



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Controladoria-Geral do Estado

Núcleo de Auditoria-SG

Relatório Final de Auditoria nº 1195134/2022 - CGE/CSET_SG

Belo Horizonte, 12 de maio de 2022.

Tarefa e-Aud: 1195086

Objeto do Relatório: análise das despesas do empenho 57, do Contrato nº 9129969, no qual foram executadas despesas para enfrentamento da Covid-19.

Órgão: Secretaria-Geral

Unidade Auditada: Subsecom/SG

Município: Belo Horizonte/MG

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Avaliação *a posteriori* das despesas de publicidade executadas no empenho 57/2020, do Contrato nº 9129969^[1], originado da Concorrência Pública nº 001/2015, pelo tipo de licitação de técnica e preço, conforme processo Siad nº 1491031 000007/2015, ocorrido no âmbito da UO e UE da Secretaria de Estado de Governo e cujo Edital de Licitação foi publicado no Minas Gerais em 23/12/2015. A avaliação teve como objetivo verificar a adequação dos procedimentos, bem como dos controles internos adotados pela unidade auditada quanto à execução e fiscalização dos objetos contratados.

POR QUE A CSET/SEGOV REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em atendimento à demanda extraordinária, classificada como prioritária pelos titulares pela Auditoria-Geral do Estado (AUGE), e da Superintendência Central de Fiscalização de Contratações e de Transferências de Recursos (SCFCT), prevista na Resolução CGE nº 18/2020, de 21 de maio de 2020, cujas orientações técnicas estão dispostas no Roteiro para avaliação das contratações e contratos de bens e serviços, em especial, os destinados ao combate à pandemia da COVID-19, elaborado por meio da Nota Técnica nº 1520.0595.20, emitida pela AUGE.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Considerando o escopo de auditoria, destacam-se as principais conclusões do trabalho: Fragilidades quanto à forma de recebimento do objeto contratado; Ausência de designação formal de fiscais substitutos/suplentes; Ausência de formalização das diretrizes para a fiscalização, incluindo o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual; Acompanhamento da fiscalização contratual e registros das ocorrências não sistematizados em um único instrumento; Ateste de nota fiscal sem conferência do Relatório de Checagem de Veiculação por parte do emissor do ateste.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Diante dos exames realizados, recomenda-se, em resumo: Verificar com a Agência de Publicidade a possibilidade de inclusão, no Relatório de Checagem de Veiculação, da identificação do responsável pela

informação, assim como data da sua emissão e assinatura; Realizar, mesmo que por amostragem, a pesquisa da autenticidade do Relatório de Checagem de Veiculação, por meio da verificação da chave de validação eletrônica, com registro do responsável pela verificação; Designar fiscal suplente/substituto para os contratos de publicidade; Estabelecer Gestão de Riscos no processo de Execução Financeira das Despesas de Publicidade, de forma a identificar os riscos que devem ser tratados pelos gestores e fiscais de contratos, bem como pelos responsáveis pela gestão e execução financeira das mencionadas despesas e, em sequência, elaborar um manual para a fiscalização e gestão contratual, observando-se também, no que for pertinente ao tema, os controles que tratem os riscos mapeados na Gestão de Riscos do processo de Execução Financeira das Despesas de Publicidade, bem como que estabeleça lista de verificação para auxiliar os fiscais de contrato no recebimento do objeto; Formalizar o processo de fiscalização contratual e registro das ocorrências em um único local; Redesenhar o processo de fiscalização contratual, por meio da designação formal de fiscais técnicos e administrativos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUGE – Auditoria-Geral do Estado

CAFIMP – Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual

CENP - (Conselho Executivo das Normas-Padrão)

CEIS – Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas

CGE – Controladoria-Geral do Estado

CGU – Controladoria-Geral da União

CRC – Certificado de Registro Cadastral do Fornecedor

CSET/SEGOV - Controladoria Setorial – Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais

DOT – Diretoria de Orientações Técnicas

FINANPUB – Sistema de Controle e Tramitação de Processos Financeiros da Subsecom

PMPI - Plano Mineiro da Promoção da Integridade

RAC – Roteiro de Avaliação de Contratações

SEI – Sistema Eletrônico de Informações do Governo de Minas Gerais

SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIAF – Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais

SUBSECOM – Subsecretaria de Comunicação Social e Eventos

TCU - Tribunal de Contas da União

EU – Unidade Executora

UO – Unidade Orçamentária

INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral avaliar contratações e contratos da Secretaria-Geral (SecGral), relativos ao combate à pandemia da Covid-19, nos termos do Ofício CGE/CSET_SG nº. 8/2020, que compõem o processo Sei nº 1520.01.0006378/2020-88. A avaliação foi realizada no período de 30/6/2020 a 16/10/2020, com base na Resolução CGE 18/2020, a partir da seleção^[2] de contratações emergenciais de serviços de publicidade relacionados ao combate à pandemia da Covid-19, executados no âmbito da Secretaria-Geral.

Este Relatório de Auditoria trata da avaliação da execução de despesas realizadas pela Subsecretaria de

Comunicação Social e Eventos da Secretaria-Geral (Subsecom/SG), para a campanha emergencial de Coronavírus Institucional, com despesas referentes à criação, produção e veiculação de peças gráficas e digitais, realizadas no Contrato nº 9129969[3], cuja vigência, após prorrogação, foi do período de 1º/1/2017 até 4/9/2020.

Salienta-se que o seu encerramento foi antecipado para 23/7/2020, mediante Termo de Encerramento Contratual publicado na mencionada data, tendo em vista a conclusão do novo processo de licitação para a seleção dos prestadores de serviço de propaganda e publicidade, conforme Apêndice I.

A metodologia do trabalho contemplou a análise documental do contrato e do fluxograma de despesas de publicidade – execução financeira, pesquisas em sítios institucionais, entrevistas e envio de questionários à unidade auditada.

O escopo do trabalho se delimitou às questões de auditoria contempladas na Matriz de Planejamento [4], as quais orientaram as análises deste trabalho de auditoria e deram subsídios para elaboração da Matriz de achados. Assim, foram objeto de análise os temas abaixo relacionados, conforme parte dos Apêndices I e II do Roteiro de avaliação sobre as contratações e contratos de bens e serviços, em especial, os destinados ao combate à pandemia da Covid-19, constante na Nota Técnica nº 1520.0595.20, além da inclusão de itens específicos relativos às despesas de publicidade, a seguir descritos:

- Origem do contrato, existência de termos aditivos;
- Previsão, no contrato, de cláusulas relativas à responsabilização do fornecedor, aplicação de advertências ou multas;
- Execução e fiscalização contratual;
- Certificação de cumprimento de itens específicos atinentes às despesas de publicidade: Autorização de Publicação, tabelas de preço dos veículos de comunicação; horários e/ou programas veiculados com aqueles constantes na autorização de publicação, valores das comissões da agência de publicidade e seu respectivo destaque em documentos fiscais, quantidade mínima de orçamentos para serviços especializados.

Cabe enfatizar que não foi escopo do presente trabalho de auditoria, especialmente, os seguintes aspectos:

- Aspectos relativos aos Apêndices I e II, da Nota Técnica nº 1520.0595.20, emitida pela CGE, que tratam de: planejamento da contratação (averiguou-se apenas a existência de cláusulas contratuais de responsabilização do fornecedor, de advertências ou multas), estimativa do preço, seleção do fornecedor, edital, condições de habilitação, denúncias e representações;
- Questões relativas aos Apêndices III e IV, da Nota Técnica nº 1520.0595.20, emitida pela CGE, que tratam de avaliação do controle interno das unidades administrativas de contratações, uma vez que a concorrência pública, que originou o contrato que suportou as campanhas publicitárias para enfrentamento da Covid-19, foi planejada no exercício financeiro de 2015, cujo contrato teve início em janeiro de 2017. Portanto, não foi o caso de contratação emergencial, mas de utilização do contrato vigente para despesas comuns de publicidade, razão pela qual não foram auditadas as fases de planejamento da licitação, preço, seleção do fornecedor e edital;
- A gestão contratual não foi avaliada, tendo sido direcionadas as análises para a fiscalização contratual, cabendo considerar que a gestora do contrato estava de férias no início dos trabalhos de auditoria[5] e foi exonerada em 4/9/2020, conforme informações encaminhadas à Controladoria Setorial, em 17/9/2020[6];
- Análise da reversão ao Estado de parte do desconto concedido à Agência de Publicidade, conforme percentuais estabelecidos na Cláusula 3.1 do contrato, tendo em vista que para o cálculo devem ser

consideradas todas as despesas executadas no âmbito do contrato e não somente as despesas da Covid-2019 analisadas;

