da planilha que eles avaliaram.'

Assim, anexamos ao processo SEI, a nova planilha enviada pela Gerência Regional de São Paulo em seu conteúdo original, sem qualquer tipo de ajuste. Cabe aqui informar que as planilhas não têm as mesmas colunas e que são independentes tanto em uso quanto em dados em São Paulo e em Brasília-DF.'"

Em manifestação ao Relatório Preliminar, por meio do Informe nº 3/2015/SEI/AFIS/SAF, encaminhado pelo Ofício nº 36/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 15.10.2015, a Anatel apresentou o seguinte posicionamento:

“(...) no que se refere à (...) ‘Criar no sistema SAV mecanismo de alertas para dados impossíveis e/ou incompletos’, informamos que:

I. Será necessário alterar a programação do Sistema de Administração de Veículos, incluindo um sistema de bloqueio na inserção de ‘Cadastro de Solicitação de Deslocamento’ impedindo o prosseguimento da requisição tornando obrigatório o registro do número da missão de fiscalização quando for selecionada a opção ‘Serviços de Fiscalização’.

II. Demais alertas e relatórios necessários ao bom planejamento das contratações serão levantados junto à equipe de fiscalização a fim de assegurar um fornecimento constante e confiável de dados pelo SAV.

III. Registra-se que as demandas de evolução dos sistemas dependem de inclusão no PDTI e da capacidade operacional da área de TI.

São ações propostas:

a. Implementar relatórios flexíveis, revisando os atuais, os quais não são confiáveis, propiciando retroalimentação de B.I. para novas contratações, incluindo aderência ao PAF e outros, quando necessário.

b. Alterar a tela de ‘Cadastro de Solicitação de Deslocamento’, campos definir junto à SFI. Tornar campos obrigatórios, se necessário.

c. Criar filtros de bloqueio e mecanismos de alerta evitando as falhas apontadas pela CGU.

Ressalta-se que o apontamento do relatório preliminar ‘Deslocamentos com datas sobrepostas para o mesmo veículo’, não se trata necessariamente de uma ‘inconsistência’. O atendimento de um novo deslocamento antes do retorno do primeiro já era uma prática de economia anterior às restrições financeiras, mas se acentuou a partir de 2013, permitindo a redução do número de veículos contratados.”

Ainda, no Informe nº 10/2015/SEI/SFI, encaminhado pelo Ofício nº 37/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 15.10.2015, a Anatel acrescentou que:

“Com relação à (...) desenvolvimento de rotinas de avaliação dos dados do sistema para retroalimentar as etapas de planejamento de locação de veículos, e até mesmo do PAF, informamos que o Plano Anual de Fiscalização (PAF), enquanto documento tático para estabelecimento das atividades de fiscalização, não entra nos detalhes das ações de fiscalização.

O PAF estabelece de forma genérica os objetivos e metas constantes das Diretrizes de Fiscalização (DF), os riscos das ações de fiscalização, as características e particularidades regionais do país, os recursos necessários à execução das ações de fiscalização e a previsão das ações sistêmicas.

O detalhamento dos recursos necessários à realização de uma ação de fiscalização, ocorre no momento da especificação da Missão de Fiscalização no Sistema Radar. É neste momento em que são previstas rotas de forma a incluir as ações de fiscalização realizáveis naquele percurso com vistas a otimizar a utilização dos

recursos de fiscalização: veículos, servidores, diárias, procedimentos e equipamentos necessários.

No entanto, com vistas a aumentar a confiabilidade dos dados sobre os deslocamentos realizados, informa-se que foi encaminhado o Memorando-Circular nº 4/2015/SEI/FISF/SFI, de 14 de outubro de 2015 (SEI nº 0064719), orientando as Unidades Descentralizadas no sentido de que sejam preenchidos no 'Cadastro de Solicitação de Deslocamento' do SAV os dados referentes ao 'Nº da Missão de Fiscalização' e a sua respectiva 'Justificativa', possibilitando a rastreabilidade quanto à sua origem, se decorrentes de POF, de FOCUS, de demanda judicial, dentre outros.

Da mesma forma, as informações contidas no SAV podem ser mais um indicativo para mapear a necessidade de utilização de veículos para as ações de fiscalização. Entretanto, conforme mencionado na constatação 5.1.1.2 inúmeras outras variáveis devem ser ponderadas para que a especificação seja feita de maneira adequada.

