



Tribunal de Contas da União

Sumários Executivos

Auditoria de Tecnologia da Informação no Módulo de Consignações do Siape

Relator

Ministro Valmir Campelo

Brasília, Brasil 2007

© Copyright 2007, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão nº 1505/2007 - TCU - Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:

<www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>

É permitida a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Auditoria de tecnologia da informação no módulo de consignações do Siape / Tribunal de Contas da União ; Relator Ministro Valmir Campelo. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2007.

34p. : il. color. – (Sumários Executivos)

1. Auditoria, tecnologia da informação. 2. Consignação em folha. I. Título. II. Série.

SUMÁRIO

Apresentação; 5

Resumo; 7

O módulo de consignações do Siape; 9

O que foi avaliado pelo TCU; 12

Por que foi avaliado; 12

Como se desenvolveu o trabalho; 13

Alguns números; 15

O que o TCU encontrou; 16

Falhas relativas a margens consignáveis; 16

Falhas relativas a despesas de natureza não prevista nos normativos; 17

Acesso dos consignatários aos contracheques dos servidores
para inclusão de consignações sem autorização; 19

Falhas nos controles de repasse aos consignatários; 24

Falhas de controle de acesso aos sistemas Siape e Siapenet; 25

Outros achados; 27

O que pode ser feito para melhorar o módulo
de consignações do Siape; 32

Benefícios da implementação das determinações
e recomendações do TCU para o módulo
de consignações do Siape; 34

Acórdão nº 1.505/2007 - TCU - Plenário; 35

APRESENTAÇÃO

Os sumários executivos da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), editados pelo Tribunal de Contas da União, têm o objetivo de divulgar os principais resultados das fiscalizações de Tecnologia da Informação realizadas pela Sefti. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante auditorias, recomendações e determinações para melhorar a governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal, e boas práticas identificadas.

O foco das fiscalizações de Tecnologia da Informação (TI) realizadas pela Sefti é a verificação da conformidade e do desempenho das ações governamentais nessa área, a partir de análises sistemáticas de informações sobre aspectos de governança, segurança e aquisições de bens e serviços de TI, utilizando critérios fundamentados. O principal objetivo dessas fiscalizações é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, para assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

Pretende-se, com a divulgação destes trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a auditoria realizada no Módulo de Consignações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), de responsabilidade da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP). Este processo (TC 022.836/2006-2) foi apreciado em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do Plenário do TCU de primeiro de agosto de 2007, sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Presidente

RESUMO

O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) é um sistema de recursos humanos que processa e controla a folha de pagamento do pessoal civil do Poder Executivo. Por meio do módulo de consignações, o Siape apóia a sistemática de consignações em folha de pagamento, a qual consiste na prestação de serviços por entidades (consignatárias) devidamente autorizadas a efetuarem descontos nos contracheques dos servidores, aposentados e pensionistas (consignados).

Devido aos problemas relacionados a descontos na folha de pagamento de servidores, aposentados e pensionistas em valores superiores aos limites legais, o Tribunal realizou este trabalho com o objetivo de investigar os controles e procedimentos relacionados à consignação de valores na folha de pagamento.

O TCU detectou várias falhas diretamente relacionadas à sistemática das consignações, entre as quais se destacam: ocorrência de inclusão de consignações sem autorização do consignado; reinclusão indevida de consignações já excluídas ou finalizadas; exclusão indevida de consignações; alteração de valores a serem repassados aos consignatários; não-cobrança de taxa de utilização de sistema para rubrica de consignação facultativa; e ausência de instrumento contratual entre os consignatários e o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec).

A principal conclusão deste trabalho é que não há controles que permitam afirmar categoricamente que o Parágrafo Único do artigo 45 da Lei nº 8.112/1990 está sendo respeitado, isto é, que o desconto se dá mediante autorização do servidor. Dessa forma, com o objetivo de adequar a sistemática de consignações ao que determinam os normativos que regulam a matéria, foram propostas determinações à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP), a exemplo de: suspensão imediata de consignação facultativa, em caso de divergência acerca da autorização do consignado, impedindo a sua reinclusão até que

se constate a veracidade da autorização do consignado para aquela consignação; necessidade de registro da autorização do consignado no Siape antes da efetivação da consignação; adoção de providências administrativas internas cabíveis com vistas ao ressarcimento de prejuízos ao erário em razão do não-recolhimento da taxa para cobertura dos custos de processamento de dados de consignações facultativas; e formalização prévia de contrato ou convênio entre consignatários e órgão central do Sipec para operar nos sistemas Siape e Siapenet.

Também foram propostas determinações no sentido de melhorar o controle e a transparência da sistemática de consignações do Siape, além de recomendações para seu aperfeiçoamento, visando melhorias na forma de atuação e nos controles internos.

O MÓDULO DE CONSIGNAÇÕES DO SIAPE

O Tribunal de Contas da União realizou, entre outubro e novembro de 2006, auditoria de conformidade no Módulo de Consignações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). O Siape é um sistema de Recursos Humanos que processa e controla a folha de pagamento dos servidores, aposentados e pensionistas civis do Poder Executivo. O módulo de consignações do Siape é um conjunto de transações computacionais que apóia a sistemática de consignações em folha de pagamento. Essa sistemática consiste na prestação de serviços aos servidores, aposentados e pensionistas civis do Poder Executivo por entidades devidamente cadastradas e autorizadas a efetuarem descontos na folha de pagamento.

A operação envolve três atores: consignatário, consignado e consignante. Consignatário é o destinatário dos créditos resultantes das consignações. Consignado é o servidor, aposentado ou pensionista que contrata o serviço do consignatário, cujo pagamento é descontado em seu contracheque. Consignante é o órgão ou entidade da administração que efetua os descontos relativos às consignações na ficha financeira do consignado, em favor de consignatário.

As consignações estão divididas em facultativas e compulsórias. As primeiras são descontos incidentes sobre a remuneração do servidor, mediante sua autorização prévia e formal. São exemplos: mensalidades de entidades de classe, associações e clubes de servidores e a amortização de empréstimo ou financiamento concedidos por alguns tipos de entidades. As hipóteses possíveis de descontos compulsórios e facultativos estão previstas na legislação.

As consignações compulsórias são os descontos efetuados por força de lei ou de mandado judicial, tais como: contribuição para Previdência Social ou pensão alimentícia judicial. Têm prioridade sobre as consignações facultativas. A legislação estabelece percentuais limitando as consignações facultativas, porém não há limites para as consignações compulsórias, o que

pode ocasionar, eventualmente, a geração de contracheques com valores negativos que são ajustados para zero, ficando o saldo devedor para o mês seguinte.

O valor que se pode descontar facultativamente da remuneração do consignado, observados os limites estabelecidos nos normativos que regulam a matéria, denomina-se margem consignável. Caso esses limites sejam ultrapassados, as consignações facultativas são excluídas da ficha financeira do consignado até atingir os limites previstos, segundo uma ordem de prioridade legalmente definida.

Uma consignação pode ser incluída no contracheque do consignado por meio de rubricas. A rubrica pode ser definida como uma linha do contracheque associada a um valor monetário. Pela sistemática do Siape, a rubrica é positiva, caso seja de remuneração, ou negativa, se de desconto.