- Avaliação dos aspectos legais, de transparência ou riscos de integridade relativos à Concorrência Pública nº 001/2015 que deu origem ao contrato em análise, conforme já explicitado no item (Roteiro de avaliação sobre as contratações e contratos de bens e serviços, em especial, os destinados ao combate à pandemia do Covid-19);
- Avaliação das liquidações efetuadas pela Contratada em favor dos fornecedores, após o pagamento pelo Estado, das notas fiscais da Agência de Publicidade, nos termos da Cláusula Quinta, inciso II, do contrato em tela. Não houve avaliação dos repasses de pagamentos da Agência para os fornecedores;
- Avaliação dos objetivos e alcance (impactos) das campanhas publicitárias, ou seja, não houve avaliação do plano de mídia, de identidade visual ou de público alvo a ser alcançado;
- Avaliação do sistema denominado Finanpub (Sistema de Controle e Tramitação de Processos Financeiros da Subsecom).

Os exames foram realizados conforme normas e procedimentos de auditoria e na extensão necessária à obtenção das evidências e de elementos de convicção sobre as ocorrências identificadas.

O Relatório Preliminar de Auditoria Nº 1630.1446.20, contendo os achados de auditoria e as propostas de recomendações, foi encaminhado à Secretaria-Geral, pela Controladoria Setorial da Segov, em 21 de dezembro de 2020, a fim de que o órgão pudesse apresentar suas considerações a respeito dos resultados e o Plano de Ação para saneamento e adequação dos procedimentos.

A Secretaria-Geral se manifestou, inicialmente, por meio de quatro documentos [\[7\]](#) juntados ao processo SEI 1520.01.0011992/2020-24, nos meses de janeiro, abril, junho de 2021, para solicitação de dilação de prazos e para apresentação de Plano de Ação.

O Plano de Ação apresentado foi adequado mais de uma vez pelo Gestor, mediante alinhamentos realizados após análises realizadas pela Cset/Segov, conforme Ofícios [\[8\]](#) emitidos em 2021, nos meses de agosto, setembro e novembro. Em 2022 [\[9\]](#), visando a favorecer os alinhamentos necessários, as tratativas com a área auditada ocorreram por meio de reuniões, seguidas de emissão de correspondências e de relatórios contendo os alinhamentos firmados, bem como de Relatórios de Análise de Implementações, encaminhados por meio de Ofícios contendo os resultados dos exames realizados.

RESULTADO DOS EXAMES

Nesta seção abordam-se os resultados dos exames, norteados pelas 23 (vinte e três) questões contidas na Matriz de Planejamento (Apêndice I - Matriz de Planejamento (SEI nº 23445264)).

Constituíram-se achados de auditoria as questões números 7, 9, 13 e 15 a 17, que ensejaram a elaboração da Matriz de Achados (Apêndice II), assim como as subseções 1 e 2, deste Relatório, que tratam das fragilidades quanto à forma de recebimento do objeto contratado e quanto à fiscalização contratual.

As demais questões da Matriz de Planejamento (números 1 a 6, 8, 10 a 12, 14 e 18 a 23) não foram abordadas no Relatório, pois a situação encontrada está de acordo com os critérios de auditoria estabelecidos.

1. Fragilidades quanto à forma de recebimento do objeto contratado

Na contratação analisada, a forma de recebimento do objeto definida no contrato por si só não assegura que a quantidade recebida corresponde ao quantitativo contratado. Observa-se que os serviços de veiculação possuem especificidades e a legislação e o contrato exigem o Relatório de Checagem.

Verificam-se, no objeto do contrato e nas obrigações da Contratada, elementos que auxiliam identificar em que condições os serviços devem ser realizados, conforme a segunda e sétima cláusula do contrato:

Cláusula Segunda – DO OBJETO

Este contrato tem por objeto a prestação de serviços de propaganda e publicidade sendo estes entendidos como os definidos na Lei Federal nº 12.232/2010, de acordo com as especificações e detalhamentos do Edital de Licitação, modalidade Concorrência Pública nº 001/2015 e seus Anexos que, juntamente com a proposta da contratada, passa a integrar este instrumento, independentemente de transcrição.

(...)

Cláusula Sétima – DAS OBRIGAÇÕES

II – DA CONTRATADA

(...)

bb - apresentar à CONTRATANTE, para pagamento, os custos e as despesas de veiculação acompanhados de demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e todos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente. Nas praças não cobertas por serviços de checagem deve ser apresentada Declaração, sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro, firmada pela empresa que realizou a veiculação da qual devem constar, pelo menos, as seguintes informações: razão social e CNPJ da empresa, nome completo, CPF e assinatura do responsável pela declaração, nome do programa, dia e horário da veiculação. Esta declaração deverá ter firma reconhecida notarialmente;

Em relação ao relatório de checagem de veiculação, a Lei Federal nº 12.232/2010, que trata sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, assim dispõe:

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

Pelo exposto na Lei Federal nº 12.232/2010 e no instrumento contratual, constitui-se documento obrigatório para viabilizar o pagamento, a apresentação de Relatório de Checagem de Veiculação, a cargo de empresa independente, podendo, nas áreas não cobertas por serviços de checagem, haver a apresentação de Declaração, firmada pela empresa que realizou a veiculação, atestando que realizou o serviço, objeto do contrato, com firma reconhecida em cartório de notas. Frisa-se que não são demonstradas no contrato as especificidades do Relatório de Checagem de Veiculação e qual tipo de empresa independente é capaz de gerar o relatório.

Em relação ao relatório de checagem do empenho 57, verificou-se que consta a empresa CNPJ

16.571.523/0001-28 com a informação de que ela é credenciada pelo CENP (Conselho Executivo das Normas-Padrão), contudo, não foi localizada a mencionada empresa no cadastro do CENP, em consulta ao sítio do Conselho.

Pelas informações presentes no relatório de checagem é possível observar que o carimbo e a assinatura nele contidos são da própria agência de publicidade. Não se evidenciaram a identificação e a assinatura do responsável pela empresa de checagem ou pelo relatório em si, tendo apenas o carimbo e a assinatura da própria agência, que segundo informações da Subsecom, realiza a verificação da validade dos relatórios apresentados.

Cabe ressaltar, porém, que com os elementos contidos no processo não foi possível evidenciar como é feita a verificação da validade ou autenticidade do documento, tendo em vista a ausência de assinatura por parte da empresa independente responsável pela auditoria, bem como de outras qualificações próprias do emissor do documento. Ressalta-se, ainda, que foi realizada uma busca no sítio eletrônico da referida empresa de auditoria [10] para pesquisar informações quanto à validação de chave de acesso, não tendo sido localizado campo específico para essa verificação.

Figura 1 – Padrão de Relatório de Checagem da empresa Gedablio - Informações de Mídia

COMPROVANTE DE EXIBIÇÃO									
ANUNCIANTE: SECRETARIA GERAL/SG - CNPJ 13.235.618/0001-82 - RODOVIA PAPA JOÃO PAULO II, 3777 - 4º ANDAR - SERRA VERDE - BELO HORIZONTE/MG - CEP: 31630-903									
CAMPANHA: CORONAVIRUS Institucional AUTORIZAÇÃO: VT - 60" PERÍODO: 21/03/2020 a 28/03/2020									
CHAVE VALIDAÇÃO: 43A7D366969CA40B3CAF203370C1499520B7053E82937AC2024F									
PRAÇA: CFA CORONEL FABRICIANO									
EMISSIONA: TV GLOBO									
MARCA: GOV MINAS GERAÍ									
DATA	DIA	HORA	REGISTRO	PROGRAMA	SEGMENTO	VERSÃO	DUR	POS	OBS
24/03/20	TER	12:32	Normal	PTV 1 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 01	60	1	
24/03/20	TER	19:26	Normal	PTV 2 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 01	60	1	
25/03/20	QUA	08:10	Normal	BOM DIA MINAS LOCAL	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
25/03/20	QUA	12:27	Normal	PTV 1 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
26/03/20	QUI	12:30	Normal	PTV 1 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
26/03/20	QUI	19:21	Normal	PTV 2 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
27/03/20	SEX	06:10	Normal	BOM DIA MINAS	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
27/03/20	SEX	13:12	Normal	PTV 1 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
28/03/20	SAB	12:24	Normal	PTV 1 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
28/03/20	SAB	19:23	Normal	PTV 2 EDICAO	ADM ESTADUAL	CORONAV INST 02	60	1	
TOTAL EMISSIONA TV GLOBO: 10							TOTAL SEC: 600		

04.406.696/0001-01

TOM COMUNICAÇÃO LTDA.

