

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - SE/MP

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601260

UCI Executora: SFC/DE/CGPOG - Coordenação-Geral das Áreas de Planejamento, Orçamento e Gestão

Análise Gerencial

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601260, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA EXECUTIVA - SE/MP, consolidando as informações sobre programas geridos pelas Unidades de sua estrutura.

O escopo de auditoria foi assim definido junto ao Tribunal de Contas da União, conforme consignado em Ata de Reunião:

Área de exame	Tema
Item 1 - Avaliação da conformidade das peças	Avaliação da existência das peças previstas na DN TCU n.º 147/2015.
Item 2 - Avaliação dos resultados da gestão	Avaliação da gestão da frota de veículos do Poder Executivo Federal.
	Avaliação das providências adotadas diante das recomendações do Relatório por Área de Gestão n.º 4 - Software Público Brasileiro e Catálogo de software do SISP.
	Acompanhamento dos desdobramentos do item 9.6 do Acórdão 2927/2013 - TCU - P.
	Acompanhamento das providências adotadas diante do Relatório 201317455, que tratou das projeções de receitas e despesas primárias do Governo Federal.
Item 3 - Avaliação de indicadores	Avaliação das providências adotadas pelo MP diante das recomendações do Relatório de Auditoria 201503577, relativas às fragilidades do Plano Estratégico do Ministério e de suas Unidades.
Item 4 - Avaliação da gestão de pessoas	Avaliação das trilhas de auditoria de pessoal da CGU e das providências adotadas em função das recomendações já efetuadas, quando for o caso.



1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 30/05/2016 a 27/06/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 21/09/2015, entre SFC/DE/CGPOG - Coordenação-Geral das Áreas de Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SECEX - ADMIN, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

No exercício de 2015 foi realizado trabalho de mapeamento e avaliação da contratação e gestão do serviço de transporte de servidores da Administração Pública Federal, cujo processo se encontra, atualmente, sob responsabilidade da Secretaria de Gestão – SEGES/MP.

A partir da ação de controle concluiu-se haver ausência de dados agregados a respeito tanto da frota própria quanto da terceirizada do Governo Federal, impactando negativamente o planejamento e a tomada de decisões centralizadas e abrangentes.

Em parte decorrente disso, restou evidenciado que não há uma definição oficial clara de qual modelo (frota própria, terceirizada ou mista) deve ser preferencialmente utilizado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, tampouco há normativos detalhados que embasem a tomada de decisão dos gestores quando da escolha do modelo para atender a demanda existente no Órgão. Assim, diante de todos os fatos apontados, foram recomendadas à SEGES/MP ações alinhadas aos objetivos estratégicos da Estratégia Geral de Logística 2016 – 2017 a fim de estruturar a logística de transporte de servidores no Poder Executivo Federal.

Foram avaliados, ainda, os resultados decorrentes de ações de controle realizadas em exercícios anteriores, porém, ainda em fase de implementação.

Dentre essas ações de controle, a avaliação do Software Público Brasileiro e Catálogo de Software do SISP apontou, à época, a necessidade de reestruturação do programa a fim de dotá-lo de maior efetividade e alcance. Atualmente, verificou-se a atuação da Secretaria de Tecnologia da Informação – STI na formalização de um Plano de Ação e Comunicação do Programa de Software Público para 2015-2016 e o encaminhamento do projeto de evolução do Portal do Software Público. A adoção de tais medidas permitiu-nos concluir pelo atendimento de 02 recomendações, restando ainda 05 em monitoramento, com prazo previsto de implementação para julho de 2016.



Ainda em relação à STI/MP, foram analisados os resultados até o momento obtidos face às fragilidades apontadas pela CGU no trabalho de avaliação das contratações de empresas para terceirização de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, na modalidade fábrica de software, mensurados em Pontos de Função. Observou-se que medidas como a publicação da nova versão do Roteiro de Métricas de Software do SISP e de orientações diversas aos gestores expressam evolução do tema e atacam pontos negativos verificados naquela ação de controle. Entretanto, acrescenta-se que restam outras medidas a serem adotadas pela Unidade no intuito de atender recomendações em estágio de monitoramento.

Em outra linha, o item 9.6 do Acórdão TCU nº 2.927/2013 – Plenário determinou que o MP, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que mais realizam transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, elaborasse estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura de recursos humanos e materiais mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins.

Do acompanhamento dos desdobramentos do Acórdão, verificou-se avanços como os decorrentes da RedeSiconv e a atualização da atual Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24/11/2011, que busca um aprimoramento da gestão das transferências voluntárias. Além disso, no exercício de 2015 foi apresentado o Projeto de Lei nº 4.253/2015, com o objetivo de criação do cargo de Analista Técnico de Pessoal e de Logística, o qual poderá exercer atividades de suporte a transferências voluntárias. Cabe também destacar o projeto de mapeamento e melhoria de processos, cujos objetivos impactam diretamente na simplificação e eficácia da execução dos instrumentos de transferências voluntárias da União.

Por fim, buscou-se analisar as melhorias já alcançadas, até o momento, no que se refere às fragilidades identificadas na sistemática de projeção de receitas e estimativa de despesas primárias do Governo Federal e na transparência dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, objetos de ação de controle realizada anteriormente.

No que se refere aos relatórios citados, de forma geral foram identificadas, já em 2015, importantes melhorias em seus conteúdos, as quais contribuíram para promover maior transparência das informações. Destaque deve ser dado, também, à elaboração do manual de elaboração dos Relatórios Bimestrais e às medidas já adotadas para a instauração de processo formal e contínuo de avaliação das metodologias de projeção, já com aplicação prática sobre as projeções relativas ao exercício de 2015.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Verificou-se que o processo de Prestação de Contas da Unidade encontra-se, de forma geral, em consonância com o exigido pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e pela Decisão Normativa TCU nº 147/2015, tanto em relação às peças quanto aos respectivos conteúdos.

Especificamente quanto ao Rol de Responsáveis, identificamos no processo as peças exigidas pelo TCU. Entretanto, cabe ressaltar o fato de que o Rol constante dos autos apresenta-se diferente daquele cadastrado no SIAFI (>CONAGENTE). Nesse sentido, importa orientar que os gestores busquem manter o SIAFI sempre atualizado, considerando se tratar do Sistema oficial do Governo Federal onde estão registrados os responsáveis pela gestão em cada unidade jurisdicionada.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2014, foi avaliado o planejamento estratégico do MP e seus componentes, incluindo os indicadores instituídos para aferir o desempenho da sua gestão.

Nessa ação de controle foi identificada uma grande disparidade entre os diversos Planejamentos Estratégicos das Secretarias vinculadas ao MP quanto à aderência ao referencial teórico geralmente aplicado.

Avaliamos ainda, que os indicadores do Plano Estratégico não eram suficientes como ferramental de uma boa governança, principalmente face ao MP possuir competências que abarcam a gestão da “área meio” do Governo Federal. Portanto, os indicadores devem se prestar a medir também, e principalmente, os impactos da atuação da Pasta nesses processos transversais.

No intuito de sanar as fragilidades apontadas foram recomendadas diretrizes específicas para a elaboração do Planejamento Estratégico do MP, inclusive englobando a definição de indicadores.

Nesse sentido, e no âmbito do acompanhamento das medidas adotadas pela Unidade sobre o tema, verificou-se que no atual estágio de implementação estão sendo analisados os Indicadores e consolidados os Objetivos, Iniciativas e Entregas propostos pelas Unidades da Pasta. Tal fato, juntamente com a proximidade da submissão do processo à validação da alta direção do MP, permitiu-nos concluir que a elaboração do Planejamento Estratégico do MP para o período 2016-2019 já se encontra em estágio avançado.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, a responsabilidade pela folha de pagamento recaiu, em 2015, sobre 4 unidades pagadoras: EX/DEMEC, Anistiados, COGEP-SPOA e GGGES-DEPEX. Por meio de trabalho realizado com trilhas de auditoria de pessoal foram apontadas 185 ocorrências para essas 4 unidades pagadoras, das quais 165 foram justificadas pelas unidades e 146 já analisadas pela CGU.

O resultado dessas análises gerou a interrupção de pagamentos indevidos e expectativa de devolução de valores inadequadamente pagos, conforme informado pelos gestores.

Outro ponto abordado refere-se ao tratado no Relatório de Auditoria da CGU nº 201306479, relativo à avaliação da gestão da Secretaria Executiva do MP no exercício de 2012, no âmbito do Departamento de Órgãos Extintos – DEPEX. A citada auditoria constatou a ocorrência de casos de enquadramento irregular dos servidores daquela Fundação no quadro de pessoal do MP, bem como a alteração indevida do nível de escolaridade ou, ainda, a realização imprópria de ascensão funcional.

Foi recomendado, naquela oportunidade, que o DEPEX avaliasse cada um dos 316 casos apurados. Conforme a última atualização informada pelo gestor, restam apenas 32 processos pendentes de conclusão, motivo pelo qual concluímos que a Unidade vem adotando as providências cabíveis para o deslinde da questão.



2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

As recomendações emitidas pela CGU são apresentadas, basicamente, de forma segregada pelas situações “atendida”, “monitorando” e “cancelada”.