Destaca-se que (...) foi encaminhado o Memorando-Circular nº 4/2015/SEI/FISF/SFI (SEI nº 0064719), de 14 de outubro de 2015, orientando todos os Gerentes das Unidades Descentralizadas no sentido de que seja preenchido o 'Cadastro de Solicitação de Deslocamento' do SAV de forma mais adequada e precisa registrando os deslocamentos realizados tanto em ações de fiscalização quanto em uso administrativo de veículos, instruindo todos os servidores nesse sentido."

Análise do Controle Interno

Conforme já mencionado neste relatório, os gastos referentes à locação de veículos consomem mais de 50% do montante total empregado na Ação 2424 – *Fiscalização em Telecomunicações*.

Com isso, considerando-se o impacto financeiro que tais dispêndios têm no orçamento da área, além da criticidade do objeto contratado para o adequado desenvolvimento das atividades de fiscalização, é fundamental que exista o devido monitoramento da utilização dos veículos.

Somente a partir de dados confiáveis e completos sobre os deslocamentos realizados, poder-se-á racionalizar o uso da frota locada, planejando adequadamente as contratações com base na real necessidade da área, de modo a otimizar os recursos disponíveis.

Sobre a manifestação apresentada, destaca-se, inicialmente, que não há dúvidas de que nem todas as ações de fiscalização sejam oriundas do PAF. Contudo, quando assim o forem, é importante que os campos *origem/destino* e *Objetivo da viagem* façam referência ao item específico do plano, ou à própria denúncia, ou mandado judicial, quando for possível.

Além disso, a inclusão da referência ao relatório do sistema Radar é importante, porém não suficiente para possibilitar análises abrangentes por meio das planilhas geradas no sistema SAV.

Houve, também, morosidade na apresentação das primeiras planilhas encaminhadas. As informações foram solicitadas em 22.7.2015 e enviadas, de modo completo, apenas em 19.8.2015. Esses documentos continham inconsistências de diversas naturezas, como:

- Deslocamentos com datas sobrepostas para o mesmo veículo;
- Viagens com períodos excessivamente longos (da ordem de meses), sem justificativa expressa quanto a sua necessidade;
- Descrição dos campos “origem/destino” e “Objetivo da viagem” demasiadamente genérica, o que dificultando a análise das características e do quantitativo adequado dos veículos para cada atividade;
- Datas de saída e chegada incoerentes.

Por meio do Ofício nº 32/2015/SEI/AUD-ANATEL, de 4.9.2015, novas planilhas foram encaminhadas pelo gestor, sem parte das falhas originalmente apontadas, tendo sido afirmado, pela unidade, que as inconsistências anteriores advieram de problemas no sistema eletrônico ou nos controles manuais.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 36/2015, o gestor apontou que o registro de um mesmo veículo em datas sobrepostas não é um problema em si, mas uma medida de economia de recursos.

Nesta seara, o registro do sistema SAV deve ser feito fidedignamente aos dias e horários de entrada e saída, não havendo a possibilidade de um mesmo veículo estar em dois deslocamentos simultâneos. Se uma mesma viagem tem o propósito de atender duas requisições diferentes, o sistema deve permitir a associação do deslocamento a mais de um relatório, bem como que o campo “Justificativa” faça referência ao conjunto de demandas atendidas.

O que se observou dos registros encaminhados foram deslocamentos de um mesmo veículo com duração de meses, concomitantes a outros de menor tempo no mesmo período, não tendo restado claro de que modo os deslocamentos se deram.

Do exposto, é evidente a necessidade de melhorias nos controles internos da área, associados à gestão de veículos de fiscalização, para que os registros do sistema sejam fidedignos e precisos, de forma a serem uma fonte confiável de dados estatísticos para dimensionamento e especificação da frota, inclusive quanto ao tipo de veículo adequado a cada atividade.

A Agência apresentou o Mem. Circ. nº 4/2015/SEI/FISF/SFI, de 14.10.2015, contendo as providências adotadas no sentido de uniformizar e tornar mais precisos os seus registros nos escritórios regionais e na sede.

Ademais, a entidade elencou diversas soluções para as fragilidades mencionadas, a serem analisadas e incluídas no PDTI, com o intuito de melhorar o sistema eletrônico SAV. A execução das medidas, conforme afirmou o próprio gestor, depende de outros aspectos, como a capacidade operacional da área de TI, que serão acompanhados no âmbito do Plano de Providências Permanente da unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver rotinas de avaliação dos dados do sistema para retroalimentar as etapas de planejamento de locação de veículos.

Recomendação 2: Criar no sistema SAV mecanismo de alertas para dados impossíveis e/ou incompletos.