Para incluir descontos na folha de pagamento dos consignados, o consignatário necessita, inicialmente, habilitar-se no Siape. Essa operação é realizada no Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos (Dasis) da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O consignatário deve atender a uma série de exigências para receber uma rubrica de consignação, mediante a qual poderá efetuar os descontos nos contracheques dos consignados. Nessa ocasião, o consignatário também recebe uma senha para operar no Siapenet, que é a versão do Siape para a Internet, por meio do qual os descontos são incluídos.

Quando deseja um serviço consignável, o servidor, aposentado ou pensionista imprime seu contracheque contendo sua margem consignável e dirige-se a um consignatário. O consignatário verifica a possibilidade de atendimento e, se for o caso, assina contrato e provê o serviço. Para incluir

os descontos referentes ao serviço desejado, o consignatário elabora um arquivo em formato *txt* predefinido, contendo as informações que identificam o consignado e o serviço ou produto desejado, e o envia, por meio de uma funcionalidade do Siapenet, para o Siape.

O Siape recebe diariamente os arquivos dos consignatários e os processa, com exceção de alguns dias do mês em que o sistema fica bloqueado a usuários externos para permitir o processamento e homologação da folha. As consignações aceitas são incluídas na ficha financeira dos consignados, e as rejeitadas tornam-se disponíveis para os consignatários para correções, se for o caso, no Siapenet. Após o processamento da folha, os consignados recebem seus contracheques deduzidos dos descontos relativos às consignações e os consignatários recebem os repasses correspondentes aos serviços realizados, efetuados por meio de ordens bancárias emitidas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

O gestor do Siape é o Dasis, enquanto que o responsável por seu processamento e manutenção técnica é a Superintendência de Relacionamento com Clientes – Planejamento, Orçamento e Gestão do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em Brasília.

A previsão legal para a consignação em folha de pagamento de servidores, aposentados e pensionistas regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é o parágrafo único do artigo 45 dessa Lei. Esse dispositivo é regulamentado pelo Decreto nº 4.961, de 20 de janeiro de 2004. Para os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, o instrumento legal que prevê esse tipo de operação é a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 4.840, de 17 de setembro de 2003. É o caso de algumas empresas estatais cuja folha de pagamento é processada pelo Siape, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

O que foi avaliado pelo TCU

O escopo definido para o trabalho abrangeu os controles e os procedimentos relacionados à consignação de valores em folha de pagamento do pessoal civil do Poder Executivo. A sistemática de consignações em folha de pagamento constitui um fluxo de procedimentos com o suporte computacional de transações do Siape e do Siapenet. Dessa forma, o trabalho foi orientado para a identificação de falhas nos controles internos, tanto manuais quanto automatizados, relativas a essa sistemática.

Para nortear a execução da auditoria, foram formuladas quatro questões: as duas primeiras, para verificar se os controles e procedimentos relacionados ao processo de consignação em folha de pagamento do Siape são suficientes para inibir a inclusão de valores em montante superior às margens consignáveis e a consignação de despesas de natureza não prevista nos normativos; a terceira, para identificar as regras de controle de acesso do Sistema Siape, visando avaliar se estão definidas, implementadas e seguidas, de modo a dificultar o uso indevido das informações; e a última questão, para avaliar se os controles estabelecidos na sistemática de consignações de valores na folha de pagamento do Siape dificultam a ocorrência de erros e/ou fraudes e/ou conluios.

Por que foi avaliado

Este trabalho foi motivado em função dos problemas relacionados a descontos na folha de pagamento de servidores, aposentados e pensionistas em valores superiores aos limites legais, ocorridos na Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amapá (Gramf/AP), em 2004. Além disso, servidores dessa gerência envolveram-se na criação de esquema para auferir vantagens indevidas com a utilização do Siape, por meio da exclusão fraudulenta de valores consignados. Esse esquema foi alvo de investigação da Polícia Federal, numa ação que ficou conhecida como “Operação Matriz”.

Essas irregularidades foram objeto de representação formulada pela Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado do Amapá (PFN/AP) e pela Procuradoria da União no Estado do Amapá (PU/AP). Essa representação foi instruída pela Secretaria de Controle Externo do Amapá (Secex/AP), que constatou, ainda, indícios de que os consignatários possuíam amplo e ilimitado acesso ao sistema para lançamento de débitos, inclusive consignando em folha despesas diversas das legalmente previstas, por meio de mecanismos espúrios.

Dessa forma, a Primeira Câmara do TCU determinou, no âmbito do Acórdão nº 3.197/2005 - Primeira Câmara, a realização de trabalho com o objetivo de investigar:

[...] os controles e procedimentos relacionados à consignação de valores na folha de pagamento, apurando as falhas que propiciaram: o débito de valores em montante superior às margens consignáveis, a consignação de despesas de natureza não prevista nos normativos, o acesso ilimitado das consignatárias ao sistema, e a exclusão fraudulenta de valores consignados nas folhas dos servidores; bem como a eficiência das medidas eventualmente implementadas pela Administração para sanar as irregularidades.

Como se desenvolveu o trabalho

Os trabalhos foram executados com a utilização de matrizes de planejamento, procedimentos e achados, que são papéis de trabalho padronizados constituintes do método adotado pelo TCU para a realização de suas auditorias. Foram empregadas as seguintes técnicas de coleta de dados: entrevistas, testes de sistemas, pesquisa em base de dados, análise documental e observação direta.

Os trabalhos de campo foram realizados no MP, junto ao Dasis/SRH. Foram entrevistados os titulares da Auditoria de Recursos Humanos, da Ouvidoria do Servidor e do Dasis, além de servidores da Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Produção da Folha de Pagamento e da

Coordenação-Geral de Cadastro, Lotação e Atendimento ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), ambas subordinadas ao Dasis. Além desses, foi também entrevistado o responsável pela Unidade Pagadora (Upag) do MP.

Houve, ainda, a necessidade de aplicação de testes de sistemas, o que foi feito no ambiente de homologação do Siape e do Siapenet nas dependências do Serpro, com a intermediação da Superintendência de Relacionamento com Clientes – Planejamento, Orçamento e Gestão daquela entidade. Foram ainda realizadas entrevistas com técnicos responsáveis pelo banco de dados do sistema para o esclarecimento de dúvidas pertinentes ao assunto. Importa ressaltar que nenhuma restrição foi imposta ao acesso da equipe a todas as informações solicitadas.

As conclusões deste trabalho foram obtidas a partir do confronto das falhas encontradas com a legislação que regulamenta o assunto, além de itens da NBR ISO/IEC 17799:2005, código de prática para a gestão da segurança da informação, e do *Control Objectives for Information and related Technology* (Cobit), modelo de gestão de Tecnologia da Informação (TI).

Alguns números

Segundo informações colhidas no Portal do Siapenet, o Siape processa e controla uma folha de pagamento da ordem de R\$ 52 bilhões de reais anuais, contemplando 1.319.664 servidores, aposentados, pensionistas e outros, distribuídos em 238 órgãos de todo o Território Nacional. A distribuição por situação é dada na tabela 1:

Tabela 1 – Distribuição por situação

Situação	Quantitativo
Aposentados	376.113
Ativos	504.607
Beneficiário de Pensão	331.607
Celetista	43.236
Contrato Temporário	25.866
Médico-residente	6.103
Regime Militar	32.132
Total	1.319.664

Fonte: Portal Siapenet.