O quadro a seguir apresenta a síntese das recomendações objeto de acompanhamento no exercício de 2015, por Unidade, ação de controle e situação:

Síntese das recomendações vigentes ou atendidas em 2015

Unidade	Nº Ordem de Serviço	Atendidas	Em monitoramento	Canceladas
SE	600342	6	-	-
SOF	201317455	2	2	-
	201406159	1	-	-
	201503577	1	3	-
DEPEX	201001106	1	-	-
	201203416	2	27	6
	201306480	-	1	-
SPI	201117771	-	1	-
	201406159	-	1	-
	201503081	1	1	1
ASSEC	201306281	2	-	-
STI	201217309	5	-	-
	201411167	2	-	-
	482469	6	-	-
	637993	2	5	-
	696574	4	5	-
SEGES	201217309	-	2	-
	201411167	-	24	-
	201504106	-	12	-
DIRAD	201216870	4	1	-
	201314764	4	-	1
DIPLA	201503577	-	1	-
TOTAL		43	86	8

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades.

2.10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Brasília/DF, 27 de junho de 2016.



Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas
de Planejamento, Orçamento e Gestão



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da política de contratação e gestão do serviço de transporte de servidores.

Foi realizado em 2015 ação de controle no âmbito da extinta¹ Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP, órgão central do Sisg, a qual cabe a expedição de normas para disciplinar a aquisição, distribuição, alienação, conservação, guarda, manutenção e utilização de veículos oficiais, além da normatização da locação de serviços de terceiros no transporte de servidores².

O objetivo da ação de controle foi retratar o estágio atual da política de contratação e gestão do serviço de transporte de servidores dos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – Sisg, propondo melhorias ao processo. Para tanto, analisou-se prioritariamente, a gestão da frota de veículos classificados como serviços comuns e transporte institucional, restringindo-se aos automóveis, caminhonetes, camionetas e utilitários classificados como veículos leves, tendo em vista sua maior representatividade em relação à frota total.

A criticidade do processo está consubstanciada no fato de que, apesar de o serviço de transporte de servidores ser amplamente utilizado pela Administração Pública, inexistem referenciais oficiais que subsidiem as Unidades contratantes na escolha de modelos mais eficientes, deixando a critério de cada unidade a escolha da forma a ser utilizada, dando margem para eventuais contratações desvantajosas e antieconômicas para a Administração Pública. Portanto, não se percebe a sinergia esperada entre os Órgãos integrantes do Sisg, em que pese todos eles realizarem diversos processos cujo fim é o mesmo - suprir a Administração Pública do serviço de transporte de servidores.

Quanto à materialidade, apesar de pesquisas realizadas em sistemas estruturantes como Siafi e Siasg evidenciarem uma dificuldade de obtenção de informações fidedignas e detalhadas suficientemente quanto ao gasto da Administração Pública com serviços de transportes, é inegável que este alcança valores expressivos. Como exemplo, podemos citar³ o montante despendido com as contratações de locação de veículos que alcançaram a quantia de cerca de R\$ 549 milhões em 2014, enquanto as aquisições de combustíveis e lubrificantes somaram R\$ 948 milhões no mesmo exercício.

Deve-se ressaltar, entretanto, que a prestação dos serviços de transporte não se resume aos custos relativos à locação de veículos e aquisição de combustíveis e lubrificantes, expostos acima. A depender da forma escolhida para a prestação do serviço,

¹ O Decreto nº 8.578 de 2015 alterou a estrutura organizacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, extinguindo a SLTI. As competências da SLTI foram divididas entre a Secretaria de Gestão (SEGES) e a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI).

² Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.

³ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/medidas-adicionais-reducao-gastos-2016/noticias/despesas-administrativas-do-governo-cairam-7-5-em-valores-reais-entre-janeiro-e-agosto-de-2015>.



podem-se destacar outros dispêndios como aqueles relacionados à aquisição de veículos, manutenção e seguros, além dos custos administrativos, o que eleva substancialmente os valores envolvidos.

Buscou-se, ainda, identificar pontos da política de contratação e gestão do serviço de transporte passíveis de melhoria, tendo a Estratégia Geral de Logística – EGL como elemento condutor das mudanças necessárias. Esse instrumento, lançado em 09 de dezembro de 2015, apresenta os seguintes objetivos estratégicos do Sisg para o biênio 2016-2017:

1. Profissionalizar a atuação das unidades de logística pública;
2. Melhorar a governança e promover a atuação em rede dos órgãos e entidades do SISG;
3. Ampliar o uso de novas tecnologias de informação e comunicação;
4. Promover a sustentabilidade e o uso do poder de compra do Estado; e
5. Promover a inovação, a transparência e a excelência na gestão da logística pública federal.

Como acontece

Os serviços de transporte estão entre aqueles passíveis de execução indireta na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, conforme preceitua o Artigo 1º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Este normativo, assim como a instrução Normativa nº 02/2008 da SLTI/MP, não apenas abre a possibilidade para a terceirização dos serviços de transporte, como também indica a preferência pela execução indireta desse serviço. Além desses normativos, destacam-se a Lei nº 1.081/1950, o Decreto nº 6.403/2008 e Instrução Normativa SLTI/MP nº 03/2008, como instrumentos legais que regem especificamente as atividades relativas aos serviços de transportes.

A Secretaria de Gestão - SEGES/MP, como órgão central do Sisg, detém prerrogativas no que tange à regulamentação dos serviços de transportes, devendo atuar no sentido de lançar as regras gerais de planejamento, contratação e gestão contratual, ao passo que, atualmente, a efetiva escolha pela forma de prestação desse serviço cabe a cada um dos 191 órgãos e entidades integrantes do Sisg. Cabe também ao órgão central a consolidação das informações prestadas pelos órgãos e entidades do Sisg para fins de planejamento e controle, conforme prescreve o §2º do Art. 5º do Decreto nº 1.094/94.

Há que se ressaltar que, com a publicação da EGL 2016-2017, e consequente implementação dos Planos Diretores de Logística, é imperativo que os órgão e entidades incluam nesses Planos as informações sobre suas escolhas em contratações de transportes e as justificativas para tanto, segundo as normas respectivas e o próprio espírito da EGL.

Questões Estratégicas

A ação de controle buscou-se responder as seguintes questões estratégicas:

1 – Quais as características do serviço de transporte de servidores e da frota dos Órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – Sisg?

2 – Existe estratégia clara do Governo Federal que direcione a política de contratação e gestão do serviço de transporte de servidores dos Órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – Sisg?



3 – As normas e manuais oficiais permitem ao gestor uma tomada de decisão segura sobre as opções de contratação e gestão do serviço de transporte de servidores, alinhada à estratégia geral do Governo Federal e aos princípios aplicados à Administração Pública?

4 – Os órgãos e entidades têm justificado de forma consistente a escolha do modelo de prestação dos serviços de transporte?

5 – Quais são as variáveis envolvidas e as vantagens e desvantagens dos modelos de prestação dos serviços de transporte identificados?

6 – Os combustíveis utilizados na prestação dos serviços de transporte estão de acordo com as políticas e programas de sustentabilidade ambiental do Governo Federal?

7 – Os sistemas estruturantes fornecem informações gerenciais suficientes para subsidiar a tomada de decisões?

Metodologia

Os sistemas estruturantes do Governo Federal não permitem obter informações gerenciais sobre a frota própria de veículos dos órgãos e entidades integrantes do Sisg. Tal fato limitou, em parte, o grau de aprofundamento das análises realizadas, em especial quanto aos efetivos custos envolvidos quando da utilização de frota própria e, conseqüentemente, sua comparação com os demais modelos de prestação do serviço.

Em decorrência das restrições apontadas, foram consultadas outras fontes de informações para obter um diagnóstico sobre a frota, tais como:

- ✓ Relatórios de Gestão relativos às prestações de contas anuais – ano base 2014, em especial no ponto de Gestão da Frota de Veículos Próprios e Contratados de Terceiros, previsto no item 8.1 daqueles instrumentos;
- ✓ Base de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores - Renavam que consolida o registro de todos os veículos do país, inclusive de propriedade de órgãos e entidades da Administração Pública. Esses registros são efetuados pelas Unidades do Detran em cada estado, e centralizados pela Unidade Central, o Departamento Nacional de Trânsito – Denatran;
- ✓ Editais de compra de veículos e de terceirização de veículos e motoristas, bem como contratos relativos à gestão, manutenção, lavagem e compra de combustíveis, utilizando os sistemas estruturantes da Administração Pública, como o Siafi e Siasg, além de pesquisas no sítio eletrônico Comprasnet.

Assim, a metodologia utilizada envolveu os seguintes procedimentos:

- a) Análise e tabulação das informações prestadas nos Relatórios de Gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – ano base 2014, e da Base de Dados do Registro Nacional de Veículos Automotores - Renavam;
- b) Análise e tabulação das características de editais e propostas vencedoras, constantes de amostra⁴ de licitações de aquisições e contratações de serviços relacionadas à prestação dos serviços de transporte nos órgãos integrantes do Sisg, bem como dos contratos deles decorrentes;
- c) Análise das variáveis envolvidas em cada forma de prestação de serviços de transporte no Poder Executivo Federal; e

⁴ Elaborada com base em seleção não aleatória, de acordo com a disponibilidade em sistemas estruturantes.



- d) Pesquisas nos sistemas estruturantes da Administração Pública Federal em que pese às restrições já citadas.

Conclusões e recomendações

O trabalho evidenciou que há, atualmente, uma ausência de dados agregados a respeito da frota, suas características e custos, tanto própria quanto terceirizada. Tal fato restringe a capacidade de diagnóstico do Governo Federal e, conseqüentemente, dificulta qualquer tomada de decisão estratégica nesse campo, inclusive no que se refere a ações que agreguem as demandas das Unidades visando sinergia que promova maior racionalização de recursos públicos.