Rua Andaluzita, 131 - 8º Andar

Beirão Carmo - CEP 30310-030

BELO HORIZONTE - MG

1.1 Manifestação da Unidade Auditada

Conforme informação presente no Memorando.SECGERAL/SUBSECOM/NCP.nº 251/2020, emitido pela Subsecretária de Comunicação Social e Eventos, quanto à empresa de checagem, não existe relevância e obrigatoriedade de cadastro na empresa de checagem no CENP e a relação comercial se dá entre a agência e as empresas de checagem, não sendo de responsabilidade da Subsecom a contratação das mencionadas empresas, cabendo apenas a verificação da validade dos relatórios. Foi enviado, ainda, documento[11] informado que a chave é criptografada, o que garante que o documento não seja alterado.

2. Fragilidades na fiscalização contratual

2.1 Ausência de designação formal de fiscais substitutos/suplentes

Constatou-se que há um fiscal titular do contrato, designado em cada período, não havendo designação de fiscal substituto/suplente para atuar nas ausências do primeiro. As evidências foram obtidas por meio da análise dos documentos contidos no processo Sei nº 1490.01.0003801/2018-19, além de pergunta direta ao fiscal do contrato.

Conforme esclarecimentos fornecidos pelo fiscal do contrato em tela[12], os períodos de afastamento são curtos, momentos em que outro servidor do setor o substitui, aguardando-se o seu retorno para o ateste do documento fiscal. Acrescentou-se que em períodos mais longos de afastamento ocorre a designação de outro fiscal.

Conforme Acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU [13], cujas observações constam na Nota Técnica emitida pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais[14], acerca de gestão e fiscalização de contratos no âmbito da Administração Pública, destacam-se os seguintes dizeres, oriundos do retromencionado Acórdão:

241. Ora, uma mesma pessoa não consegue ser responsável pela atividade de fiscalização durante todo o período da execução contratual, pois goza férias, está sujeita a uma série de intercorrências (doenças, consultas médicas de rotina, treinamentos, convocações judiciais etc.), faz jus a licenças (capacitação etc.) entre outros afastamentos. É bastante improvável um único servidor fiscalizar a execução do objeto contratual, do início ao fim, sem se ausentar, sem mencionar que um mesmo servidor fiscaliza diversos contratos [...]

Uma possível causa para não haver a designação de fiscal substituto para o contrato seria a ausência de orientação ao gestor quanto aos possíveis riscos, como exemplo: descontinuidade da fiscalização contratual por servidor formalmente designado, além de processos de execução financeira sem movimentação aguardando-se retorno do fiscal para ateste de notas fiscais.

Conclui-se, portanto, que não há designação para fiscal substituto/suplente que atue nas ausências do fiscal titular, de forma a coibir possível descontinuidade de fiscalização contratual por agente especialmente designado nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, art. 67.

2.1.1 Manifestação da Unidade Auditada

Segue abaixo pergunta realizada ao fiscal durante a entrevista, assim como sua resposta, confirmada por e-mail, em 5/10/2020:

2 – Há designação de fiscal substituto/suplente? Ou apenas fiscal titular? Em caso negativo, como é conduzido o processo de ateste em suas ausências? (Matriz de planejamento – questão 09)

Resposta do fiscal: Não tem fiscal substituto formalmente designado. Em

casos de férias ou ausências, outro servidor do setor o substitui, realizando todo o serviço de sua competência. Em relação ao ateste de processos, aguarda-se o seu retorno para atestar o documento fiscal. Não há períodos longos de ausência do fiscal. Em casos de períodos longos de ausência é designado outro fiscal para responder pelo contrato. Já houve caso de licença maternidade, quando foi preciso designar outro fiscal para o contrato.

No ateste são duas assinaturas, sendo:

- Primeira assinatura é do fiscal do contrato.*
- Segunda assinatura é de um segundo servidor do contrato, que conhece a natureza do serviço.*

2.2 - Ausência de formalização das diretrizes para a fiscalização, incluindo o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual

Constatou-se que não há formalização das diretrizes para a fiscalização, incluindo o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual, em manuais, apostilas ou instrumentos congêneres. As evidências foram colhidas junto ao fiscal, por meio de perguntas encaminhadas e respondidas por correspondência no Sei[15].

Conforme se depreende da leitura do Decreto Estadual nº 47.185, de 2017, o qual dispôs sobre o Plano Mineiro da Promoção da Integridade – PMPI, o gerenciamento de riscos é conceituado no art. 2º, inciso IV, como “ (...) processo sistemático e contínuo por meio do qual se avalia a possibilidade de que um evento tenha impacto no cumprimento dos objetivos do órgão ou da entidade.” Acrescenta-se também que um dos objetivos do PMPI é a sistematização de práticas de gerenciamento de riscos, controles internos e boa governança, no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Em consonância ao Decreto retromencionado, a Nota Técnica 1520.0595.20, que orienta o presente trabalho de auditoria, elenca como um evento de risco a ausência de diretrizes claras para a gestão e a fiscalização contratual, que incluam o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual, como pode ser averiguado no Apêndice I[16].

Além disso, constatou-se que o fiscal de contrato não possui lista de verificação que o oriente no momento do recebimento provisório e definitivo do objeto[17]. A relevância da utilização das listas de verificação pode ser conferida nas recomendações dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União números 1049/2019; 2373/2016; 265/2010 – Plenário e no Roteiro de avaliação sobre as contratações e contratos de bens e serviços, em especial, os destinados ao combate à pandemia do Covid-19, elaborado pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais – CGE/MG.

As possíveis causas para a ausência da sistematização em manuais de diretrizes claras para a atuação dos fiscais de contratos, com a inclusão de gerenciamento de riscos, podem estar relacionadas à ausência de política de gerenciamento de riscos em despesas de publicidade ou mesmo a possibilidade de o gestor considerar suficientes as atribuições dos fiscais dispostas no termo de designação. Entretanto, corre-se o

risco dos papéis e atribuições tanto do fiscal como do gestor do contrato não estarem definidas de forma suficiente no referido termo, considerando as nuances das despesas de publicidade. A ausência de padronização sistematizada da atuação pode levar a tomadas de decisões sem critérios e parâmetros necessários à fiscalização contratual.

Em síntese, conforme resposta do atual fiscal do Contrato nº 9129969, não foram descritas diretrizes para a gestão e a fiscalização contratual, que incluem o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução, em manual, apostila ou outro instrumento congênere.

2.2.1 – Manifestação da unidade auditada

A evidência foi obtida por meio de pergunta direta ao fiscal do contrato, encaminhada por Ofício no Sei[18], o qual respondeu também por Ofício[19], conforme transcrição a seguir:

3 - Foram descritas as diretrizes para a gestão e a fiscalização contratual, que incluem o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução, em manual, apostila ou outro instrumento congênere? (Se sim, gentileza encaminhar o documento correspondente).

Resposta do fiscal: Não.

6 - Existem listas de verificação (ou controle equivalente) que orientem gestores e fiscais de contratos quanto aos recebimentos provisório e definitivo do objeto pactuado?

Resposta do fiscal: Não.

2.3 - Acompanhamento da fiscalização contratual e registros das ocorrências não sistematizados em único instrumento

Os trabalhos de auditoria permitiram averiguar que o acompanhamento da fiscalização contratual e suas respectivas ocorrências são registrados em diversos documentos[20], quais sejam:

- planilhas do fiscal do contrato nas quais são registradas informações referentes às entregas e devoluções de autorizações de publicações - AP e ordem de compra - OC e ao saldo do contrato e do empenho;
- protocolo pessoal do fiscal, no qual são registradas entradas e saídas de documentos;
- e-mail encaminhado à agência de publicidade.