Alerte-se, entretanto, para o fato de que, devido a peculiaridades do Siape, esses números referem-se a vínculos com a Administração e não a pessoas. Quando se diz, por exemplo, que há 504.607 ativos, quer-se dizer que há esse número de vínculos ou cargos, pois uma mesma pessoa pode acumular mais de um cargo (cargos legalmente acumuláveis).

Operam com consignações na folha aproximadamente 1.300 consignatários que movimentam por mês mais de R\$ 300 milhões de reais. No mês de agosto de 2006, por exemplo, o total de descontos efetuados foi de R\$ 364.783.613,78. Nesse mês, as rubricas que acumularam os maiores valores de descontos foram: 32121 - Banco do Brasil – Empres. / Financ.; 31908 - Família Band. Prev. Pr. – Empres.; 30657 - Geap Plano Saúde – Mensalidade; e 30657 - CEF – Empréstimo / Financ.

O QUE O TCU ENCONTROU

Falhas relativas a margens consignáveis

Inclusão de consignações facultativas em rubricas de consignações compulsórias em empresa estatal

Foram verificadas inclusões de consignações facultativas em rubricas de consignações compulsórias na ficha financeira de servidores de uma empresa estatal, o que concorre diretamente para a possibilidade de inclusão de consignações acima das margens consignáveis.

Constatou-se que essa empresa usava uma rubrica de reposição à empresa, compulsória, em vez de desconto de empréstimos em folha, rubrica facultativa, para todos os empréstimos com desconto em folha de pagamento. Segundo essa empresa, isso foi feito para atender ao artigo 4º, § 4º, da Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003, que assegura ao empregado o direito de optar por qualquer instituição financeira consignatária, a fim de consignar empréstimos em folha de pagamento. Nesse caso, fica o empregador obrigado a proceder aos descontos autorizados pelo empregado.

Nesse caso, por ser empresa pública, a legislação aplicável para a consignação de empréstimos em folha de pagamento é a Lei nº 10.820/2003, na qual a Medida Provisória supracitada foi convertida, regulamentada pelo Decreto nº 4.840/2003. De fato, o § 4º do artigo 4º dessa Lei, estabelece que:

[...] para a realização das operações referidas nesta Lei, é assegurado ao empregado o direito de optar por instituição consignatária que tenha firmado acordo com o empregador, com sua entidade sindical, ou qualquer outra instituição consignatária de sua livre escolha, ficando o empregador obrigado a proceder aos descontos e repasses por ele contratados e autorizados.

Por seu lado, o inciso III do artigo 5º do Decreto nº 4.840/2003 estabelece que são obrigações do empregador “efetuar os descontos autorizados pelo empregado em folha de pagamento e repassar o valor à instituição consignatária na forma e prazo previstos em regulamento”.

Segundo a empresa onde ocorreu a irregularidade, esse mecanismo foi adotado para lidar com as especificidades da Lei nº 10.820/2003, pois o Siape não estava preparado para tal. Entretanto, o mecanismo adotado tem implicações no cálculo da margem consignável, pois a inclusão de desconto facultativo em rubrica compulsória afeta a remuneração disponível definida no parágrafo 2º do artigo 2º do Decreto nº 4.840/2003. O que também prejudica outros consignatários, visto que consignações compulsórias têm prevalência sobre as facultativas.

Falhas relativas a despesas de natureza não prevista nos normativos

Existência de rubrica de consignação não prevista legalmente

Constatou-se a existência de um escritório de advocacia operando como consignatário no Siape, hipótese não prevista no Decreto nº 4961/2004. Esse escritório foi autorizado a operar por meio de uma rubrica cuja descrição era “Desconto Interno”. Essa não é uma descrição usual para uma rubrica de consignação. A rubrica foi desativada à época da auditoria.

Consultas ao Siape indicam que foram movimentados mais de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por meio dessa rubrica, somente em 2006. Existem consignações para a rubrica 31.494 desde janeiro de 1999.

Inclusão de despesas não legalmente previstas em rubricas de mensalidades

Este achado diz respeito à inclusão de despesas não previstas nas hipóteses relacionadas nos artigos 4º e 5º do Decreto nº 4.961/2004. Ocorre quando o consignatário trabalha com mensalidades – entidades de classe, associações, clubes de servidores, cooperativas e sindicatos – e inclui despesas outras embutidas nessas mensalidades, a exemplo de óticas e farmácias.

Empréstimos também são concedidos por consignatários que poderiam apenas consignar mensalidades, seguros de vida ou planos de saúde, os dois últimos segundo hipótese prevista no artigo 5º do Decreto supracitado. Esse Decreto define quais tipos de consignatários podem operar com empréstimos, o que não é o caso de entidades de classe, associações, clubes de servidores e sindicatos.

Mensalidades de entidades de classe, associações, clubes de servidores e cooperativas são consideradas consignações facultativas. Porém, contribuições e mensalidades destinadas a sindicatos são consideradas legalmente como compulsórias. Assim, a inclusão de despesas não previstas legalmente em consignações compulsórias têm outras implicações, pois elas têm prioridade sobre as facultativas, prejudicando outros consignatários por diminuição da margem consignável.

Exemplos dessas irregularidades podem ser constatadas no processo administrativo disciplinar nº 16439.001493/2004-27 do Ministério da Fazenda (MF). Despesas de supermercados, açougues, sapatarias, farmácias e magazines, hipóteses de consignações não admitidas legalmente, além de empréstimos, eram incluídas em consignações de sindicatos. O caso, apurado em 2004 no Amapá, ficou conhecido por “Operação Matriz” da Polícia Federal.

Em entrevistas na SRH/MP, o gestor reconheceu o problema e a dificuldade da solução. Seria necessário o registro de cada mensalidade e

posteriores alterações, gerando a necessidade de desenvolvimento de novas funcionalidades na sistemática de consignações, cuja implementação teria uma relação custo / benefício duvidosa. Na maioria das vezes, essas despesas são efetivamente realizadas pelos consignados.

Visando minimizar esses problemas, o Dasis restringiu as rubricas destinadas aos sindicatos, clubes e associações a somente uma seqüência, limitada a R\$ 250,00. Entretanto, o Dasis informou que os consignatários vêm questionando a legalidade dessas medidas, pois não cabe àquele órgão determinar de quanto será o valor máximo de mensalidades e contribuições dessas entidades. Uma solução possível seria a definição de limites por consignatário, a serem estabelecidos mediante a apresentação de documentos que permitissem balizar o valor das contribuições e mensalidades.

Acesso dos consignatários aos contracheques dos servidores para inclusão de consignações sem autorização

Falta de controles no início do fluxo das consignações

Todo servidor, aposentado ou pensionista pode ter acesso ao portal do Siapenet, que é a versão do Siape para Internet, por meio de senha pessoal e intransferível, para escolher produtos ou serviços, consignáveis em folha de pagamento. São exemplos de consignações legalmente previstas: empréstimos concedidos por instituições de crédito, planos de saúde e seguros de vida.