Apesar da carência de dados agregados, foi possível consolidar diversas informações a respeito das características da atual frota de veículos do Governo Federal, dentre as quais podemos citar:

- ✓ **Divisão da frota:** predomínio de órgãos que utilizam somente frota própria para prestação do serviço de transporte de servidores:
 - 72% das unidades pesquisadas utilizam frota própria;
 - 15% utilizam frota terceirizada; e
 - 13% utilizam frota mista;
- ✓ **Idade média da frota própria:** ocorreu ligeiro aumento nos últimos anos, chegando a 10,5 anos em 2015;
- ✓ **Idade da Frota própria x frota terceirizada:** a frota própria apresenta idade média superior à dos veículos locados (Entre 2 e 3 vezes maior, dependendo do tipo do serviço). Além disso, a frota locada, em média, apresenta maior quilometragem rodada anual;
- ✓ **Tamanho da frota:** crescimento de 8% da frota de veículos leves do Poder Executivo Federal⁵ no período de 2012 a 2015, chegando a 31.977 veículos (aquisições, doações e apreensões);
- ✓ **Justificativa e estudos para a contratação:** 57% das Unidades não apresentaram nos Relatórios de Gestão 2015 estudos e justificativa para a escolha do modelo de contratação ou o fizeram de forma insatisfatória;
- ✓ **Controles Internos:** 67% das Unidades não informaram nos Relatórios de Gestão 2015 o tipo de controle realizado no serviço de transporte ou o fazem por meio de planilhas eletrônicas e formulários;
- ✓ **Renovação da frota própria:** a taxa de renovação da frota foi de 14,5% em 2015, sendo que os veículos entrantes apresentaram idade média de 7,7 anos e mediana de 3.
- ✓ **Cilindrada dos automóveis:** predomínio de automóveis com cilindrada acima de 1.600 (68% dos automóveis).

No que se refere à opção pelos modelos possíveis para transporte de servidores - frota própria, terceirizada ou mista, em que pese o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 enquadrar os serviços de transporte dentre aqueles prioritariamente executáveis por terceirização, ficou evidenciado que não há uma definição oficial clara de qual modelo deve ser preferencialmente utilizado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo

⁵ Exceto Forças Armadas, Ministério da Justiça e Agência Brasileira de Inteligência - Abin.



Federal, o que se comprova pela predominância de Unidades que se utilizam de frota própria para tal finalidade. Tampouco há normativos detalhados que embasem a tomada de decisão dos gestores quando da escolha do modelo para atender a demanda existente no Órgão.

Quanto às características de cada solução escolhida, restou evidenciado que a utilização de frota própria exige uma maior estrutura e mobilização administrativas, ao passo que a terceirização traz como resultado positivo a redução das estruturas administrativas. Nesse sentido, cabe ressaltar a diretriz de desincumbência de tarefas administrativas dada pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que em seu §7º dispõe que *“para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução”*.

Ainda sobre os modelos possíveis de prestação de serviço de transporte de servidores, conclui-se ser importante considerar a contratação de serviços de taxi como uma solução viável economicamente, a depender das características da demanda do órgão.

Quanto ao tipo de combustível utilizado para abastecimento da frota própria do Governo Federal, verificou-se uma maciça preferência da utilização da gasolina em detrimento ao álcool, fato que deve ser evidenciado, visto a dissonância com compromissos do Governo Federal assumidos na Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Por fim, diante dos fatos apresentados, concluiu-se pela necessidade de estruturação da logística de transporte de servidores no Poder Executivo Federal com ações alinhadas aos objetivos estratégicos da Estratégia Geral de Logística 2016 – 2017, em especial os seguintes:

- ✓ **Melhorar a governança e promover a atuação em rede dos órgãos e entidades do SISG.**
- ✓ **Promover a sustentabilidade e o uso do poder de compra do Estado.**
- ✓ **Promover a inovação, a transparência e a excelência na gestão da logística pública federal.**

Assim, recomendou-se à SEGES/MP para que, envolvendo as instâncias do Sisg, trate os seguintes pontos no âmbito da EGL:

I - Quando da execução do O2-IE 05 – **Aprimorar os sistemas de governança e gestão da logística pública**, desenvolva:

- a) diretiva para que os Planos de Ação dos núcleos temáticos realizem estudos e proponham uma estratégia geral do Sisg para a contratação e gestão do serviço de transporte de servidores no âmbito desse sistema.
- b) diretiva para que os Planos de Ação dos núcleos temáticos realizem estudos para esclarecer se a locação de veículos com motorista se enquadra ou não como cessão de mão de obra, propondo normatização da questão.

II - Quando da execução do O2-IE 06 – **Implementar modelo de Plano Diretor de Logística para os Órgãos do SISG**, desenvolva ação para que os Planos



contemplem informações sobre logística de transporte de servidores suficientes para a tomada de decisão tática do órgão e estratégica do Poder Executivo Federal.

III - Quando da execução do O2-IE 08 – **Ampliar a oferta de serviços estruturantes**, desenvolva ação para que conste do escopo dos estudos para desenvolvimento do novo Siasg a perspectiva de serem extraídas do sistema informações fidedignas e suficientes para avaliar a gestão e contratação do serviço de transporte de servidores no Sisg.

IV - Quando da execução do O3-IE 09 – **Disponibilizar ferramenta que auxilie a definição do preço estimado das contratações**, realize o saneamento das especificações de veículos do CATMAT.

V - Quando da execução do O4-IE 12 – **Fomentar a padronização e a centralização de contratações de bens e serviços**, desenvolva ação para:

a) racionalizar a contratação de serviço de transportes de servidores a serviço nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal situados em Brasília, visando eliminar a duplicação de esforços e produzir sinergias, resultando em redução dos custos diretos e indiretos desse serviço.

b) definir critérios objetivos que subsidiem os gestores na escolha do modelo mais apropriado de prestação do serviço de transporte de servidores, englobando as vantagens, desvantagens, riscos e aplicabilidade de cada modelo.

c) definir especificações para os Termos de Referência e contratos de manutenção e de lavagem de veículos buscando a forma de contratação dos serviços que gera maior economicidade com menor risco.

VI - Quando da execução do O5-IE 14 – **Aperfeiçoar o marco regulatório da logística pública**, e após a finalização dos estudos necessários, altere os normativos pertinentes a fim de:

a) instituir diretriz sobre a utilização dos tipos de combustível na frota do Governo Federal alinhada às demais políticas públicas de sustentabilidade ambiental vigentes.

b) estipular, para fins de vinculação nos editais, as condições, idade e quilometragem máximas a serem exigidos nas licitações, tanto no início da prestação dos serviços de locação quanto durante a execução dos contratos, vedando a exigência pelos órgãos de veículos novos, salvo em casos devidamente justificados.

c) incluir os serviços de táxi como alternativa para o transporte de servidores a serviço por meio de pregão ou credenciamento, após a realização de estudos sobre as vantagens, desvantagens, riscos e aplicabilidade desse tipo de serviço.

d) padronizar a motorização dos veículos a serem adquiridos pelos órgãos e entidades integrantes do Sisg, definindo limites máximos de potência por categoria, ressalvando que casos especiais deverão ser devidamente justificados.

e) definir os critérios objetivos para avaliar a antieconomicidade dos veículos próprios do Poder Executivo Federal.

No que se refere à implementação de tais medidas, os esclarecimentos iniciais da Unidade informam duas diretrizes: a constituição do Núcleo de Normas, Padrões e



Modelos, com o objetivo de realizar diagnóstico junto aos órgãos para colher subsídios tanto em relação aos problemas enfrentados quanto às boas práticas, visando aperfeiçoar a IN nº 02/2008; e a utilização de levantamentos realizados pela Central de Compras e Contratações, decorrentes de contrato firmado com a Fundação Instituto de Administração – FIA, com o objetivo de realizar estudos, padronização de especificações técnicas, análise de mercado fornecedor e desenvolvimento de estratégias e de metodologias de aquisição de contratações de bens e serviços de uso comum pelos órgãos da Administração Pública Federal.

Os trabalhos realizados pela Central de Compras sinalizam a definição de um novo modelo para transporte de servidores, documentos e pequenos objetos, cujo etapa inicial compreende o transporte individual de servidores e tem implementação prevista ainda em 2016 no âmbito dos órgãos do Distrito Federal.

Por fim, vale acrescentar que em decorrência das mudanças recentes nas autoridades da Pasta a EGL encontra-se em análise pela Secretaria de Gestão para ratificação ou retificação do ato. Entretanto, ressaltamos a necessidade de a Unidade envidar esforços para a implementação das recomendações, as quais se encontram com cronograma acordado para 31/10/2016, tendo em vista sua importância e reflexo em toda a Administração Pública,

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação do Programa de Software Público no âmbito do SISP.

O Programa do Software Público Brasileiro, criado pela antiga Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) – atual Secretaria de Tecnologia da Informação (STI/MP), objetiva compartilhar soluções de TI desenvolvidas por órgãos ou entidades privadas parceiras, sem qualquer restrição ou custo de aquisição de licença. O Programa é desenvolvido por meio do Portal do Software Público Brasileiro (Portal SPB), regulado pela Instrução Normativa nº 01/2011/SLTI/MP. O Portal do SPB também funciona como uma comunidade virtual, agregando grupos de indivíduos com interesses comuns, membros ou não da Administração Pública, que compartilham informações e conhecimentos com vistas ao desenvolvimento de novas soluções ou o aprimoramento das já existentes.

Outro ponto a destacar refere-se ao Catálogo de Softwares do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal, um ambiente disponibilizado pela SLTI para o cadastro de informações acerca dos softwares desenvolvidos pela Administração Pública Federal e pelos parceiros do Portal do SPB. O Catálogo traz as 14 informações básicas do software, como unidade ofertante e responsável, objetivos e funcionalidades do sistema, tipo de desenvolvimento e licença, requisitos e documentações.