Além dos registros elencados pelo fiscal, também foi possível observar no fluxograma intitulado “Processo de Publicidade – Execução Financeira” que as ocorrências relacionadas à documentação financeira são registradas no sistema Finanpub.

Em síntese, constatou-se que as ocorrências relativas às autorizações iniciais das despesas de publicidade, registradas nas AP/OC, são registradas pelo fiscal em planilha, protocolos ou e-mail. Já as ocorrências relativas à documentação comprobatória, as quais acompanham a nota fiscal, quando incompletas, incorretas, faltantes, são registradas no Finanpub pelos conferentes e controle interno (Diretoria de Orientações Técnicas da Subsecom). Dessa forma, os registros de ocorrências contratuais, atinentes à parte técnica (publicidade, campanhas, veiculações) e aquelas relacionadas à parte financeira não estão no mesmo repositório, o que dificulta a análise, de forma consolidada, das ocorrências contratuais.

A Lei nº 8.666, de 1993, em seu art. 67, §1º, dispõe que o representante da administração (o fiscal de contrato) anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, assim como determinará o que for preciso à regularização das faltas ou defeitos observados. Nos termos do Acórdão 2.605/2012, Plenário, importante enfatizar a análise do Tribunal de Contas da União acerca do tema:

22. Vale notar que a reunião, em um corpo único, dos instrumentos contratuais e do registro dos atos relevantes a sua execução é uma medida que contribui não só para a atuação do controle externo, mas, principalmente, para a governança das entidades, fornecendo ao agente encarregado da execução os elementos de que necessita para se desincumbrir adequadamente de suas funções. (sic)

As possíveis causas para que os registros estejam sendo efetuados em repositórios distintos (planilhas dos fiscais e Finanpub) podem se relacionar ao fato de o fiscal de contrato não ter acesso ao sistema Finanpub[21], além de suas atuações ocorrerem em momentos distintos: o fiscal atua no início da concepção da campanha publicitária, enquanto a conferência e a certificação da documentação financeira ocorre *a posteriori*.

Os possíveis efeitos da situação encontrada são a dificuldade para os órgãos de controle efetuarem a análise das informações, haja vista que se encontram espalhadas, e dificultar a identificação das ações do fiscal do contrato, caso a análise ocorra apenas na documentação financeira. Em suma, percebe-se ausência de visão global das tratativas junto à Agência de Publicidade no que tange às ocorrências de natureza técnica (campanha publicitária valores etc.) e de natureza financeira (notas fiscais, relatório de checagem etc.).

2.3.1 – Manifestação da unidade auditada

O fiscal do contrato manifestou-se por meio de resposta encaminhada a esta Controladoria Setorial, por Ofício[22], nos seguintes termos:

7 - Existe formalização, em anotação ou registro próprio, do processo de trabalho relativo ao acompanhamento e à fiscalização da execução contratual das ocorrências relativas à execução contratual?

Resposta do fiscal: Existe o registro próprio, efetuado em planilha de Excel, por contrato, em que são lançados o valor global do contrato, o valor de cada empenho efetivado dentro do contrato, os serviços autorizados em cada empenho, o valor de cada serviço autorizado e o saldo atualizado.

O controle do repasse de pagamento pelas agências contratadas aos fornecedores é executado pelo núcleo de Processamento de Despesa de Comunicação, Diretoria de Orientação Técnica (DOT).

Em outro momento, o auditado se manifestou, por meio de entrevista ocorrida em 30/9/2020, cujas respostas foram validadas, via e-mail encaminhado em 5/10/2020, conforme transcrição a seguir:

5 - Ao responder sobre a existência de formalização, em anotação ou registro próprio, do processo de trabalho relativo ao acompanhamento e à fiscalização da execução contratual e ocorrências, V.Sa. respondeu nos seguintes termos

Resposta do fiscal: Existe o registro próprio, efetuado em planilha de Excel, por contrato, em que são lançados o valor global do contrato, o valor de cada empenho efetivado dentro do

contrato, os serviços autorizados em cada empenho, o valor de cada serviço autorizado e o saldo atualizado.

O controle do repasse de pagamento pelas agências contratadas aos fornecedores é executado pelo núcleo de Processamento de Despesa de Comunicação, Diretoria de Orientação Técnica (DOT).

Solicitamos:

5.1 – encaminhamento da planilha;

Resposta do fiscal: *O fiscal encaminhou a planilha “Controle Tom 2 – 2020” em 29/09/2020, por e-mail.*

5.2 - informar o responsável pelo preenchimento da planilha.

Resposta do fiscal: *O próprio fiscal preenche a planilha.*

5.3 – informar local (planilha, arquivo Word, etc.) e os responsáveis pelo registro das ocorrências contratuais. (eventuais entregas ou cobranças não aderentes aos documentos APs e OCs, eventuais falhas nos documentos fiscais enviados pelo fornecedor, eventuais esclarecimentos solicitados pelo fiscal ao fornecedor, entre outros).

Resposta do fiscal: *Caso os comprovantes não estejam de acordo com o autorizado nas APs e OCs, é feita a devolução do processo para a agência. Não sendo feita as correções/comprovações, a nota fiscal não é paga ou o fornecedor é obrigado a conceder carta desconto para fique de acordo com o autorizado.*

O registro de ocorrência, quando realizado, pode ser feito em:

- *na planilha “Protocolo Tom 2 entrega AP e OC”; ou*
- *protocolo pessoal do fiscal (livro físico de protocolo de entrada e saída); ou- E-mail encaminhado à Agência de Publicidade.*

2.4 - O fiscal do contrato atesta a nota fiscal com base nas autorizações assinadas pelo Gestor (AP/OC), mas não confere o Relatório de Checagem de Veiculação

A partir de respostas obtidas junto ao fiscal de contrato, assim como da análise do fluxograma financeiro das despesas de publicidade, foi possível averiguar que o fiscal do contrato atesta a nota fiscal com base nas autorizações assinadas pelo Gestor nos documentos: Autorização de Publicação (AP) ou Ordem de Compra (OC), mas que não confere o Relatório de Checagem de Veiculação, documento exigido em legislação específica (Lei nacional nº 12.232/2010), fundamental para atestar o recebimento do objeto, nos casos de veiculação de mídia. O fiscal informou que existe uma equipe treinada na Diretoria de Orientações Técnicas (DOT) para conferência minuciosa de cada processo[23].

A Lei nacional nº 12.232/2010, dispõe, no que tange aos documentos comprobatórios que devem seguir juntos ao documento fiscal emitido pela agência de publicidade, quando se tratar de veiculação, conforme a seguir:

(...)Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

Parágrafo único. Pertencem ao contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda, incluídos os eventuais descontos e as bonificações na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido

concedidos pelo veículo de divulgação.

A conferência dos documentos comprobatórios (relatório de checagem, tabela de preços, entre outros) é realizada pela DOT, unidade administrativa responsável pelo pagamento da nota fiscal. Outra informação identificada foi que “(...) *devido ao volume de documentos (APS e OCs) para cada campanha, os fiscais ficam impossibilitados de conferir cada um, efetuando o ateste após essa conferência pelos servidores da DOT responsáveis pelo serviço.*”

Foi possível perceber que a fiscalização do contrato, na prática, é dividida em fiscalização técnica e fiscalização financeira. Entretanto, a nota fiscal é atestada pelo fiscal técnico e outro servidor que tenha conhecimento do serviço. Constatou-se a existência de duas instâncias de conferência dos documentos que acompanham a nota fiscal para registro de pagamento, quais sejam: conferente e controle interno, conforme fluxograma de fluxo financeiro de publicidade, além da resposta do auditado.

Portanto, toda a conferência da documentação exigida em lei para pagamento de despesas de publicidade (relatório de checagem, tabela de preços, entre outros) é despesas de publicidade (relatório de checagem, tabela de preços, entre outros) é realizada na mesma unidade administrativa que também executa o pagamento da despesa.

Como possíveis causas para o fiscal não conferir a documentação comprobatória, no momento de atestar o documento fiscal, podem se relacionar às seguintes questões: a) a divisão da fiscalização em técnica (fiscal) e administrativa/financeira (DOT); b) o processo já ser conferido por duas instâncias, apesar de ambas comporem a DOT (Conferentes e Controle Interno); e c) o fiscal ter um número elevado de atividades sob a sua responsabilidade, impossibilitando a conferência de toda a documentação exigida em lei.