Após escolher o produto ou serviço que deseja, o servidor deve imprimir seu contracheque contendo sua margem consignável e reunir outros documentos necessários para efetivar o contrato. A seguir, dirige-se ao consignatário para contratar o produto ou serviço desejado. O consignatário analisa a documentação exigida e, em caso de aprovação, celebra contrato com o servidor, arquivando a autorização para consignação em folha de pagamento.

O consignatário também tem acesso ao portal do Siapenet por meio de senhas. À medida que os contratos são celebrados, ele passa a incluir as consignações em arquivos do tipo texto, cujo leiaute é previamente definido pelo Serpro. Esses arquivos podem ser transmitidos diariamente pelo consignatário, por meio de funcionalidades disponíveis no Siapenet, exceto em determinados dias em que o Siape fica bloqueado para processamento e homologação da folha. O Siape faz a crítica desses arquivos informando ao consignatário, via Siapenet, quais registros foram aceitos e quais rejeitados.

Um dos problemas desse fluxo é a falta de controles no início da sistemática. A primeira falha é a solicitação do servidor não ficar registrada no sistema. A segunda falha, consequência da primeira, é a margem consignável do servidor não ser atualizada em tempo real. A atualização ocorre somente uma vez por mês, por ocasião do processamento da rotina mensal da folha de pagamento, possibilitando a inclusão de consignações que extrapolam a margem consignável. Em alguns casos, o número elevado de rubricas incluídas durante o mês para uma ficha financeira faz com que ela não seja calculada. A razão disso se deve a um limite máximo estabelecido para o número de rubricas. Quando isso ocorre, é necessária a intervenção de operadores do Siape para excluir manualmente as rubricas excedentes, tornando possível o cálculo.

A terceira falha é que a autorização prévia do servidor, necessária por força legal (parágrafo único do art. 45 da Lei nº 8.112/1990), fica arquivada no consignatário e somente em caso de problemas é requisitada pelo consignante. Essa falha também pode ser considerada uma consequência da primeira, pois o registro da solicitação do servidor no sistema supriria essa necessidade de autorização prévia.

Ocorrência de inclusão de consignações sem autorização do consignado

Ao ser autorizado a operar na folha de pagamento do Siape, o consignatário recebe senhas para acessar as funcionalidades disponíveis no Siapenet. É o consignatário que inclui, por meio dessas funcionalidades, os produtos e serviços supostamente desejados pelo consignado diretamente no Siape, utilizando um arquivo no formato tipo texto, transmitido eletronicamente via Siapenet.

Esses arquivos podem ser enviados diariamente para serem processados, com exceção de determinados dias em que é necessária a execução de procedimentos especiais no Siape, como o cálculo e homologação da folha mensal de pagamento. Após o processamento desses arquivos, o Siape inclui as consignações válidas na ficha financeira do consignado e rejeita as inválidas. Os motivos das inconsistências encontradas tornam-se disponíveis para os consignatários por meio do Siapenet.

As três relações de reclamações relativas a consignações obtidas na SRH, totalizando 355 reclamações, sugerem que 95% delas são relativas a descontos indevidos. As análises realizadas indicam que os problemas são generalizados em todo País. A seguir, alguns exemplos.

Em um processo do Ministério dos Transportes, que trata da reclamação de treze aposentados sobre descontos indevidos, há indícios de falsificação de assinaturas na obtenção das autorizações. Problemas de falsificação de assinaturas também são relatados em processos do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde e do Instituto Nacional da Seguridade Social.

Em outro processo do Ministério dos Transportes consta que, em 21 de fevereiro de 2006, foi concedida antecipação de tutela em Decisão da Justiça Federal, para que a União suspendesse os descontos no contracheque de aposentado daquele órgão, devido a indícios de estelionato e fraude na obtenção das autorizações de descontos, os quais ocorreram de novembro de 2003 a maio de 2006, contabilizando dois anos e sete meses. Situação semelhante é relatada em processo da Justiça Federal do Espírito Santo, com antecipação de tutela deferida e publicada no DOE, de 16 de novembro de 2006. Nos dois processos, há coincidência de sete, entre os consignatários envolvidos.

Problemas de inclusão indevida de consignações também são citados em processos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Inadequação da redação do Decreto nº 4.961/2004 em relação à exclusão de consignações não autorizadas

O Decreto nº 4.961/2004 não diferencia as consignações incluídas mediante consentimento formal do consignado daquelas incluídas por erro ou dolo, conforme se observa da redação do seu artigo 16. Essa lacuna tem como consequência a necessidade do consignado fazer requerimento para um consignatário que ele não contratou, no caso de inclusões indevidas. A seguir, deve esperar 30 dias para que o consignatário, que cometeu o erro ou o dolo, cancele o desconto indevido. Se conseguir comprovar o descumprimento desse prazo ou que não foi ressarcido, ainda assim ele terá de esperar que sua reclamação chegue ao órgão central do Sipeç, pois nem a Upag local e nem a centralizadora possuem autorização legal para efetuar a exclusão, conforme se depreende do artigo 18 do Decreto.

A inadequação da redação do Decreto tem como consequência uma excessiva demora na solução dos problemas relativos a consignações indevidas. Vários são os exemplos em que os consignados esperaram meses,

por vezes anos, para que consignações não autorizadas fossem excluídas de seus contracheques, como no processo do aposentado Ministério dos Transportes, citado no achado anterior.

Reinclusão indevida de consignações já excluídas ou finalizadas

Outra falha de controle que contribui para agravar o problema de descontos não autorizados é a possibilidade do consignatário reincluir consignações já excluídas, como no caso das indevidas, ou finalizadas, a exemplo de empréstimos quitados. O consignado, muitas vezes, se vê às voltas com um desconto que é incluído e excluído da sua ficha sem que haja solução definitiva. A ausência de punição para quem age de modo irregular ou ilegal contribui para agravar o problema, como se verá no próximo tópico.

Exemplos desse problema estão em processos do Ministério dos Transportes, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

Ausência de critérios para punição de consignatário que age de modo irregular ou ilegal

À época da execução da auditoria, as normas que regulamentavam o assunto não previam penalidades para o mau uso da sistemática das consignações. Como não havia expectativa de punição, os abusos se repetiam. Nesse sentido, ocorreu um avanço considerável com a publicação da Portaria Normativa nº 1, de 28 de dezembro de 2006, em especial seus artigos 16, 17, 23 e 24. Os dois últimos estabelecem penalidades para consignatários.

Apesar de ser um avanço, visto que as penalidades foram definidas, não foram definidos os casos em que serão aplicadas, ou seja, a aplicação das penalidades é um ato discricionário do Secretário de Recursos Humanos ou do Diretor do Dasis, a partir de critérios subjetivos.

Falhas nos controles de repasse aos consignatários

Exclusão indevida de consignações

Esse achado diz respeito à possibilidade de exclusão de consignações por servidores com acesso ao Siape para fazer ajustes nos contracheques. Exemplo desse tipo de problema ocorreu na Gramf/AP, e foi alvo de investigação da Polícia Federal, numa ação que ficou conhecida por “Operação Matriz”.