O Catálogo permite o cadastramento de qualquer solução desenvolvida ou adquirida, de unidades públicas, privadas ou pessoas físicas. Disponibiliza apenas as informações dos softwares, permitindo que as Unidades interajam entre si para o seu compartilhamento. Já o Portal do SPB permite o cadastro apenas de soluções que atendam aos requisitos previstos na IN 01/2011/SLTI/MP, cujos modelos atendam as regras de licença livre. Disponibiliza não apenas as informações, mas também o código-fonte da solução, seus manuais, os *scripts* de instalação e utilização, além de um ambiente em comunidade que permita a discussão e a evolução do software de forma colaborativa.



Tendo em vista esses contextos, no exercício de 2014 foi realizada ação de controle com o objetivo de avaliar o alcance e a efetividade do Programa do Software Público e identificar focos de sobreposição de investimentos em soluções semelhantes nos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal – SISP.

A ação de controle justificou-se pela materialidade dos gastos em aquisições e desenvolvimentos de softwares na Administração Pública Federal, que, em 2012 e 2013, atingiram o montante de aproximadamente R\$ 2 bilhões. Os resultados completos do trabalho foram materializados no Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 04, de maio de 2015, disponível em http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6969_%20Relatorio_software%20publico.pdf

À época, a metodologia de trabalho foi assim definida:

- Levantamento de informações junto a 75 Unidades da Administração Pública Federal para mapear a utilização dos softwares disponíveis no Portal do Software Público – SPB –, as necessidades de softwares e os gastos com softwares administrativos, entre outros;
- Análise da Instrução Normativa nº 01/2011/SLTI/MP e de demais bases normativas que regulamentam o Programa do Software Público;
- Avaliação do Portal SPB (disponível em <http://www.softwarepublico.gov.br>) e do Catálogo de Software do SISP (disponível em <http://www.sisp.gov.br/catalogo>).

Como resultado, o levantamento de informações realizado junto às Unidades do SISP mostrou que 57% dessas não utilizam os softwares disponíveis no Portal do Software Público. Desse número, 32% afirmaram que já empreenderam esforços, mas encontraram dificuldades durante o uso dos softwares. Assim, ficou evidenciado, portanto, que a maior parte das Unidades de TI não estava considerando o uso dos softwares públicos como uma alternativa às suas demandas de softwares.

Adicionalmente, as Unidades também apontaram suas necessidades de softwares básicos. A análise realizada a partir do levantamento de informações, do Portal do Software Público e do Catálogo de Software do SISP, mostrou que embora as soluções disponíveis no Portal e no Catálogo possam atender a diversas dessas demandas, muitas outras necessidades não estão sendo supridas pelos softwares públicos disponibilizados.

Além disso, foram constatadas iniciativas isoladas das áreas de TI do Governo Federal para desenvolvimento e aquisição de softwares administrativos para finalidades idênticas ou semelhantes, ocasionando desperdícios de recursos em virtude da sobreposição de investimentos.

Também ficou evidenciado que a SLTI não possuía, de forma estruturada e atualizada, informações necessárias para direcionamento e a avaliação dos resultados do Programa.

Assim, foram emitidas recomendações visando orientar a SLTI, como órgão central do SISP e responsável pela gestão do Programa do Software Público e do Catálogo de Software, a ampliar a utilização dos softwares públicos disponíveis e, conseqüentemente, gerar economia de recursos quanto à aquisição ou desenvolvimento de softwares administrativos.

Dessas recomendações, duas foram atendidas em 2015:



- a formalização de um Plano de Ação e Comunicação do Programa de Software Público para 2015-2016 que contenha ações continuadas de divulgação e promoção junto a todos os órgãos do SISP, com o envolvimento da alta direção das Unidades e o incentivo à criação e/ou ao fortalecimento dos Comitês de TI; e

- o encaminhamento do projeto de evolução do Portal do Software Público e demais documentos que detalhem: a) Pesquisa de utilização do Portal do Software Público, a ser realizada pela SLTI junto às Unidades de TI dos órgãos do SISP; b) Revisão da Instrução Normativa nº 01/2011; c) Criação de indicadores de monitoramento do processo AvaliaSPB realizado nos softwares disponíveis no PSP, objetivando sua melhoria, a mitigação de erros nas soluções e de ausência de documentações obrigatórias.

Outras cinco recomendações aguardam providências pelo gestor e estão em acompanhamento pela equipe de auditoria da CGU. No que se refere à recomendação que indica a necessidade de mapeamento de iniciativas de desenvolvimento e aquisição de sistemas e de estruturas de desenvolvimento utilizadas, a STI informou, inicialmente, que o Sistema Estruturante de TIC do Governo Federal – SI-SISP consideraria os processos em questão e encaminhou o Termo de Cooperação com o COPPEI/UFRJ para construção do projeto. Entretanto, em novembro de 2015 o gestor optou por não aguardar o desenvolvimento das funcionalidades no Sistema Estruturante do SISP e decidiu realizar uma ampla pesquisa no intuito de identificar iniciativas e intenções de desenvolvimento de sistemas, incluindo as informações técnicas. Foi acordado o prazo de julho de 2016 para consolidação dos dados da pesquisa e geração do catálogo de software atualizado e de agosto de 2016 para revisão da estrutura de governança dos processos de desenvolvimento colaborativo de software.

Quanto às demais recomendações, faz-se necessário ressaltar que todas dependiam, para seu atendimento completo, do Release 6 do Novo Portal do Software Público. Contudo, segundo último posicionamento do gestor, o limite orçamentário disponibilizado àquela Secretaria não possibilitou a continuidade do Projeto de Evolução do Portal do Software Público, e tal Release não será concluído, motivo pelo qual a implementação das recomendações exige medidas diversas.

Destaca-se, por fim, que estas recomendações, cujo prazo atual de implementação está previsto para julho de 2016, são relacionadas aos seguintes temas:

- criação de indicadores de efetividade e mecanismos de monitoramento da utilização dos softwares disponíveis no Portal de Software Público para o atendimento das necessidades das Unidades do SISP (embora a Unidade tenha informado que já foram implementados indicadores específicos, também estava prevista a criação de página consolidada dos relatos de uso, a avaliação do próprio relato, entre outras evoluções);

- apresentação do cronograma de evolução do Catálogo do Software do SISP à CGU;

- criação de processo automatizado de disponibilização das informações no Catálogo de Software, juntamente com o link para a respectiva comunidade no Portal, para softwares acessíveis pelo PSP; e

- criação de processo periódico de validação das informações presentes no Catálogo de Software do SISP.



1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação de contratos de desenvolvimento de software.

A contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software tem respondido por importante parcela do orçamento público. A execução dos créditos consignados nos Orçamentos de 2012 e 2013 somou o montante de aproximadamente R\$ 2 bilhões em contratos nessa área.

Em conformidade com o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas deve ser realizada, preferencialmente, de forma terceirizada, com a contratação de empresas especializadas.

A antiga Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), atualmente Secretaria de Tecnologia da Informação (STI/MP), como Órgão Central do SISP, edita normativos para orientar a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

A Instrução Normativa SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do SISP, restringe a utilização da métrica homem-hora, ao determinar que “é vedado adotar a métrica homem-hora ou equivalente para aferição de esforço, salvo mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos”.

Adicionalmente, a Portaria SLTI/MP nº 31, de 29 novembro de 2010, recomenda o uso da métrica Ponto de Função, bem como a adoção do Roteiro de Métricas de Software do SISP, na contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de soluções de software pelos órgãos integrantes do SISP, promovendo o uso de métricas objetivas nos contratos de prestação desses serviços.

As regras de contagem de pontos de função são definidas no Manual de Práticas de Contagem de Pontos de Função (CPM, da sigla em Inglês), publicado pelo *International Function Point Users Group* (IFPUG). O Roteiro de Métricas do SISP complementa o CPM, contemplando questões não abordadas pelo manual do IFPUG, mas vivenciadas pelos órgãos e entidades do SISP, tais como regras para contagem de pontos de função em vários tipos de projetos de desenvolvimento e de manutenção de sistemas não abordados pelo CPM.

Diante do cenário exposto, a Controladoria-Geral da União realizou um trabalho de avaliação das contratações de empresas para terceirização de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, na modalidade fábrica de software, mensurados em Pontos de Função. Foram realizadas sete auditorias com o objetivo de analisar a execução de contratos de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, abrangendo três órgãos da Administração Direta e quatro entidades da Administração Indireta. O montante total dos recursos financeiros estimados para os contratos examinados, incluídos os aditivos celebrados, foi de R\$ 183.299.529,77, conforme valores atualizados até maio de 2015.

A consolidação das auditorias realizadas mostrou diversos problemas na execução dos contratos nos órgãos e entidades examinados, a saber:

- falhas de contagem de pontos de função;
- utilização de contrato de serviço de desenvolvimento e manutenção de sistemas, quantificado e remunerado em pontos de função, para desenvolvimento de portais web com Sistema de Gestão de Conteúdo;



- pagamentos distintos para alterações em uma mesma funcionalidade em curto espaço de tempo;
- ausência de diretrizes para a contratação de serviços de contagem de pontos de função;
- utilização da métrica homem-hora para serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas sem vinculação entre pagamentos e produtos/serviços entregues;
- prestação de serviços incompatíveis com o objeto do contrato; e
- dificuldades na prestação de contas diante da forma como são geridos os contratos de pontos de função.

Assim, foram emitidas 09 (nove) recomendações visando propor à SLTI/MP, como órgão central do SISP e responsável por orientar a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, melhorias nos normativos que edita sobre o tema.