Entretanto, apesar da existência de duas instâncias de conferência dos documentos comprobatórios, ao atestar a nota fiscal sem conferir o principal documento que comprova a prestação do serviço torna-se inviável, ao fiscal, assegurar que todos os comprovantes exigidos em lei compõem o processo, uma vez que ele não verifica a documentação, mas apenas as autorizações iniciais (AP/OC).

2.4.1 – Manifestação da unidade auditada

O fiscal do contrato manifestou-se por meio de resposta encaminhada a esta Controladoria Setorial, por meio de entrevista ocorrida em 30/9/2020, cujas respostas foram confirmadas por e-mail encaminhado em 5/10/2020, conforme transcrição a seguir:

1 – Quais são os procedimentos que V.Sa. executa para conferir e atestar a nota fiscal da agência de publicidade?

Resposta do fiscal:

(...)

Agência envia para Subsecom a Ordem de Compra - OC ou Autorização de Publicação - AP (no caso de mídia), para que seja autorizada a campanha. Os fiscais conferem os documentos com o plano de mídia autorizado (APs), com os orçamentos apresentados e aprovados previamente e, estando tudo de acordo, envia para a Gestora assinar as autorizações. Cada AP, OC é assinada por ela em duas vias originais (uma vai para a agência e a outra para o Setor Financeiro da Subsecom (DOT)).

Os fiscais participam de todas essas etapas. Fiscal é a interface entre as Secretarias e a

Agência de Publicidade contratada.

No que se refere ao ateste da nota fiscal, o fiscal recebe o processo com as notas fiscais e todos os documentos comprobatórios, inclusive a AP ou OC original conferida por ele anteriormente e atesta a nota fiscal. Informou que não confere o relatório de checagem. Existe uma equipe na Diretoria de Orientação Técnica (DOT) treinada para a realização da conferência minuciosa de cada processo. Devido ao volume de documentos (APS e OCs) para cada campanha, os fiscais ficam impossibilitados de conferir cada um, efetuando o ateste após essa conferência pelos servidores da DOT responsáveis pelo serviço.

1.1 – No momento da verificação dos documentos relacionados à execução da despesa, em caso de inobservância do objeto contratado, quais os procedimentos são realizados?

Resposta do fiscal:

Para correção da AP/OC: fiscal devolve para a Agência de Publicidade corrigir.

Na execução financeira: setor financeiro (DOT) devolve para a Agência de Publicidade corrigir ou complementar o processo, caso falte algum documento ou esteja em desacordo com o que é exigido por lei.

RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados acima descritos, foram apresentadas, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1630.1446.20 (23445186), as recomendações de auditoria, cuja implementação dependia da elaboração, pelo Gestor, de Plano de Ação específico.

Assim sendo, foi apresentado inicialmente o Plano de Ação Covid (SEI nº 31619892), que, após avaliado e amplamente discutido com a área auditada pela Cset/Segov, foi adequado pelo Gestor, conforme alterações conforme Plano de Ação 2 (SEI nº 38825644) e Plano de Ação 3 (SEI nº 43092086).

Cabe salientar que as recomendações de nº 1, 4 e 5 foram alteradas após reanálise da Controladoria Setorial da Segov, conforme documento Anexo Análise Plano de Ação (SEI nº 34304005).

As ações previstas alteradas com base nos mencionados Planos de Ação estão descritas após cada recomendação, como “*Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação*”.

Achado (Fragilidades quanto à forma de recebimento do objeto contratado):

Recomendação 1: Foi inicialmente estabelecida a seguinte recomendação no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1630.1446.20 (SEI nº 23445186): Verificar com a Agência de Publicidade a possibilidade de inclusão no Relatório de Checagem de Veiculação da identificação do responsável técnico, assim como data da sua emissão e assinatura.

Após novas pesquisas e reanálise por parte da CSet/Segov, foi verificada a necessidade de alterar a recomendação, passando a ser:

Recomendação 1 – Verificar com a Agência de Publicidade a possibilidade de inclusão no Relatório de Checagem de Veiculação da identificação do responsável pela informação, assim como data da sua

emissão e assinatura.

Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação:

Foram apresentadas as seguintes ações no Plano de Ação 3 (SEI nº 43092086) as seguintes ações:

Ação 1 - Entrar em contato com as principais empresas do mercado que fornecem serviços de Relatório de Checagem para verificar a possibilidade de inclusão de identificação do responsável técnico, da data da emissão e da assinatura do responsável técnico;

Ação 2 - Para os fornecedores que responderem não ser possível a inclusão de tais dados, solicitar carta explicativa da empresa, com identificação do responsável técnico, justificando a impossibilidade de atender a demanda.

Ação 3 - Para os fornecedores que responderem ser possível a inclusão de tais dados, solicitar que os próximos relatórios de checagem já venham no padrão estabelecido.

Ação 4 - E-mail para as agências, informando a mudança de “responsável técnico” para “responsável pelas informações, bem como ratificando a necessidade de inclusão no relatório de checagem apresentado para fins de comprovação, quais sejam: identificação do responsável pelas informações, assim como data da sua emissão e assinatura”.

Status da recomendação: “Recomendação implementada”, considerando-se a documentação acostada ao processo Sei, conforme Anexo Análise Plano de Ação nº 3. (SEI nº 44762968): “foram consideradas implementadas as 4 ações previstas no plano de ação para a recomendação de número 1, ensejando a implementação completa da referida ação”.

Recomendação 2 - Realizar, mesmo que por amostragem, a pesquisa da autenticidade do Relatório de Checagem de Veiculação, por meio da consulta da chave de validação eletrônica, com registro do responsável pela verificação.

Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação:

Foram apresentadas as seguintes ações no Plano de Ação 3 (SEI nº 43092086):

Ação 1- Fazer com o fornecedor que forneceu o Relatório de Checagem – Gedablio, no caso do empenho 57 – um vídeo explicativo que demonstre o funcionamento do sistema, para melhor entendimento do processo de checagem e dar maior transparência ao processo de verificação.

Ação 2- Comprovar que os relatórios de checagem estão sendo verificados.

Status da recomendação: “Recomendação implementada”, conforme Anexo Análise Plano de Ação nº 3. (SEI nº 44762968), considerando-se a documentação apresentada no processo Sei: “pontua-se que foram consideradas implementadas as 2 ações previstas no plano de ação para a recomendação de número 2, ensejando a implementação completa da referida ação.”.

Achado (Ausência de designação formal de fiscais substitutos/suplentes):

Recomendação 3: Designar fiscal suplente/substituto para os contratos de publicidade, de forma a garantir a continuidade da fiscalização contratual por servidor designado formalmente para a função em casos de necessidade de afastamentos do fiscal titular, evitando a descontinuidade da fiscalização

contratual por servidor formalmente designado, além de não ser necessário que o processo de pagamento fique parado aguardando o fiscal retornar para atestar a nota fiscal.

Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação:

Foram apresentadas as seguintes ações:

1. Elencar os fiscais suplentes para cada um dos seis contratos de publicidade do Governo de Minas.
2. Providenciar novo termo aditivo com as agências de publicidade, com os nomes dos fiscais substitutos.

Status da recomendação: “Recomendação implementada”, conforme Anexo Análise Plano de Ação (SEI nº 34304005) e Anexo Análise Plano de Ação nº 3. (SEI nº 44762968).

Achado (Ausência de formalização das diretrizes para a fiscalização, incluindo o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual):

Recomendação 4 – Inicialmente foi estabelecida a seguinte recomendação no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1630.1446.20 (SEI nº 23445186): Estabelecer gerenciamento de riscos no processo de execução de despesas de publicidade, de forma a identificar os riscos que serão monitorados na etapa da gestão contratual, considerando, inclusive, lições apreendidas em contratações pretéritas do órgão ou entidade, além de sistematizar os critérios e diretrizes objetivas e mensuráveis para a fiscalização contratual.

Tendo em vista a amplitude do processo de execução de despesas de publicidade, após entendimentos acerca da ação a ser executada pelo Gestor, foi considerada a necessidade de delimitação da recomendação, de forma a viabilizar a sua implementação. Assim, conforme Anexo Análise Plano de Ação (SEI nº 34304005), a recomendação em tela foi alterada da seguinte forma:

Recomendação 4 – Estabelecer Gestão de Riscos no processo de Execução Financeira das Despesas de Publicidade, de forma a identificar os riscos que devem ser tratados pelos gestores e fiscais de contratos, bem como pelos responsáveis pela gestão e execução financeira das mencionadas despesas.

Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação:

Após alteração da recomendação pela CSet/Segov, a ação proposta pelo Gestor foi ajustada, conforme Plano de Ação 2 (SEI nº 38825644). Qual seja:

Ação: Implementação da Gestão de Riscos no processo de Execução Financeira de Despesas de Publicidade, em conjunto com trabalho desenvolvido pela Controladoria Setorial.

Status da recomendação: “Recomendação em implementação”. O trabalho específico de Gestão de Risco do subprocesso de Execução Financeira dos Processos de Publicidade da Secretaria-Geral foi desenvolvido em conjunto com a Cset/Segov, cujos resultados foram apresentados por meio do Relatório de Auditoria n.º 1034530 - CGE/CSET_SG, emitido em 21/12/2021 [\[24\]](#). O Plano de Ação que visa a mitigação dos riscos identificados se encontra em fase de elaboração pelo Gestor e o prazo estimado para a sua entrega é 9 de maio de 2022.

Recomendação 5 – Inicialmente foi estabelecida a seguinte recomendação no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1630.1446.20 (SEI nº 23445186): Elaborar um manual para a fiscalização e gestão contratual com base no gerenciamento de risco estabelecido anteriormente, incluindo, entre outras orientações, lista de verificação para auxiliar os fiscais de contrato no recebimento do objeto.

Considerando-se a alteração da recomendação de nº 4, fez-se necessária a alteração da Recomendação de nº 5, conforme Anexo Análise Plano de Ação (SEI nº 34304005), passando-se a ser:

Recomendação 5 – Elaborar um manual para a fiscalização e gestão contratual, observando-se também, no que for pertinente ao tema, os controles que tratam os riscos mapeados na Gestão de Riscos do processo de Execução Financeira das Despesas de Publicidade, bem como estabeleça lista de verificação para auxiliar os fiscais de contrato no recebimento do objeto.

Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação:

Foram apresentadas as seguintes ações no Plano de Ação Covid (SEI nº 43092086):

1. Redigir manual de fiscalização com base no gerenciamento de risco estabelecido anteriormente.
2. Elaborar lista de verificação para os fiscais do contrato.

Status da recomendação: “Recomendação em implementação” - Conforme ações e prazos, o prazo final para a ação foi estabelecido para 31 de outubro de 2022, considerando as seguintes etapas:

- maio: entrega do plano de ação Gestão de Riscos.
- agosto: entrega Manual de procedimentos Publicidade.
- outubro: entrega do manual de fiscalização e gestão contratual com lista de verificação.

Achado (Acompanhamento da fiscalização contratual e registros das ocorrências não sistematizados em único instrumento):

Recomendação 6 - Formalizar o processo de fiscalização contratual e registro das ocorrências em um único local, de forma a consolidar todas as tratativas junto à agência de publicidade, no que se refere às ocorrências de natureza técnica e financeira. A recomendação objetiva dar transparência às ações da Secretaria junto à contratada para assegurar a entrega dos serviços/produtos.

Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação:

Foram apresentadas as seguintes ações no Plano de Ação 3 (SEI nº 43092086):

Ação 1- Redesenhar os processos do Núcleo de Publicidade, para estabelecer a forma como as etapas da execução contratual serão registradas. Por exemplo, no ofício inicial de uma demanda de uma secretaria pelo SEI, será dada a continuidade com abertura de empenho; inclusão de Nota Técnica com resumo do briefing que justifique a execução da ação; inclusão dos documentos (APs e OCs) para assinatura; inclusão do plano de mídia aprovado e todas as ocorrências que envolvem a execução do contrato, incluindo as solicitações de correção e de esclarecimentos.

Ação 2 - Estabelecer forma de inclusão de “Ateste de Qualidade” no SEI pelo fiscal ou demandante, incluindo protocolos de entregas para produções eletrônicas.

Ação 3 - Acompanhar, junto ao TI da Segov, a integração do sistema SEI (onde estão sendo registradas as etapas iniciais do processo de publicidade) com o sistema Finapub (onde são registrados as ocorrências e documentos relacionados à execução financeira do contrato). Assim, todos os ciclos do processo de publicidade, mesmo sendo executados em sistemas diferentes, ficam devidamente integrados.

Ação 4 - Processo Sei para cada contrato criado, contendo registros de ocorrências, bem como possíveis soluções, pelo menos, a partir de outubro/2021.

Ação 5 - Verificar junto à TI/Segov a possibilidade do Finapub emitir Relatório, por contrato, das devoluções de notas fiscais para ajustes pela contratada. O relatório será inserido no Processo Sei de ocorrências contratuais periodicamente.

Status da recomendação: “Recomendação em implementação”, conforme Anexo Análise Plano de Ação nº 3. (SEI nº 44762968), restando pendente a alteração da nomenclatura do elemento de medida da ação de nº 5, sugerida pela Controladoria Setorial. Conforme ações e prazos, o prazo final para implementação da última ação foi estabelecido para agosto de 2022.

Achado (O fiscal do contrato atesta a nota fiscal com base nas autorizações assinadas pelo Gestor (AP/OC), mas não confere o Relatório de Checagem de Veiculação):

Recomendação 7 – Redesenhar o processo de fiscalização contratual, por meio da designação formal de novos fiscais de contrato:

- fiscal técnico: servidor designado que deverá ter conhecimentos técnicos atinentes à publicidade, de forma a auxiliar o gestor do contrato na relação entre a Agência de Publicidade, a Secretaria demandante da campanha publicitária e a Subsecom. O fiscal técnico terá conhecimentos do serviço demandado e deverá atestar a nota fiscal da Agência;
- fiscal administrativo: servidor designado que deverá conferir o Relatório de Checagem de Veiculação e respectiva documentação que acompanha a nota fiscal da Agência de Publicidade, nos termos das exigências contratuais e da Lei nacional nº 12.232/2010, tais como: autorizações (AP/OC), tabela de preço do veículo, além de atestar a nota fiscal da contratada em conjunto com o fiscal técnico do contrato. O fiscal administrativo não deve efetuar pagamentos à contratada para preservar o princípio da segregação de função.

No âmbito da Diretoria de Orientações Técnicas (DOT) já acontece a conferência, em duas instâncias, da documentação comprobatória que acompanha a nota fiscal da contratada, quais sejam: setor conferente e setor de controle interno. Entretanto, a nota fiscal não é atestada por nenhum dos servidores da DOT que fazem a conferência e certificação da despesa. Instituir o fiscal administrativo, com competência de atestar a nota fiscal, seria apenas tornar oficial o que já acontece de fato, de forma que haja divisão de responsabilidades entre fiscal técnico e fiscal administrativo.

Com o intuito de auxiliar os estudos da Subsecom para implementar a recomendação de auditoria esta Controladoria Setorial apresentou, à época da emissão do Relatório Preliminar de Auditoria Nº 1630.1446.20 - CGE/CSET_SG, alguns Manuais de Gestão e Fiscalização de Contratos elaborados por órgãos/entidades que instituíram mais de um tipo de fiscal para atender às necessidades. Foram eles:

- Caderno de Boas Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios[25];

- Nota Técnica nº 1520.1354.19[26], emitida pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, datada de 22/10/2019, sobre Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, a qual elenca uma série de Portarias e Resoluções Estaduais que tratam sobre o tema. Especialmente no que tange à fiscalização técnica, há que se mencionar os normativos regulamentadores emitidos no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda (Resolução SEF nº 5126, de 19/4/2018) e na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Portaria Presidencial FHEMIG nº 1543, de 31/1/2019); e
- Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados [27] da Enap (Escola Nacional de Administração Pública).

Ações propostas pela unidade auditada com seus respectivos prazos e status da recomendação:

Foram apresentadas as seguintes ações no Plano de Ação 3 (SEI nº 43092086):

Ação 1 - Incluir, no sistema Finapub, a segregação entre o Fiscal Técnico e o Fiscal Administrativo. Deverão ser criados perfis para os fiscais técnicos no sistema, para ateste da nota fiscal. O fiscal administrativo, que faz parte da DOT (Diretoria de Orientação Técnica), também dará o ateste da nota fiscal no sistema. Tal sistema deverá possuir regras no sentido de não permitir que o fiscal administrativo que atesta as notas fiscais não seja o mesmo que efetua os pagamentos, para preservar o princípio da segregação de função.