Testes foram realizados no Siape para verificar como é possível incluir, alterar e excluir consignações. Foram identificadas duas transações no Siape que realizam essas funções. Uma inclui, exclui ou altera rubricas, inclusive de consignações, diretamente na ficha financeira do servidor. A outra é usada para calcular a ficha financeira do servidor. Se a soma das rubricas de consignações ultrapassa a margem consignável, elas são excluídas dentro da ordem de prioridade definida no sistema, ou seja, pode haver exclusão de forma indireta.

Os mecanismos de controle dessas transações são falhos. O Siape possui recursos que possibilitariam monitorá-las. No caso de inclusões e alterações de rubricas na ficha financeira dos servidores, o sistema guarda os dados do usuário que por último efetuou os lançamentos, no próprio arquivo da Ficha Financeira. No caso de exclusões, existe o arquivo Siape-Ficha-Financeira-Excl que as registra, inclusive com os dados do usuário que fez a exclusão. Além disso, há a possibilidade de ativação de *logs* próprios do Siape para determinadas transações, ativação esta que depende de demanda do gestor.

Registro inadequado de eventos críticos

Normalmente, as consignações são incluídas no Siape mediante o processamento dos arquivos enviados pelos consignatários. Porém, pode haver inclusões, alterações ou exclusões de consignações por servidores com acesso a certas transações do Siape que executam essas funções. Embora o sistema

guarde as informações referentes a esses eventos, falhas foram detectadas no modo de registrar essas informações para determinadas circunstâncias.

Falhas de controle de acesso aos sistemas Siape e Siapenet

Falta de organização na definição e distribuição de perfis de grupos

Ao conjunto de funcionalidades que um grupo de usuários pode acessar é denominado perfil de grupo. Pode ser definido, por exemplo, um perfil de grupo para usuários de Upags, facilitando a habilitação e o controle.

Observou-se que não há critérios para definição e distribuição desses perfis. Muitos desses perfis não estão sendo usados, denotando que não há rotina de avaliação crítica desses perfis. A ausência de campo para descrição do perfil ou de seu objetivo prejudica a administração dos perfis.

Existência de cadastradores gerais alheios ao quadro de servidores da unidade gestora

No contexto do controle de acesso do Siape, o cadastrador geral é o mais importante dos usuários, pois é quem possui os privilégios de cadastrar perfis de grupo, outros cadastradores e usuários. Embora não possa cadastrar nem habilitar a si mesmo, observa-se que os controles sobre esse tipo de usuário devem estar definidos e formalizados, devido à importância de suas funções.

Nota-se um número elevado de cadastradores gerais no âmbito do Siape. Observou-se a existência de 18 usuários desse tipo, dos quais cinco são servidores do MP e treze, do Serpro. Não há justificativas para a existência de servidores do Serpro como cadastradores gerais do Siape, uma vez que este é o responsável técnico pelo sistema, não devendo assumir funções de gestão, sob o risco de a cadeia de responsabilidades ficar seriamente comprometida.

A existência dessas falhas já havia sido apontada no processo TCU nº 014.188/2001-5, relativo à auditoria realizada no Siape. Naquela época, constatou-se que:

[...] o Siape possui 16 (dezesseis) cadastradores gerais, sendo 10 (dez) servidores lotados no MP e 6 (seis) no Serpro [...]. O cadastrador geral deveria ser o titular da SRH ou pessoa designada por ele. Admite-se mais de um cadastrador geral para que o afastamento do titular não prejudique o andamento dos trabalhos. Contudo, considera-se dez um número elevado de cadastradores gerais e inadmissível a existência de pessoas do Serpro com essa prerrogativa. Essa categoria de cadastrador deve ser composta por pessoas lotadas no órgão gestor do sistema, afinal são essas que possuem condições de controlar as habilitações dos cadastradores parciais; incluir, alterar e excluir perfis de acesso.

Inexistência de controle sobre cadastradores e operadores do Siape

A Norma de Execução nº 1 do Dasis, aprovada pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de julho de 2006, da SRH/MP, introduziu uma série de dispositivos com o objetivo de melhorar os controles sobre os operadores do Siape. Cadastradores gerais e parciais receberam a atribuição de auditar níveis subordinados (incisos 9.1.5-a e 10.2). Titulares de órgãos, de entidades e de unidades pagadoras devem manter permanente acompanhamento da atuação de cadastradores parciais e operadores, adotando providências na ocorrência de irregularidades, incluindo o pedido de descredenciamento destes (inciso 11.2-c e 12.3).

Constatou-se que essas práticas não estão sendo seguidas. Devido ao aspecto crítico das informações processadas pelo Siape e pelo fato de ser operado pelos próprios beneficiários do sistema, rotinas periódicas de auditoria de níveis subordinados poderiam minimizar consideravelmente os problemas relativos ao controle de acesso ao Siape.

Esses procedimentos de auditoria de níveis subordinados, previstos na norma precitada, assemelham-se à conformidade de operadores existente

no sistema Siafi. No já citado processo TCU nº 014.188/2001-5, relativo à auditoria realizada no Siape, verificou-se a inexistência da conformidade de operadores, embora estivesse prevista na norma de controle de acesso vigente à época.

As regras de formação das senhas não seguem as boas práticas de SI

As senhas são o principal mecanismo de identificação dos usuários, operadores e cadastradores dos sistemas Siape (Senha-Rede) e Siapenet. Testes de regras de formação de senhas foram realizados e verificou-se que elas não seguem as boas práticas de segurança da informação.

Funcionários do Serpro com acesso não controlado ao ambiente de produção

Constatou-se a existência de funcionários do Serpro habilitados em oito perfis de grupo específicos para aquele órgão, de acordo com a Relação de Perfis fornecida pelo Dasis. Segundo entrevistas, esses perfis destinam-se a desenvolvedores do sistema e pessoal de suporte do Serpro, e permitem a execução da maioria, senão a totalidade, das transações do Siape em ambiente de produção. O acesso não controlado de técnicos de desenvolvimento, manutenção e suporte aos sistemas pelos quais são responsáveis contraria as boas práticas de segurança da informação.

Outros achados

Alteração de valores a serem repassados aos consignatários

Não há controles que permitam assegurar que os valores gerados no Siape serão os mesmos efetivamente repassados para os consignatários por meio do Siafi. Análises realizadas com os repasses aos consignatários efetuados por dois órgãos localizados no Estado do Rio de Janeiro sugerem

a cobrança de taxa não prevista legalmente, gerando diferenças entre os valores do Siae e Siafi.

Em um dos casos, é deduzido um percentual de 5% sobre o valor bruto calculado no sistema Siae a título de taxa administrativa. Esse percentual é subtraído do valor líquido, sendo esse efetivamente repassado para o consignatário, via Siafi, por meio de ordem bancária. No outro caso, os mesmos procedimentos foram constatados, com exceção do percentual, que era de 2%.

Procedeu-se, ainda, às mesmas análises para órgãos dos Estados da Bahia, Ceará, Amapá, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, a fim de verificar se essa cobrança estava ocorrendo de modo generalizado, mas isso não foi constatado.