Dessas recomendações, 04 (quatro) já foram atendidas, por meio das seguintes medidas:

- publicação da nova versão do Roteiro de Métricas de Software do SISP (versão 2.1), que passa a contar com o capítulo 7, o qual trata especificamente da abordagem a ser adotada em contratos utilizando metodologias ágeis e, principalmente, orienta como tratar os "pagamentos distintos para alterações em uma mesma funcionalidade em curto espaço de tempo";
- publicação de orientação técnica específica, no sítio <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/orientacoes-de-ti>, quanto à atribuição de quantidade excessiva de contratos de TI para gestão ou fiscalização para um mesmo servidor, bem como para o caso de designação de servidores não capacitados para as atividades de gestão e fiscalização dos contratos; e
- envio de ofício aos gestores de TI dos órgãos integrantes do SISP; publicação da Portaria nº 20, de 14 de junho de 2016; e publicação das orientações constantes do endereço eletrônico <http://governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/orientacoes-de-ti>, que tratam de: instruir os órgãos da APF para que se abstenham de incluir em seus editais a previsão de pagamentos em horas para atividades inerentes ao ciclo de vida de desenvolvimento de software; e explicitação de que itens não mensuráveis não devem abranger toda e qualquer atividade, mas apenas aquelas diretamente relacionadas ao processo de desenvolvimento de software e que não se deve realizar conversão de horas trabalhadas para pontos de função.

Apesar da evolução decorrente da implementação das citadas recomendações, vale citar que as demais aguardam providências conclusivas pelo gestor. Inicialmente, em relação à recomendação de ampliação na quantidade de capacitações em Análise de Pontos de Função, foi enviado plano de ação pela Unidade contemplando duas oficinas em 2016: a primeira, já realizada, e a segunda, prevista para junho próximo. No total, serão capacitados em torno de 230 servidores de diversos órgãos. Além disso, o gestor informa sobre a elaboração de processo para pagamento de GECC (Gratificação por Encargo de Cursos e Concursos) a servidores aptos a ministrar treinamentos de Pontos de Função, tendo sido elaborada ementa para dois treinamentos nesse formato, com 25 servidores capacitados em cada uma. Assim, a previsão é de que a recomendação esteja atendida em novembro de 2016.



Quanto à recomendação de analisar soluções disponíveis na Administração Pública para gestão de contratos de desenvolvimento de software, a fim de disponibilizar uma solução no Portal do Software Público, destaca-se que a STI já realizou articulação juntos aos órgãos, identificando, assim, os softwares disponíveis. Complementarmente, encaminhou ofícios aos órgãos solicitando os softwares GEMEOS e MINEIRO e criou um assunto em lista de discussão sobre informações e soluções desenvolvidas especificamente para a solução livre Redmine. Entretanto, apesar de a CGU considerar fundamentais as atividades efetuadas pela STI e compreender as limitações de sua competência, com objetivo de a Unidade buscar resposta conclusiva ao ofício já encaminhado, optou-se por prorrogar o prazo de atendimento da recomendação.

No que se refere à recomendação relativa à promoção de melhorias para minimizar os problemas básicos de contagem de pontos de função identificados nos órgãos, o prazo de atendimento previsto é agosto de 2016.

As demais recomendações serão atendidas por meio da publicação, pela STI, de documentos que orientem acerca de: contratações de serviços de construção e manutenção de portais web baseados em sistemas de gestão de conteúdo; e de contratações de serviços de apoio à contagem e aferição de pontos de função. Atualmente, os prazos para publicação dessas orientações são outubro e dezembro de 2016, respectivamente.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação do Processo de Gestão Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, determina que devem ser estipuladas metas fiscais para cada exercício, bem como alguns procedimentos a serem observados de modo a garantir seu cumprimento. Nesse sentido, estabelece uma série de competências para as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs, dentre as quais a necessidade de dispor sobre os critérios e forma de limitação de empenho e de incluir, em seu projeto de lei, o Anexo de Metas Fiscais - AMF, em que serão estabelecidas metas anuais de resultado.

Com base nas projeções de diversos parâmetros macroeconômicos – a chamada Grade de Parâmetros, elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda - SPE/MF, o Banco Central do Brasil e a Secretaria do Tesouro Nacional definem cenários para a trajetória da dívida (Dívida Líquida/PIB).

Com base nestes cenários, a Junta de Execução Orçamentária (JEO), composta pelos Ministros da Casa Civil da Presidência, da Fazenda e do Planejamento, juntamente com o Presidente da República, estabelecem a meta de superávit primário a ser considerada no PLDO, a qual deve ser compatível com a trajetória sustentável da dívida como proporção do PIB.

Também a partir da Grade de Parâmetros (atualizada, em função do transcurso do tempo), os diversos atores – Receita Federal do Brasil (RFB/MF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), órgãos setoriais, etc – realizam as projeções das receitas e das despesas obrigatórias constantes da LOA. Com estes valores, e com a meta de resultado primário, chega-se ao montante a ser destinado às demais despesas, as ditas despesas discricionárias.

Com promulgação da LOA, e por força do disposto no art. 8º da LRF, até trinta dias após a publicação do orçamento estabelece-se a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Este processo inclui a atualização das



estimativas de receitas e despesas e, caso necessário, a limitação de empenho de modo a garantir o atingimento da meta de superávit primário.

Até trinta dias após cada bimestre, conforme preconiza o art. 9º da LRF, são realizadas novas verificações – as chamadas Avaliações Bimestrais – daquelas projeções. A cada Avaliação Bimestral é produzido o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, com base no qual é alterado o decreto de programação financeira, atualizando as estimativas de receita com os valores realizados até o referido bimestre e, se necessário, os limites de empenho, as metas fiscais quadrimestrais e o montante de deduções da meta que se pretende perseguir e/ou utilizar.

Acrescenta-se que nos meses de maio, setembro e fevereiro são elaborados Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, o qual deve conter a avaliação do cumprimento da meta fiscal do quadrimestre, bem como as justificativas de eventuais desvios e a indicação das medidas corretivas adotadas.

Tendo em vista esse contexto e a criticidade do processo de gestão fiscal, foi realizada ação de controle pela CGU, em 2014, com o objetivo de avaliar os atos relativos à gestão fiscal do governo federal no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP tendo como escopo a transparência dos relatórios e a qualidade das estimativas que os embasam.

A ação de controle evidenciou fragilidades e possibilidades de avanços quanto à transparência dos relatórios, conforme se resume a seguir:

Transparência dos Relatórios Fiscais

Quanto à avaliação da transparência dos relatórios de avaliação bimestral, utilizou-se como critério para verificação o disposto no §4º do artigo 70º da Lei nº 12.309⁶ (LDO 2011), de 09/08/2010, que indica o conteúdo de informações que devem estar presentes nos Relatórios Bimestrais de Avaliação.

Da análise realizada, foram verificadas oportunidades de aperfeiçoamento na apresentação e conteúdo daqueles relatórios. Resumidamente, foram propostas as seguintes melhorias:

- ✓ Apresentação das memórias de cálculo para novas estimativas de receitas primárias ou das despesas primárias obrigatórias (exceto receita da RFB e receita previdenciária);
- ✓ Justificação das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária,
- ✓ Apresentação e justificação de alterações significativas da sazonalização de arrecadação frente ao originalmente previsto.

No que se refere aos relatórios quadrimestrais, de forma análoga, foram verificadas oportunidades de melhoria em sua apresentação e transparência, tendo em vista as seguintes fragilidades observadas:

- ✓ grau crescente de sintetização das informações, tanto em relação às projeções quanto em relação aos valores efetivamente arrecadados e/ou gastos;

⁶ Os requisitos se mantiveram constantes ao longo do período analisado, e são elencados como incisos do §4º dos artigos que regulamentaram a limitação de empenho decorrente do disposto no art. 9º da LRF em cada exercício – art. 70, 67, 49 e 51 das LDOs 2011 a 2014, respectivamente.



- ✓ mudanças quanto à forma de agregação das despesas, tanto entre o Relatório Bimestral e o Relatório Quadrimestral como também no tempo.

Recomendações emitidas e melhorias implementadas posteriores à auditoria, referentes à transparência dos Relatórios Fiscais

A CGU considera a transparência ponto central para promoção de melhorias na qualidade e confiabilidade dos relatórios relativos à gestão fiscal, tendo em vista essa característica possibilitar um maior escrutínio público e efetivo controle social.

Assim, visando promover a transparência, propôs-se, a época da auditoria, que os relatórios bimestrais passassem a disponibilizar informações sobre estimativas bimestrais de despesas em disposição similar ao atualmente constante dos anexos de programação financeira para as receitas. Um segundo avanço proposto foi o de possibilitar que as memórias de cálculo das projeções trouxessem as hipóteses utilizadas na estimativa (por exemplo, como se chegou a uma determinada estimativa de beneficiários do seguro desemprego). Indicou-se, ainda, que dados não financeiros e qualitativos poderiam ser atualizados a cada relatório, ou ser indicado o *site* onde tal informação esteja atualizada e disponível para o público externo.

Finalmente, questionou-se a possibilidade de disponibilização, em formato aberto e acessível, de séries históricas mensais na mesma forma de agregação e contabilização dos relatórios, em nível suficientemente analítico (utilizando o princípio de Pareto como guia para balizar o grau de síntese), e contendo também a evolução das projeções e estimativas de cada receita e despesa ao longo de cada exercício.

Após discussão dessas recomendações a SOF concordou em disponibilizar em formato aberto as séries históricas mensais na mesma forma de agregação e contabilização dos relatórios bimestrais, contendo também a evolução das projeções e estimativas de cada receita e despesa ao longo de cada exercício.