Ação 2 - Redesenhar Fluxograma dos processos da Diretoria Orientação Técnica.

Ação 3 - Designação formal dos fiscais administrativos, esclarecendo suas atribuições, com assinatura do documento de designação pelo Secretário-Geral, Gestora de contrato e Fiscais Técnicos e Administrativos.

Status da recomendação: “Recomendação implementada”, conforme Anexo Análise Plano de Ação nº 3 (SEI nº 44762968), que registra a avaliação da execução das ações propostas e das evidências apresentadas pelo Gestor como fonte de comprovação.

Por fim, conforme discorrido acerca das recomendações de auditoria e execução das ações propostas pelo Gestor, apresenta-se a seguir a consolidação dos resultados identificados pela Cset/Segov, por meio de um demonstrativo do status de implementação das recomendações elencadas no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1630.1446.20 (23445186):

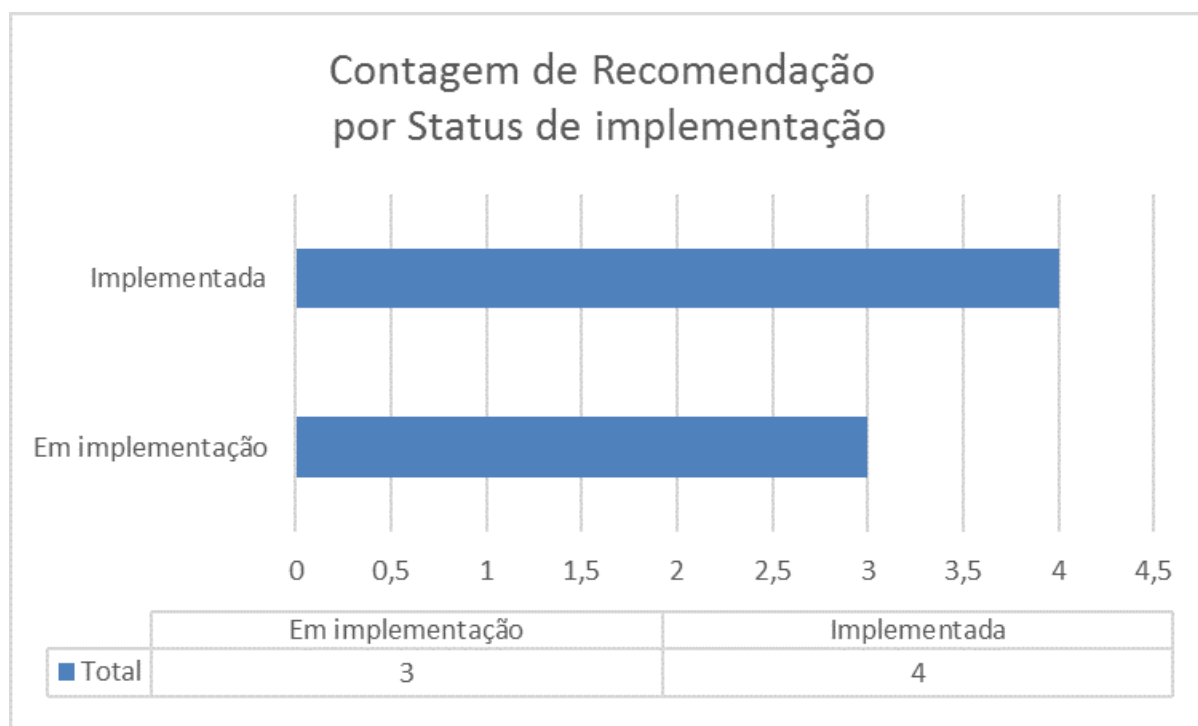
Quadro 01 – Status de implementação

Achado	Recomendação	Ação	Status de implementação	Data prevista para implementação
Fragilidades quanto à forma de recebimento do objeto contratado.	R1	Ação 1	Implementada	-
		Ação 2	Implementada	-
		Ação 3	Implementada	-
		Ação 4	Implementada	-
Fragilidades quanto à forma de recebimento do objeto contratado.	R2	Ação 1	Implementada	-
		Ação 2	Implementada	-
Ausência de designação formal de fiscais substitutos/suplentes	R3	Ação 1	Implementada	-
		Ação 2	Implementada	-

Ausência de formalização das diretrizes para a fiscalização, incluindo o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual.	R4	Ação 1	Em implementação	09/05/2022
Ausência de formalização das diretrizes para a fiscalização, incluindo o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual.	R5	Ação 1	Em implementação	31/10/2022
		Ação 2	Em implementação	31/10/2022
Acompanhamento da fiscalização contratual e registros das ocorrências não sistematizados em único instrumento.	R6	Ação 1	Em implementação	30/08/2022
		Ação 2	Em implementação	30/08/2022
		Ação 3	Em implementação	31/03/2022 (*)
		Ação 4	Implementada	-
		Ação 5	Em implementação	Sugestão de mudança
O fiscal do contrato atesta a nota fiscal com base nas autorizações assinadas pelo Gestor (AP/OC), mas não confere o Relatório de Checagem de Veiculação.	R7	Ação 1	Implementada	-
		Ação 2	Implementada	-
		Ação 3	Implementada	-

(*) O prazo para execução da ação foi finalizado, sem a apresentação das evidências relativas à conclusão da execução pelo Gestor.

Gráfico 01 - Status de implementação



CONCLUSÃO

Em que pese o avançado transcurso de tempo entre as datas de emissão do Relatório Preliminar e do Relatório Final, conclui-se que houve significativas melhorias na execução e na fiscalização dos contratos de publicidade, no âmbito da Subsecretaria de Comunicação Social e Eventos – Subsecom, em virtude das ações já implementadas pela gestão em resposta às recomendações de auditoria. As ações que se encontram em implementação terão seus resultados avaliados pela Cset/Segov findos os prazos estabelecidos para apresentação das evidências de execução.

A seguir são descritos os achados que compuseram a análise realizada pela CSet/Segov, cujos descritos já sofreram alterações conforme implementação das recomendações:

1. Fragilidades quanto à forma de recebimento do objeto contratado, havista que o Relatório de Checagem de Veiculação apresentado para as veiculações de mídia em televisão não apresenta elementos essenciais, tais como assinatura e identificação do técnico emissor, data de emissão do relatório, tampouco possibilidade de consulta de chave eletrônica de verificação (a recomendação correspondente ao achado foi considerada implementada);
2. - Ausência de designação formal de fiscais substitutos/suplentes, pois, apesar de haver designação formal de fiscal para o contrato, observou-se que não foram designados fiscais substitutos/suplentes que possam suprir as competências dos fiscais titulares em sua ausência (a recomendação correspondente ao achado foi considerada implementada);
3. - Ausência de formalização das diretrizes para a fiscalização, incluindo o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução contratual, conforme informações obtidas junto ao fiscal do contrato (a recomendação correspondente ao achado está em implementação);
4. - Acompanhamento da fiscalização contratual e registros das ocorrências não sistematizados em único instrumento (a recomendação correspondente ao achado está em implementação);
5. - O fiscal do contrato atesta a nota fiscal com base nas autorizações assinadas pelo Gestor (AP/OC), mas não confere o Relatório de Checagem de Veiculação, documento exigido em legislação específica (a recomendação correspondente ao achado foi considerada implementada).

Ressalta-se que os achados de auditoria supracitados não esgotam a possibilidade de identificação de outras inconsistências e riscos significativos, relativos ao objeto do trabalho, sendo competência primária dos gestores envolvidos no processo adotarem procedimentos que permitam diagnosticá-los, bem como para avaliar os riscos e as fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e de procedimentos internos, a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com as metas e os objetivos.

Considerando o disposto na Instrução Normativa CGE/GAB Nº 01/2021, que dispõe sobre as orientações técnicas da atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Estadual, foram apresentados pelo gestor planos de ação com vistas à implementação das recomendações de auditoria, conforme a seguir:

Plano de Ação Covid (SEI nº 31619892); Plano de Ação 2 (SEI nº 38825644) e Plano de Ação 3 (SEI nº 43092086);

Tais Planos de ação foram analisados pela Cset/Segov, cujos resultados foram consubstanciados nos documentos: Anexo Análise Plano de Ação (SEI nº 34304005) e Anexo Análise Plano de Ação nº 3 (SEI nº 44762968).