Não cobrança de taxa de utilização de sistema para rubrica de consignação facultativa

Determinada rubrica foi cadastrada inicialmente, em novembro de 2002, como facultativa. Em setembro de 2003, foi alterada para compulsória. Em março de 2004, foi novamente alterada para “Isento Valor”, situação que se prolongou até março de 2006. Em abril de 2006, ela foi finalmente alterada para facultativa. Em nenhuma dessas alterações havia a indicação da justificativa.

Rubrica facultativa cadastrada indevidamente como compulsória ou isenta implica na não cobrança da taxa de utilização do sistema dos consignatários. O parágrafo único do artigo 45 da Lei nº 8.112/1990 informa que a consignação em folha de pagamento a favor de terceiros deverá ser feita com reposição de custos, na forma definida em regulamento. O Decreto nº 4.961/2004 é o dispositivo que regulamenta o assunto. Pelo artigo 13 desse Decreto, cabe à SRH/MP fixar a taxa para cobertura dos custos de processamento de dados de consignações facultativas. Os valores para

cobrança dessa taxa estão fixados na Portaria Normativa SRH/MP nº 1, de 28 de dezembro de 2006. Para mensalidades de associações, caso da rubrica em questão, o valor é de R\$ 0,57 por linha ocupada no contracheque.

Consulta ao Siape mostra que, em janeiro de 2006, esse consignatário prestou serviços, no valor de R\$ 183.577,96, a 6.167 servidores em todo o Brasil. Desse total de servidores, foi calculada a taxa de utilização do sistema para somente 207 servidores totalizando R\$ 258,75, cuja cobrança se justifica porque, à época, o consignatário também operava por meio de outra rubrica, facultativa. Constatou-se que houve prestação de serviços para vários órgãos sem cobrança da taxa.

Segundo o Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Produção da Folha de Pagamento, esse problema pode tratar-se de erro, pois, desde o ano de 2006, tem sido realizado um trabalho de correção do cadastro de rubricas. Apesar dos esclarecimentos, vislumbra-se a ocorrência de possível dano ao erário. Essa taxa é calculada automaticamente e deduzida dos repasses aos consignatários pelo Siape. Nesse caso, a taxa não estava sendo calculada, visto que a rubrica em questão era cadastrada como compulsória ou isenta. Note-se que isso ocorreu de setembro de 2003 a março de 2006.

Inexistência de canal unificado para atendimento de reclamações

Verificou-se que o usuário do módulo de consignações do Siape não possui função de atendimento que centralize as demandas relacionadas a consignações. Isso causa atrasos consideráveis na solução dos problemas e gera ineficiência evidenciada pelo acúmulo de requerimentos, ofícios, boletins de ocorrências e processos judiciais.

A lógica de atendimento introduzida pelos artigos 16, 17 e 18 do Decreto nº 4.961/2004 é dúbia e parece impor que o pleito do usuário só possa ser atendido ou pelo consignatário ou pelo órgão central do Sipeç.

Quando ocorre uma reclamação acerca de consignações indevidas, o que se observa é um vaivém de ofícios trocados entre Upag locais e centralizadoras e entre a unidade centralizadora e a SRH/MP, sem que o problema seja resolvido. Muitas vezes, por não conseguir ver seu problema resolvido na instância administrativa, o prejudicado recorre à Justiça Estadual e até à Justiça Federal.

Quando a reclamação finalmente chega à SRH/MP, verifica-se que as funções de atendimento para esse tipo de problema não estão definidas. Constatou-se a existência de três relações diferentes de reclamações relativas às consignações, demonstrando que não há unificação para resolução desse tipo de problema.

Insatisfação de pessoal do Dasis com remuneração e carga de trabalho

Constatou-se a insatisfação do pessoal que trabalha no Dasis com a elevada carga de trabalho e remuneração incompatível com as responsabilidades envolvidas. Segundo informado, o Dasis dispõe de menos de 50 pessoas, entre servidores e ocupantes de cargos de chefia, para gerir o Siape. Outra reclamação recorrente diz respeito à falta de valorização do pessoal que trabalha com Recursos Humanos (RH). A inexistência de carreira específica de RH foi apontada como fator de desestímulo para quem trabalha na área.

Pesquisas em Segurança da Informação (SI) têm indicado a insatisfação de funcionários como uma das principais ameaças às informações das empresas. Em outubro de 2003, foi divulgada a 9ª Pesquisa Nacional de Segurança da Informação, disponível na Internet no endereço <www.modulo.com.br/pdf/nona_pesquisa_modulo.pdf>. Essa pesquisa apontou “funcionários insatisfeitos” como a segunda maior ameaça à SI no universo pesquisado, com 53% das respostas, atrás apenas de vírus, com 66%.

Dados disponíveis no site da IDGNow na Internet, no endereço <idgnow.uol.com.br/seguranca/2007/03/21/idgnoticia.2007-03-21.0776050424>, mostrou, em pesquisa recente, que 54% das empresas pesquisadas sofreu algum tipo de ataque. Desse universo, 40% dos ataques partiram de dentro das empresas.

A materialidade dos recursos envolvidos no Siape, que gere R\$ 52 bilhões de reais por ano, aproximadamente, dos quais por volta de 10% em regime de consignações, justifica a necessidade de investimentos no pessoal que faz a gestão do sistema, para mitigar os riscos envolvidos.

Cadastramento, recadastramento e homologação de consignatários no Siape em desacordo com os normativos vigentes

Constatou-se a existência de associações não exclusivas de servidores públicos atuando como consignatários e a não segregação de funções no processo de cadastramento / recadastramento e homologação dos consignatários na SRH/MP.

Trabalho realizado pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFCI/CGU) apontou problemas no processo de recadastramento e homologação de consignatários, o que permitiu que consignatárias não recadastradas ou com pendências no recadastramento continuassem a operar normalmente no Siape.

Ausência de instrumento contratual entre os consignatários e o órgão central do Sipec

Apesar de ser uma exigência legal, não estão sendo celebrados contratos ou convênios entre os consignatários e o órgão central do Sipec, com exceção dos consignatários Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O MÓDULO DE CONSIGNAÇÕES DO SIAPE

A principal conclusão deste trabalho é que não há controles que permitam afirmar categoricamente que o parágrafo único do artigo 45 da Lei nº 8.112/1990 está sendo respeitado, isto é, que o desconto dá-se mediante autorização do servidor. As falhas nos controles internos da sistemática de consignações em folha de pagamento podem resultar em prejuízos para as três partes envolvidas no processo: consignados, consignatários e consignante.

Dessa forma, com o objetivo de adequar a sistemática de consignações ao que determinam os normativos que regulam a matéria, foram propostas determinações à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP), entre as quais se destacam: suspensão imediata de consignação facultativa, em caso de divergência acerca da autorização do consignado, impedindo a sua reinclusão até que se constate a veracidade da autorização do consignado para aquela consignação; necessidade de registro da autorização do consignado no SIAPE antes da efetivação da consignação; adoção de providências administrativas internas cabíveis com vistas ao ressarcimento de prejuízos ao erário em razão do não-recolhimento da taxa para cobertura dos custos de processamento de dados de consignações facultativas; formalização prévia de contrato ou convênio entre consignatários e órgão central do Sipep para operar nos sistemas SIAPE e SIAPENET e necessidade de Associações e Clubes que operarem no SIAPE serem constituídos exclusivamente por servidores públicos federais; necessidade de exigência e manutenção de documentação mínima de cada consignatário.