Quanto aos demais apontamentos, a SOF se comprometeu a incluir nos instrumentos fiscais sob sua gestão, referências (através de hiperlinks, notas de rodapé, anexos ou outras formas apropriadas) aos demais demonstrativos e/ou instrumentos (informações complementares ao PLOA, resultado do Tesouro Nacional, decretos de programação financeira) bem como às fontes originais dos dados, se estes estiverem disponíveis em sites ou publicações regulares dos órgãos responsáveis. Tal recomendação passou a ser atendida já em 2015.

Registre-se que a SOF também adotou medidas para saneamento de outros apontamentos realizados pela equipe de auditoria à época, conforme já pôde ser observado nos Relatórios do 2º Bimestre e do 1º Quadrimestre de 2015. No primeiro relatório, voltou a se apresentar de forma desagregada as receitas não administradas pela RFB e passou a apresentar a lista completa das estimativas de despesas primárias, incluindo aquelas sem alteração. Além disso, passou a publicar a totalidade da Grade de Parâmetros, permitindo um acompanhamento mais próximo de algumas variáveis macroeconômicas – anteriormente, parâmetros como a variação da massa salarial só eram disponibilizadas nos Relatórios Quadrimestrais. Quanto ao segundo relatório, ou seja, aquele referente ao 1º Quadrimestre de 2015, seu Anexo 5 voltou a exibir os valores realizados das receitas não administradas pela RFB e das despesas obrigatórias de forma desagregada, demonstrando, novamente, um avanço da Unidade no que se refere ao atendimento das recomendações expedidas pela CGU



Cumprir ressaltar, ainda, como ponto positivo decorrente do trabalho realizado, a disponibilização do Resultado do Tesouro Nacional na mesma forma de agregação das receitas e despesas primárias constantes dos Relatórios Bimestrais de Avaliação, ampliando, portanto, a transparência da gestão da política fiscal, conforme notícia veiculada na página institucional do Ministério da Fazenda⁷.

Projeções de receitas e despesas primárias do Governo Federal

A fim de avaliar os processos relativos à gestão fiscal do governo federal a cargo da SOF/MP, analisou-se a tempestividade dos ajustes e a aderência das estimativas à sazonalidade histórica das respectivas receitas/despesas. Uma vez que os Relatórios Bimestrais apresentam apenas as estimativas anuais de receita e despesa, torna-se crucial para o cumprimento das metas fiscais que estas apresentem uma aderência satisfatória face à efetiva tendência do exercício.

Adicionalmente, as estimativas devem ser aderentes com o comportamento histórico da receita ou despesa, especialmente porque muitas rubricas possuem uma maior concentração de arrecadação ou desembolso no final do exercício, o que exacerba naturalmente o risco orçamentário.

Após uma análise do comportamento das principais projeções de receitas quanto à criticidade (a magnitude dos desvios observados) e da materialidade (a ordem dos valores envolvidos) ao longo do período de 2011 a 2014, definiu-se como escopo o seguinte conjunto de rubricas:

- Receitas Previdenciárias;
- Receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB):
 - Concessões;
 - Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público;
 - Salário-Educação;
 - Receitas Próprias;
 - Cota-parte de Compensações Financeiras;
 - Dividendos;
 - Demais Receitas; e
 - Operações com Ativos.
- Despesas obrigatórias:
 - Benefícios Previdenciários;
 - Abono Salarial e Seguro Desemprego;
 - Benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia;
 - Desembolsos dos Fundos de Desenvolvimento Regionais (FDA, FDNE e FDCO); e
 - Créditos Extraordinários.

Da avaliação quanto à aderência das estimativas em relação à efetiva arrecadação/dispêndio e com seu comportamento histórico foram constatados problemas, conforme resumido na tabela 'Tipologia das questões encontradas, por rubrica', a seguir:

⁷ <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/fevereiro/stn-altera-estrutura-do-relatorio-do-resultado-do-tesouro-nacional-rtn>



Tipologia das questões encontradas, por rubrica

Rubrica	Intempestividade ⁸	Sazonalização ⁹	Outros ¹⁰
Receita Previdenciária	X	X	
Benefícios Previdenciários	X		X
Concessões			
CPSS	X	X	
Salário Educação		X	
Receitas Próprias			
Compensações Financeiras	X	X	
Dividendos	X		
Demais Receitas	X	X	
Operações com Ativos	X		X
Pessoal			
LOAS & RMV	X		
Abono & Seguro	X		
Créditos Extraordinários			X
FDA/FDNE/FDCO			X

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Quanto à sazonalização, evidenciou-se uma tendência de descolamento de algumas estimativas frente ao comportamento histórico das rubricas ao longo dos bimestres de cada exercício. Este problema foi especialmente percebido nas projeções referentes à arrecadação do último bimestre do ano, na maioria das vezes evidenciando superestimativa de receitas.

Quanto à intempestividade dos ajustes, a evidenciação diferiu em função do grau de detalhamento dos dados disponíveis. No caso da maioria das receitas, partiu-se das metas bimestrais atualizadas, constantes dos Decretos de Programação Financeira de cada exercício. Pôde-se perceber a manutenção das projeções anuais de arrecadação mesmo em face de seguidas frustrações por meio de aumentos equivalentes das metas de arrecadação dos bimestres seguintes, em especial o último.

Já no caso das despesas, foram apontadas situações onde, não obstante a tendência da execução no exercício superar as expectativas, as projeções não foram majoradas tempestivamente. Pôde-se evidenciar a tendência do exercício porque todas as despesas analisadas foram influenciadas primordialmente pelo reajuste do salário mínimo. Dessa forma, a comparação entre os valores projetados para a totalidade do exercício com a execução acumulada em doze meses – onde os efeitos do reajuste são incorporados com o decorrer dos meses – transpareceu claramente o comportamento apontado.

Em suma, os apontamentos inseridos naquela ação de controle possuem duas consequências deletérias: majoração do risco orçamentário e retardamento ou mesmo o impedimento da evidenciação da necessidade de maiores limitações de empenho das

⁸ Considerada como a ausência de reestimativa (ou sua ocorrência tardia) de receita ou despesa, em função dos saldos entre a arrecadação/execução prevista e a realizada, considerada a tendência do exercício.

⁹ Considerada como a não aderência do desdobramento em meses ou bimestres, relativo à estimativa anual de receita ou despesa, com o seu comportamento histórico.

¹⁰ Os problemas apontados são de natureza específica: em Benefícios Previdenciários, identificou-se a imprevisão, na estimativa constante da programação financeira de 2014, do montante relativo aos precatórios, falha essa corrigida apenas em novembro; em Operações com Ativos, trata-se da ausência de documentação ou estudos que fundamentassem as estimativas; em Créditos Extraordinários e nos Fundos de Desenvolvimento Regional, a equipe de auditoria defendeu a adoção de uma provisão no âmbito do espaço fiscal.



despesas discricionárias. Esses fatores conjugados comprometem a transparência fiscal da União e a própria credibilidade dos relatórios enquanto instrumentos de transparência e controle.

Recomendações quanto às falhas no processo de projeção e resultados posteriores da auditoria

A fim de sanar os problemas apontados foram expedidas recomendações à SOF nos seguintes termos:

- ✓ Elaborar e tornar público (no que couber) documentação do processo de elaboração dos Relatórios Bimestrais, detalhando, dentre outras informações, pelo menos as seguintes: etapas do processo, os atores participantes (internos e externos) e suas competências; principais metodologias de projeção; leitura dos quadros principais e/ou obrigatórios; disponibilização de margens de erro e/ou intervalos de confiança, quando cabíveis, e/ou outras informações nos informes submetidos ao corpo decisório, possibilitando um efetivo balizamento das decisões; e instâncias de validação e/ou aprovação.
- ✓ Instaurar processo formal contínuo de avaliação das metodologias de projeção;
- ✓ Manter registros formais internos que embasem as estimativas de receitas abrangidas pela rubrica ‘Operações com Ativos’, de forma a garantir a auditabilidade do processo;
- ✓ Detalhar, quando possível, as justificações das estimativas de receitas e despesas constantes dos Relatórios Bimestrais, os efeitos decorrentes de alteração do fator legislativo ainda não sancionados.

No que se refere à primeira recomendação supracitada, foi observado um avanço na transparência do processo de elaboração dos Relatórios Bimestrais, a partir da publicação de manual no portal Orçamento Federal. Entretanto, conforme corroborado pela própria Unidade, vislumbramos que a institucionalização do processo por meio, por exemplo, de Portaria, resultaria em uma maior formalidade e perenidade ao expediente e um aprimoramento na gestão da SOF/MP, motivo pelo qual optamos por manter a recomendação em monitoramento e aguardando novas informações a respeito do tema.

Quanto à necessidade de instaurar processo formal contínuo de avaliação das metodologias de projeção, cabe ressaltar que apesar de constar informação de que foi protocolado e encaminhado ao Secretário de Orçamento Federal documento anual com a avaliação das projeções das principais rubricas, reforça-se que o intuito da recomendação tem caráter estruturante, devendo a Unidade dar um caráter formal e institucional ao processo. Assim, apesar de positiva a elaboração do relatório de avaliação das projeções relativas ao exercício de 2015, optou-se por manter a recomendação em monitoramento, aguardando, assim, a formalização do processo, de modo a conferi-lo um caráter contínuo e sistemático.