Por fim, com a emissão deste Relatório de Auditoria, apresentam-se os resultados dos trabalhos de avaliação das despesas do empenho 57, do Contrato nº 9129969, destinadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, os quais já foram apresentados e amplamente discutidos com a área auditada, responsável pela implementação das ações planejadas e, ainda, pelas seguintes providências:

1. Revisão da unidade de medida da Ação 5 relacionada à Recomendação 6, cujas sugestões de adequação se encontram registradas no Anexo Análise Plano de Ação nº 3. (SEI nº 44762968);
2. Apresentação das evidências de execução da Ação 3 relacionada à Recomendação 6.

As mencionadas providências deverão se consolidar em um Plano de Ação Final a ser apresentado pelo Gestor no prazo de 15 dias a contar do recebimento deste documento de auditoria.

Controladoria Setorial, 12 de maio de 2022.

Ágatha Maria Fernandes Alves
Servidora de Controle Interno

Viviane Afonso
Servidora de Controle Interno

De acordo.

Vânia Mendonça Moreira
Chefe do Núcleo de Auditoria, Transparência
e Integridade da Segov Auditora Interna

Márcia de Andrade Dornellas
Controladora Setorial da Segov Auditora Interna

APÊNDICE I – TERMOS ADITIVOS E VIGÊNCIAS DO CONTRATO Nº 9129969 (SEI nº 45907341)

APÊNDICE II – MATRIZ DE PLANEJAMENTO (SEI nº 45907434)

APÊNDICE III – MATRIZ DE ACHADOS (SEI nº 45907562)

[1] Fornecedor CNPJ nº 04.406.696/0001-01 - Processo Compra SIAD: 1491031/ 1/2016, lote 2.

[2] Foram selecionadas 13 (treze) liquidações do empenho 57, registrado em 02/04/2020, pelo critério de materialidade, especialmente aquelas com valor liquidado acima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais),

conforme Critério de Pareto previsto na Resolução CGE nº 18/2020 (80% do valor empenhado).

[3] Processo Compra Siad 1491031/1/2016, lote 2, originário da Concorrência Pública nº 001/2015, conforme Processo Siad 1491031 000007/2015, ocorrido no âmbito da UO e EU da Segov.

[4] A Matriz de Planejamento está no Apêndice I deste Relatório, na qual estão relacionadas as questões de auditoria que subsidiaram as análises, compreendendo os eventos de riscos considerados no contexto de contratações emergenciais para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

[5] Em 27/8/2020 foi enviado e-mail à gestora do contrato, solicitando que respondesse a questionário sobre fiscalização e gestão contratual, conforme Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19451445.

[6] Ofício SECGERAL/SUBSECOM/GABINETE nº. 17/2020, Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19512955.

[7]

- Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 2/2021 (SEI nº 24851198), de 29 de janeiro de 2021: Solicita dilação de prazo até 16/02/2021;
- Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 5/2021 (SEI nº 27658871), de 05 de abril de 2021: solicita nova dilação prazo, até 30/04/2021;
- Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 13/2021 (30743215), de 11 de junho de 2021: Nova dilação prazo, até 30/06/2021;
- Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 14/2021 (31620206), de 30 de junho de 2021: encaminha Plano de Ação Covid;

[8]

- Ofício CGE/CSET_SG nº. 20/2021 (34297646), de 25 de agosto de 2021:
- Resposta Análise Plano de Ação. Anexo Análise Plano de Ação (SEI nº 34304005);
- Memorando.SECGERAL/SUBSECOM/NCP.nº 391/2021 (35684388), de 23 de setembro de 2021: solicitação de apresentação de respostas até o dia 30/12/2021;
- Memorando.SECGERAL/SUBSECOM/NCP.nº 539/2021 (38694065), de 29 de novembro de 2021: encaminha respostas da análise plano de ação e Plano de Ação 2;

[9]

- Ofício CGE/CSET_SG nº. 9/2022 (41711389), de 03 de fevereiro de 2022: Encaminha ações acordadas em reunião realizada em 3 de fevereiro de 2022;
- Memorando.SECGERAL/SUBSECOM/NCP.nº 82/2022 (43092654), de 07 de março de 2022: encaminha Plano de Ação 3 (43092086) atualizado e os respectivos anexos;
- Relatório Análise Implementação de Ação (SEI nº 43063892);
- Anexo nº Análise Plano de Ação nº 3/CGE/CSET_SG/2022 ([44762968](#)).

[10] CNPJ 16.571.523/0001-28. Disponível em: <http://gedablio.com.br/>. Acesso em 23/10/2020.

[11] Documento encaminhado à Controladoria-Setorial, pela empresa CNPJ 16.571.523/0001-28, datado em 13/11/2020, o qual foi inserido no processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, eventos 22144902 e 22145108, informa que “Ao cadastrar o Anunciante, Campanha e Autorização, é gerada uma chave criptografada que consta no Relatório de Comprovante de Exibição. Essa chave garante a autenticidade do Relatório e isso implica que o mesmo não pode ser alterado. Cada campanha cadastrada cria, automaticamente, uma chave única. Havendo dúvidas quanto a geração do relatório, encontra-se na Gedablio Sistema decodificador. Basta que a chave seja enviada para Gedablio em atenção ao S. I. S, engenheiro responsável pelo Sistema, e o mesmo verificará se o relatório foi realmente gerado pela empresa, ou se trata de um documento desconhecido.”

[12] Resposta obtida junto ao fiscal de contrato, em entrevista realizada no dia 30/9/2020, cujas respostas foram confirmadas por e-mail em 5/10/2020, questão número 02.

[13] Acórdão 2831/2011 – Plenário - TCU.

[14] Nota Técnica nº 1520.1354.19 – CGE.

[15] Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 20/2020, Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19607384, questão número 03.

[16] Apêndice I – Matriz de riscos e possíveis controles - MRC nas contratações para o enfrentamento da COVID-19, para aferição por pontos.

[17] Resposta obtida junto ao fiscal de contrato, a qual foi formalizada no Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº 20/2020, Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19607384, questão número 06.

[18] Ofício CGE/CSET_SG nº. 13/2020, Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19213657.

[19] Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 20/2020, Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19607384.

[20] As evidências foram obtidas por meio dos seguintes documentos:

- Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 20/2020, Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19607384, questão 07;

- Resposta obtida junto ao fiscal de contrato, em entrevista realizada no dia 30/9/2020, cujas respostas foram confirmadas por e-mail em 5/10/2020, questão número 05 (5.1 a 5.3) e outros assuntos abordados durante a reunião; e

- Fluxograma das despesas de publicidade – execução financeira.

[21] Conforme entrevista realizada com o fiscal do contrato dia 30/9/2020, cujas respostas foram confirmadas por e-mail em 5/10/2020, foi informado que até o momento os fiscais não tem acesso ao sistema Finanpub e ainda não foram treinados, mas que há previsão para terem acesso a partir de outubro de 2020.

[22] Ofício SECGERAL/SUBSECOM/NCP nº. 20/2020, Processo Sei 1520.01.0006378/2020-88, evento 19607384.

[23] Resposta obtida junto ao fiscal de contrato, em entrevista realizada no dia 30/9/2020, cujas respostas foram confirmadas por e-mail em 5/10/2020, questão número 01 e outros assuntos abordados durante a reunião.

[24] Processo SEI 1520.01.0008154/2021-51.

[25] Consulta realizada em 26/10/2020 no sítio eletrônico <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-deaquisicoes/caderno-de-boas-praticas-em-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-dotjdft.pdf>

[26] Consulta realizada em 26/10/2020 no sítio eletrônico

http://cge.mg.gov.br/phocadownload/arquivos_diversos/pdf/NT%201520.1354.19_DFCT.pdf

[27] Consulta realizada em 14/12/2020 no sítio eletrônico

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3130/1/manual_de_gest%C3%A3o_terceirizados_da_enap.pdf



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Afonso, Servidor(a) Público(a)**, em 12/05/2022, às 15:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Agatha Maria Fernandes Alves, Servidor(a) Público(a)**, em 12/05/2022, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vania Mendonca Moreira, Gerente**, em 12/05/2022, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcia de Andrade Dornellas, Controlador(a)**, em 12/05/2022, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **46445007** e o código CRC **8F4984A9**.