Também foram propostas determinações no sentido de melhorar o controle e a transparência da sistemática de consignações do Siape. Entre essas, destacam-se: monitoramento mensal das ações dos servidores que incluem, alteram ou excluem consignações no Siape por seus respectivos responsáveis, mantendo-se registros eletrônicos desses procedimentos, à disposição dos órgãos de controle; desativação de cadastradores gerais do Siape que não pertençam ao quadro de servidores do SRH/MP e do acesso não controlado de técnicos do Serpro ao ambiente de produção do Siape; e definição de critérios objetivos para a aplicação de penalidades relativas às irregularidades na sistemática das consignações.

Ainda se propôs determinação ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para que estabeleça regras de formação de senhas do sistema Senha-Rede de acordo com as boas práticas de segurança da informação.

As seguintes recomendações foram propostas à SRH/MP para aperfeiçoar a sistemática de consignações, entre outras: estabelecimento de controles de forma a ser possível identificar, tempestivamente e com precisão, as divergências entre os valores gerados no Siape e os efetivamente repassados para os consignatários, via Siafi; atualização automática da margem consignável por ocasião do registro da autorização do consignado no Siape; alteração da redação dos artigos 16 e 18 do Decreto n.º 4.961/2004, no sentido de prever procedimentos especiais para o caso de consignações facultativas incluídas, alteradas ou excluídas de forma irregular ou ilegal; reavaliação da necessidade de mais de dois cadastradores gerais para o Siape; e realização de estudo para avaliar se a quantidade de pessoas e as responsabilidades envolvidas nas atividades de gestão do Siape são compatíveis com as demandas de serviços e as remunerações recebidas pelos servidores do Dasis/SRH/MP.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA O MÓDULO DE CONSIGNAÇÕES DO SIAPE

O principal benefício esperado do presente trabalho é o aperfeiçoamento da sistemática das consignações em folha de pagamento, proporcionando maior segurança nas operações para consignados, consignatários e consignante. As propostas visam melhorias na forma de atuação e nos controles internos, incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e redução do sentimento de impunidade.

Um dos principais benefícios financeiros será o ganho para os consignados de dois órgãos do Rio de Janeiro, com a interrupção de cobrança de taxa ilegal sobre produtos e serviços oferecidos pelos consignatários, gerando impactos econômicos positivos pela diminuição do custo desses produtos e serviços. Essa interrupção também gerará economia para a União devido à potencial necessidade de restituição de taxa cobrada de forma ilegal em ações judiciais. O valor do benefício é estimado em R\$ 2.482.056,72 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, cinquenta e seis reais e setenta e dois centavos).

Outro benefício financeiro será o ganho para o Tesouro por elevação de receita resultante da recuperação de valores de taxa de utilização de processamento de dados do SIAPE não cobrada para rubrica de consignação facultativa. O valor do benefício estimado é de R\$ 59.108,43 (cinquenta e nove mil, cento e oito reais e quarenta e três centavos).

Em termos financeiros, espera-se, ainda, economia não quantificável em possíveis ações judiciais, haja vista a existência de ações tramitando na Justiça Federal em situações decorrentes das falhas de controle descritas neste relatório.

ACÓRDÃO Nº 1505/2007- TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-022.836/2006-2
 - 1.1 Apenso: 014.595/2004-6
2. Grupo I, Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Órgão: Secretaria de Recursos Humanos – SRH do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefti
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti destinada a avaliar o módulo de consignações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape, em cumprimento ao determinado no Acórdão nº 3.197/2005-1ª Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. determinar à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SRH/MPOG, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, que:

9.1.1. em conjunto com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa e com as demais entidades que mantêm a folha de pagamento de seus empregados celetistas no Siape, estude os ajustes a serem implementados no sistema de forma a que as especificidades de que trata a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, aplicável a essa categoria de funcionários públicos, tenha tratamento adequado, impedindo que rubricas compulsórias sejam utilizadas para a inclusão de descontos facultativos;

9.1.2. instaure procedimento administrativo objetivando apurar as responsabilidades pelo cadastramento, recadastramento e homologação indevidos de consignatários para operar no Siape, a exemplo da situação do escritório de advocacia cadastrado para operar no sistema por meio da rubrica 31.494 – Desconto Interno, conforme identificado no Relatório nº 187.460 da Secretaria Federal de Controle Interno, item 3.1.1.6;

9.1.3. verifique todas as rubricas de consignação ativas no Siape com o objetivo de desativar aquelas que estiverem em desacordo com o Decreto 4.961, de 20 de janeiro de 2004;

9.1.4. verifique se a rubrica, o consignatário e sua área de atuação se enquadram nas hipóteses previstas no Decreto 4.961, de 20 de janeiro de 2004, antes de autorizar a sua criação ou reativação;

9.1.5. aperfeiçoe o sistema de modo que a autorização do consignado seja registrada no Siape antes da efetivação da consignação, de acordo com o Artigo 45 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

9.1.6. atente para que, em caso de divergência acerca da autorização do consignado, a consignação facultativa seja suspensa a seu pedido imediatamente de sua ficha financeira, por sua unidade pagadora, impedindo a sua reinclusão até que se constate a veracidade da autorização do consignado para aquela consignação, com base no parágrafo único do art. 45 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no parágrafo único do art. 13 da Portaria Normativa nº 1 do SRH/MP, de 28 de dezembro de 2006 e no Inciso 8.1-X da Norma de Execução nº 1, do Dasis, aprovada pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de julho de 2006, do SRH/MP;

9.1.7. implemente rotina para que as ações dos servidores que incluem, alteram ou excluem consignações no SIAPE sejam monitoradas mensalmente por seus respectivos responsáveis e que sejam mantidos registros eletrônicos desses procedimentos, à disposição dos órgãos de controle, conforme previsto no Inciso 12.3 da Norma de Execução nº 1, do Dasis, aprovada pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de julho de 2006, da SRH/MP;

9.1.8. não permita a reinclusão de consignações facultativas para o consignado, caso ele tenha se manifestado formalmente pelo seu cancelamento perante o consignatário, obedecidos os prazos legais, ou caso haja quitado o débito relativo àquela consignação, de acordo com os artigos 16 e 17 do Decreto 4.961, de 20 de janeiro de 2004;

9.1.9. defina critérios objetivos para a aplicação de penalidades relativas às irregularidades na sistemática das consignações, previstas na Portaria Normativa nº 1, de 28 de dezembro de 2006;

9.1.10. proceda à reavaliação dos perfis de grupos de usuários existentes para acesso às bases de dados do SIAPE, catalogando e documentando as necessidades e objetivos de cada perfil, excluindo perfis duplicados ou desnecessários e adotando rotina de avaliação periódica desses perfis, de acordo com o previsto no inciso 9.1.5-h da Norma de Execução nº 1, do Dasis, aprovada pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de julho de 2006, da SRH/MP;

9.1.11. impeça a existência de cadastradores gerais do Siape que não pertençam ao seu quadro de servidores, de acordo com o Inciso 4.13 da Norma de Execução nº 1, do Dasis, aprovada pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de julho de 2006, da SRH/MP;