Quanto às informações sobre “operações com ativos”, a Unidade informou que mantém os registros formais, porém esses são classificados como reservados, o que não impede o acesso do controle interno a tais documentos em momento posterior. Por fim, em relação aos efeitos decorrentes de alteração de fatores legislativos nas estimativas, verificou-se substancial melhoria nos relatórios bimestrais do ano de 2015, de modo que a recomendação relativa a esse ponto já foi dada como atendida pela CGU.



1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Planejamento Estratégico e indicadores do MP.

Foi realizada no âmbito da Auditoria Anual de Contas de 2015 da SE/MP, referente ao exercício de 2014, avaliação do planejamento estratégico do MP e seus componentes, incluindo os indicadores instituídos para aferir o desempenho da sua gestão.

Para a análise do Planejamento Estratégico do MP vigente à época, referente ao período de 2012-2015, adotou-se como referencial teórico o *Balanced Scorecard* (BSC) de Kaplan e Norton. Mapas estratégicos de organizações governamentais baseados nessa ferramenta procuram expressar uma estratégia de negócio baseada na persecução de um conjunto de objetivos estratégicos distribuídos ao longo de quatro perspectivas: sociedade, clientes/beneficiários, requisitos/processos e capacidade/ aprendizado.

Segundo o referencial utilizado, cada perspectiva deve contar, como padrão, com 2 a 5 objetivos, dentro de um limite geral de 10 a 12. Por sua vez, para cada objetivo devem ser definidos um ou mais indicadores, limitando-se a cerca de 20 a nível estratégico, conforme preconizava, inicialmente, Kaplan e Norton. Por fim, devem ser estabelecidas de 1 a 3 iniciativas estratégicas, variando de total de 8 a 15, as quais devem ser vinculadas aos objetivos estratégicos.

No que se refere ao Mapa estratégico do MP vigente naquele período, foi observado que objetivos da perspectiva de processos internos foram direcionados para as diversas Secretarias do Ministério, enquanto que os demais possuíam caráter mais transversal. Acrescenta-se ainda que a partir daquele Mapa Estratégico, algumas de suas Unidades elaboraram seus Planejamentos Estratégicos específicos e propuseram iniciativas estratégicas que buscavam tanto o alcance de seus próprios objetivos quanto daqueles almejados pelo Ministério. Por outro lado, também foi identificada uma grande disparidade entre os diversos Planejamentos Estratégicos das Secretarias vinculadas ao MP quanto à aderência ao referencial teórico mencionado.

A Diretoria de Planejamento do MP manifestou à época que o monitoramento dos resultados se dava por meio de reuniões periódicas nas quais as Unidades informam as entregas. Diante desse fato, manifestamos naquele Relatório que o procedimento não substitui o uso de indicadores como ferramenta de uma boa governança. Isso porque, dentre outros motivos, os indicadores também servem de guia para a definição das iniciativas, uma vez que estas devem necessariamente gerar impacto em pelo menos um dos indicadores estabelecidos para o respectivo objetivo.

Todo esse cenário se mostrou ainda mais sensível tendo em vista o MP possuir uma quantidade significativa de Unidades descentralizadas e pelo fato da pasta deter competências que abarcam a gestão da “área meio” do Governo Federal, relevando a necessidade de a alta administração do Ministério ter uma visão geral atualizada do desempenho da gestão tanto interna quanto no nível de toda a Administração Pública Federal. Tal desafio, portanto, se tornaria mais factível por meio do uso de indicadores e, conseqüentemente, sua utilização aliada ao estabelecimento de metas contribuiria para a transparência da gestão perante a sociedade.

Foi levantado, ainda, que constava do Planejamento Estratégico 2012-2015 uma profusão de objetivos estratégicos e iniciativas em comparação com a quantidade recomendada pelo referencial teórico utilizado, e usualmente avaliada como limite



máximo para garantir o foco estratégico da organização, fato atrelado em grande parte à delimitação imprecisa dos objetivos estratégicos.

Além disso, foi verificada uma sobreposição de objetivos e excesso de iniciativas em algumas perspectivas e ausência em outras, o que vai de encontro a uma das premissas do *balanced scorecard*, que se caracteriza pelo o balanceamento do enfoque em diversas perspectivas.

Diante do exposto, restou evidenciado a necessidade de atuação mais efetiva por parte da Secretaria Executiva, por meio da DIPLA, no intuito de sanar as fragilidades apontadas na gestão estratégica do MP. Para tanto, cabe à Unidade definir uma estratégia mais concisa e melhor representada no Mapa Estratégico, estabelecendo objetivos e iniciativas claros e bem delimitados a serem definidos no Plano posterior, e garantindo que os planejamentos estratégicos das Unidades subordinadas estejam alinhados ao do Ministério.

Além disso, concluiu-se sobre a importância do desenvolvimento de bons indicadores para o aperfeiçoamento da gestão estratégica, uma vez que os mesmos se apresentam como ferramental necessário para subsidiar os dirigentes e servidores no monitoramento e gestão das Unidades, diagnóstico de problemas e como forma de priorização.

Para se alcançar as melhorias almeçadas, a equipe de auditoria recomendou à Unidade o que segue:

“Implemente plano estratégico para o MP com as seguintes características:

a) Definição de objetivos estratégicos que expressem, em seu conjunto, a estratégia traçada para concretizar a missão definida para o Ministério;

b) Definição de indicadores estratégicos para os objetivos propostos em dimensões que permitam a alta administração monitorar o desempenho da Pasta diante dos desafios afetos a sua competência, demonstrando a adequação da performance do Ministério frente à direção e o ritmo definidos em sua visão e missão;

c) Definição de iniciativas estratégicas com escopo bem definido, que resultem em impactos diretos sobre alguma dimensão dos objetivos selecionados, preferencialmente influenciando um ou mais dos indicadores relacionados;

d) Estabelecimento de diretrizes e metodologia que garantam a harmonização entre os planos das Unidades e o alinhamento ao plano estratégico do MP, prevendo a definição, por estas, de indicadores de desempenho que expressem a efetividade dos esforços empreendidos”.

No âmbito do acompanhamento das medidas adotadas pela Unidade sobre o tema, verificou-se que o processo de elaboração do Planejamento Estratégico do MP para o período 2016-2019, iniciado em setembro de 2015, já se encontra em estágio avançado.

Mais detalhadamente, a partir da realização de oficinas foram definidos os Objetivos Estratégicos do Ministério que, após validados, passaram a servir de base para a definição dos Objetivos de Contribuição das Unidades, bem como foram propostos indicadores, iniciativas e entregas.



Vale ressaltar, entretanto, que de acordo com a Unidade, “devido à mudança de dirigentes ao longo dos últimos meses, fizeram-se necessárias readequações no trabalho produzido por quase todas as Unidades (...)”. Acrescenta, ainda, que “com as oficinas das Unidades concluídas, foi possível identificar quais Iniciativas e Entregas estratégicas comporiam o PE do MP, dado que estas são um grupo seletivo das Iniciativas das Unidades”.

Destaca-se que no estágio atual estão sendo analisados os Indicadores e consolidados os Objetivos, Iniciativas e Entregas propostos e que ao final todo o processo será submetido à validação da alta direção do MP.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Acompanhamento dos desdobramentos do item 9.6 do Acórdão TCU nº 2927/2013 – Plenário.

Em 2013, foi exarado o Acórdão nº 2927/2013 – Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU, cujo item 9.6 determinou, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que segue:

“9.6 reiterar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de sua Secretaria Executiva, a determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão 788/2006 - Plenário, reiterada por meio do subitem 9.7 do Acórdão 3.304/2011 - Plenário, no sentido de que, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que realizam transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, em especial a Caixa Econômica Federal (CEF), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Fundo Nacional de Saúde, o Ministério da Integração Nacional, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério dos Esportes, o Ministério da Cultura e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura de recursos humanos e materiais mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, a ser apresentado a este Tribunal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste acórdão, o qual deverá comportar, para cada órgão ou entidade:

9.6.1. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais atualmente disponível para o cumprimento dessa finalidade;

9.6.2. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais mínimos necessários à sua boa atuação nas três etapas de controle da transferência voluntária de recursos públicos federais (o exame e aprovação dos pedidos, o acompanhamento concomitante da execução e a análise das prestações de contas), tomando-se como parâmetro, sobretudo, o montante anual de recursos repassados e o objeto da atuação de cada órgão ou entidade;



9.6.3. as providências a serem adotadas pelo órgão ou entidade e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para dotar o órgão ou entidade dos recursos mínimos mencionados no item 9.6.2;

9.6.4. o cronograma de implementação dessas providências, contemplando toda a programação e o prazo de conclusão”;

Tal determinação decorreu de comando originalmente previsto no Acórdão nº 788/2006 – Plenário, e respectivas reiteraões em decorrência de monitoramentos realizados pelo Tribunal de Contas da União.

Assim, para o correto entendimento da matéria se faz necessário, primeiramente, delinear a origem e histórico do acompanhamento da determinação exarada pela corte de contas no item 9.6 do Acórdão nº 2927/2013 – Plenário.

Em 2006, o TCU realizou fiscalização de orientação centralizada (FOC) em órgãos e entidades federais repassadores de recursos mediante transferências voluntárias. Na ocasião, foram identificadas diversas fragilidades nos sistemas de controle dos recursos repassados. Em síntese, foram expostas deficiências dos órgãos e entidades na estrutura de pessoal envolvido e no controle do estoque de prestações de contas, bem como falhas na concessão de recursos, no acompanhamento da execução do ajuste e na análise das prestações de contas, além de deficiências nos controles internos. Tais constatações foram consolidadas no já citado Acórdão nº 788/2006 - Plenário.