9.1.12. adote sistemática para que a atuação e os direitos de acesso dos cadastradores e operadores do Siape sejam analisados criticamente a intervalos regulares por seus respectivos responsáveis e que sejam mantidos registros eletrônicos desses procedimentos, à disposição dos órgãos de controle, conforme previsto no item 11.2.4 da NBR ISO/IEC 17799:2005 e nos incisos 9.1.5-a, 10.2, 11.2-c e 12.3 da Norma de Execução nº 1, do Dasis, aprovada pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de julho de 2006, do SRH/MP;

9.1.13. estabeleça regras de formação de senhas do sistema Siapenet de acordo com as boas práticas de segurança da informação, conforme prevê o item 11.3.1 combinado com o item 11.5.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.14. não permita que os técnicos do Serpro responsáveis pelo desenvolvimento e suporte ao Siape tenham acesso ao seu ambiente de produção, a não ser em casos em que isso seja absolutamente necessário, situação na qual o acesso deverá ser estritamente controlado por um processo formal de autorização, conforme prevê o item 10.1.4 combinado com o item 11.2.2 da NBR ISO/IEC 17799:2005;

9.1.15. apure as causas da utilização da rubrica “31980 – Interlife – Mensalidade” como compulsória ou isenta para inclusão de descontos facultativos na ficha financeira de consignados e, se for o caso, adote as providências administrativas internas cabíveis com vistas ao ressarcimento de prejuízos ao erário em razão do não recolhimento da taxa para cobertura dos custos de processamento de dados de consignações facultativas, previsto no artigo 13 do Decreto 4.961, de 20 de janeiro de 2004;

9.1.16. não permita a qualificação, como consignatários, de associações e clubes que não sejam constituídos exclusivamente por servidores públicos, conforme preconiza o artigo 5º do Decreto nº 4.961, de 20 de janeiro de 2004;

9.1.17. exija e mantenha atualizada documentação mínima de cada consignatário, compatível com o previsto nos artigos 4º e 9º do Decreto nº 4.961, de 20 de janeiro de 2004, e de acordo com o Anexo I da Portaria Normativa/SRH/MP nº 1, de 28 de dezembro de 2006, a fim de que seja possível a perfeita identificação e localização do consignatário e quais serviços e produtos ele pode consignar;

9.1.18. segregue as funções de cadastramento e recadastramento das de homologação dos consignatários, de forma que não fiquem a cargo de um único departamento, de acordo com a norma NBR ISO/IEC 17799:2005, item 10.1.3;

9.1.19. adote providências para que, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, os consignatários passem a operar nos sistemas Siape e Siapenet somente mediante a formalização prévia de contrato ou convênio com o Órgão Central do Sipeç, conforme prevê o § 1º do Art. 7º do Decreto 4.961, de 20 de janeiro de 2004;

9.1.20. no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal de Contas da União – TCU plano de ação contendo cronograma das medidas que adotará para cumprir as determinações e recomendações constantes deste Acórdão, sem prejuízo de cumprimento do prazo fixado para a determinação constante do subitem anterior;

9.2. determinar ao Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, que estabeleça regras de formação de senhas do sistema Senha-Rede de acordo com as boas práticas de segurança da informação, conforme prevê o item 11.3.1 combinado com o item 11.5.3 da NBR ISO/IEC 17799:2005, informando a este Tribunal, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

9.3. recomendar à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SRH/MPOG, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:

9.3.1. unifique os canais de atendimento para recebimento, registro, monitoramento e solução de problemas relativos a consignações;

9.3.2. adote um limite de valor por consignatário para as mensalidades de entidades sindicais, entidades de classe, associações, cooperativas e clubes, estabelecido de acordo com documentos fornecidos por esses consignatários que evidenciem a fidedignidade do valor a ser consignado, para minimizar a possibilidade de inclusão de despesas não previstas legalmente;

9.3.3. implemente rotina para que a margem consignável seja atualizada automaticamente por ocasião do registro da autorização do consignado no Siae;

9.3.4. realize campanha de divulgação para que os servidores ativos, aposentados e pensionistas verifiquem mensalmente a correção de suas consignações;

9.3.5. proponha a alteração da redação dos artigos 16 e 18 do Decreto nº 4.961, de 20 de janeiro de 2004, no sentido de prever procedimentos especiais para o caso de consignações facultativas incluídas, alteradas ou excluídas de forma irregular ou ilegal;

9.3.6. registre, em arquivo próprio, todas as alterações de consignações, efetuadas por servidores, na ficha financeira do consignado, à semelhança do que é feito para as exclusões;

9.3.7. registre as informações de usuário autorizador, justificativa da autorização, usuário operador, código do terminal, data e hora da efetivação da transação toda vez que eventos de inclusão, alteração e exclusão de rubricas de consignações na ficha financeira do consignado ocorrerem, desenvolvendo ferramentas que possibilitem a tempestiva recuperação dessas informações;

9.3.8. proponha a criação de campo para descrever o objetivo dos perfis de grupo de usuários para acesso às bases de dados do Siape;

9.3.9. reavalie a quantidade de cadastradores gerais para o Siape, considerando a orientação de se contar com não mais que dois servidores com esse perfil;

9.3.10. estabeleça controles de forma a ser possível identificar, tempestivamente e com precisão, as divergências entre os valores gerados no Siape e os efetivamente repassados para os consignatários, via Siafi, e o motivo dessas divergências;

9.3.11. realize estudo para avaliar maneiras mais eficientes de efetuar o repasse de recursos aos consignatários;

9.3.12. realize estudo para avaliar se a quantidade de pessoas e as responsabilidades envolvidas nas atividades de gestão do Siape são compatíveis com as demandas de serviços a cargo dos servidores do Dasis/SRH/MP;

9.4. apor chancela de sigilo aos presentes autos, exceto quanto ao voto e acórdão ora proferidos*; (* O item 9.4. foi retificado pelo Acórdão Nº 1641/2007-TCU-PLENÁRIO, constante da Relação Nº 96/2007 do Ministro Valmir Campelo.)

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, e do relatório de auditoria de fls. 32/91, alertando para a chancela de sigilo que recai sobre os autos:

9.5.1. ao Ministério Público da União e à Polícia Federal, informando, em acréscimo, que o processo encontra-se à disposição dessas instituições para vista e obtenção de cópia de outras peças de interesse;

9.5.2. ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.5.3. ao Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.5.4. ao Presidente do Serviço Federal de Processamento de Dados;

9.5.5. à Controladoria Geral da União;

9.6. autorizar a divulgação do Informativo e do Sumário Executivo que integram os Apêndices I e II (fls. 92/106 do relatório de auditoria);

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam e do relatório de auditoria de fls. 32/91 à 5ª Secex e à Secex-Rj, para conhecimento;

9.8. determinar à Sefti que monitore a implementação das determinações e recomendações constantes deste Acórdão;

9.9. determinar à Secex-RJ que autue processo para averiguar a prática que vem sendo adotada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pela Universidade Federal Fluminense acerca da dedução irregular de percentual de valores a serem repassados a consignatários;

9.10. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 1º/8/2007 – Extraordinária de Caráter Reservado

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet:

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 lote 1

70042-900 Brasília-DF

<<http://www.tcu.gov.br>>