Dentre as determinações proferidas pelo citado Acórdão, destacou-se a necessidade de reestruturação dos órgãos e entidades repassadores, dotando-os de meios humanos e materiais necessários à boa e regular execução das transferências voluntárias. Para tanto, o Tribunal determinou ao Ministério do Planejamento - MP que elaborasse, no prazo de 180 dias, estudo técnico com vistas a estruturar os concedentes, estipulando monitoramentos regulares para verificação das providências tomadas.

Por ocasião do primeiro monitoramento, constatou-se que o MP deu prioridade à implementação do Siconv, em detrimento do estudo técnico necessário para dotar os órgãos e entidades de estrutura de recursos humanos e materiais adequada. Segundo informações repassadas pelo Ministério à época, apenas ao final da implementação do novo sistema SICONV seria possível fazer uma avaliação da estrutura necessária ao gerenciamento das transferências de recursos, objeto do estudo técnico.

Diante do não cumprimento do prazo para a realização do estudo, o TCU reiterou ao MP, por meio do Acórdão nº 3.304/2011- Plenário, a determinação já expedida anteriormente.

Já na 2ª fase do plano de monitoramento, o TCU, novamente, não verificou o cumprimento da determinação em análise. Conforme apurado pela Corte de Contas, não teria sido possível à SLTI/MP a realização do estudo apontado na deliberação, uma vez que a Unidade estava dedicada à implantação de funcionalidades do Siconv. Além disso, foi afirmado pela SLTI/MP que a mesma não possuía competência regimental para coordenar um estudo daquele porte. Diante disso, considerando a falta de providências para realização do estudo, foi proferido o Acórdão nº 2.927/2013 - Plenário, reiterando a determinação.

Em 2014, o MP apresentou a Nota Técnica Conjunta nº 4/2014/SEGEP/SLTI/MP que, em linhas gerais, esclareceu não fazer parte das competências da Segep a gestão de pessoal de cada órgão ou entidade, uma vez que essa matéria seria de competência exclusiva da respectiva Unidade. Adiciona, ainda, que a gestão da estrutura organizacional dos órgãos e entidades públicas também não faria parte das competências



da Segep, tendo em vista que o tratamento da matéria caberia a cada unidade administrativa.

De outro bordo, o MP argumentou que, apesar de alguns órgãos celebrarem regularmente transferências voluntárias, ocorre anualmente variação do volume de convênios firmados, o que dificulta a alocação de servidores para as atividades inerentes à gestão de convênios.

Em 2015, por ocasião do 4º monitoramento, o MP foi instado a prestar novos esclarecimentos sobre as providências tomadas em relação ao atendimento do item 9.6 do Acórdão nº 2927/2013 - Plenário, bem como quanto aos impactos da utilização da #RedeSiconv no atendimento da determinação, ocasião em que foi exarada a Nota Técnica Conjunta nº 167/2015/SEGEP/SLTI-MP.

Em resumo, o expediente repetiu os argumentos já expostos anteriormente sobre os limites de atuação da SEGEP e SLTI. Quanto aos impactos da #RedeSiconv, a referida Nota Técnica observou que as iniciativas do projeto não estão voltadas ao atendimento das determinações relativas ao item 9.6 do Acórdão nº 2.927/2013 - Plenário, pois o objetivo principal da rede é a disseminação de conhecimento entre os usuários do Siconv, em que pese os impactos na melhoria dos processos de transferências operacionalizadas por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Cumprido ressaltar que, de acordo com aquela Nota Técnica, o MP considerou as providências tomadas como suficientes para o cumprimento, conforme excerto reproduzido a seguir:

Nota Técnica Conjunta nº 167/2015/SEGEP/SLTI-MP

Conclusão

“14. Diante do exposto, a SEGEP/MP e a SLTI/MP entendem que todas as providências e justificativas para o atendimento das determinações contidas nos itens 9.6, 9.6.1, 9.6.2, 9.6.3 e 9.6.4 do Acórdão 2927/2013 - TCU - Plenário já foram enviadas ao TCU por meio da Nota Técnica Conjunta nº 04/2014/SEGEP/SLTI/MP, bem como ressalta-se que as iniciativas da #RedeSiconv visam à capacitação dos usuários, com perspectiva de melhora nos processos de celebração, acompanhamento, execução e prestação de contas das transferências de convênios, contratos de repasse e termos de parceria”.

Mais recentemente, em março de 2016, foi expedido o Acórdão nº 468-6/16 - Plenário que consolidou as constatações e análises decorrentes do 4º Monitoramento das determinações expedidas no âmbito da auditoria que avaliou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, realizado em 2015.

Da leitura do citado acórdão, verificou-se que o TCU não concordou com os argumentos apresentados pelo MP para justificar a não realização do estudo técnico. Nesse particular, vale trazer alguns trechos do documento:

“Quanto aos argumentos apresentados pelo Ministério do Planejamento na Nota Técnica nº 4/2014/SEGEP/SLTI/MP, em especial o de que não caberia à Segep fazer gestão de pessoal, matéria que seria de competência exclusiva de cada órgão e entidade em razão de sua autonomia administrativa, vale esclarecer, inicialmente, que a intenção do comando contido no item 9.1 do Acórdão 788/2006-Plenário (reiterado pelo 9.6 do Acórdão 2.927/2013 - Plenário) não é a alegada pelo Ministério do Planejamento.

(...)



Ora, caso não coubesse ao MP a realização do estudo de que trata o Acórdão 788/2006 - Plenário em razão da ausência de competência para tal, essa alegação deveria ter sido apresentada ainda em 2006, como resposta imediata a determinação formulada por esta Corte.

O Ministério do Planejamento, no entanto, não alegou esse impedimento nos anos que se seguiram à publicação do Acórdão 788/2006 - Plenário. Ao MP coube informar, entre outras justificativas, que estava se dedicando à implantação do Siconv e, uma vez concluída essa fase, realizaria tal estudo.

(...)

Vale destacar, por oportuno, que, devido ao tempo transcorrido entre a data da deliberação e o presente trabalho, o tema 'Transferências Voluntárias' não ocupa mais a posição de relevância vista em tempos pretéritos, em razão do comportamento verificado no volume de recursos repassados a convenientes nos últimos anos.

(...)

*Nesse sentido, apesar da menor expressividade dos valores repassados atualmente a convenientes, o advento da Lei 13.019/2014, a qual demandará inclusive adaptações no Siconv, **renova a necessidade de que o estudo técnico determinado no item 9.6 do Acórdão 2.927/2013 - Plenário seja realizado.***

Ao final da análise, conforme se depreende dos trechos acima citados, o TCU renova a determinação, ora em análise, com mudanças em relação ao texto original, cujo conteúdo reproduzimos abaixo:

*“9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em reiteração das medidas anteriormente dirigidas ao referido ministério por meio dos Acórdãos 788/2006 (subitem 9.1), 3.304/2011 (subitem 9.7) e 2.927/2013 (subitem 9.6), todos do Plenário, que, **em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que mais realizam transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura de recursos humanos e materiais mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, a ser apresentado a este Tribunal no prazo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste acórdão, o qual deverá comportar, para cada órgão ou Órgão/Entidade/Órgão/Entidade/Unidade:***

9.5.1. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais atualmente disponível para o cumprimento dessa finalidade;

9.5.2. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais mínimos necessários à sua boa atuação nas três etapas de controle da transferência voluntária de recursos públicos federais (o exame e aprovação dos pedidos, o acompanhamento concomitante da execução e a análise das prestações de contas), tomando-se como parâmetro, sobretudo, o montante anual de recursos repassados e o objeto da atuação de cada órgão ou entidade;

9.5.3. as providências a serem adotadas pelo órgão ou entidade e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para dotar o órgão ou entidade dos recursos mínimos mencionados no item 9.6.2;

9.5.4. o cronograma de implementação dessas providências, contemplando toda a programação e o prazo de conclusão”.



Instada a se manifestar sobre os desdobramentos atualizados do tema, a Unidade informou que adicionalmente aos apontamentos já levantados sobre a RedeSiconv, no exercício de 2015 foi apresentado o Projeto de Lei nº 4.253/2015, com o objetivo de criação do cargo de Analista Técnico de Pessoal e de Logística, de nível superior. A norma prevê que os ocupantes dos cargos “*terão lotação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (...) e exercício na Administração Pública Federal direta*” e poderão “*exercer atividades de suporte a transferências voluntárias*”. Em que pese ainda pendente de aprovação, tal medida pode ser caracterizada como iniciativa do Ministério em fortalecer os recursos humanos ligados às atividades de transferências voluntárias.

Na dimensão relativa a materiais, também explorada no âmbito do Acórdão, cabe destacar o projeto de mapeamento e melhoria de processos, conduzido pelo Departamento de Transferências Voluntárias - DETRV, cujos objetivos impactam diretamente na simplificação e eficácia da execução dos instrumentos de transferências voluntárias da União.

Por fim, ressalta-se que a gestão das transferências voluntárias vem sendo aprimorada por meio da substituição da atual Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24/11/2011, que conta com a participação do MP e tem como principais objetivos: i) aperfeiçoar o modus operandi relativo ao processo de transferências voluntárias da União, ii) aprimorar a gestão orçamentaria e financeira destes instrumentos, iii) propor alternativas de melhoria do acompanhamento e iv) padronizar os procedimentos relativos a prestação de contas.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação das trilhas de auditoria de pessoal referentes às Unidades Pagadoras do MP.

Por meio da aplicação de trilhas de auditoria na área de pessoal, a CGU vem atuando, desde o exercício de 2010, na folha de pagamento de pessoal de todo os órgãos do Poder Executivo Federal, inclusive do MP. O principal intuito é identificar eventuais inconsistências e apresentá-las aos gestores para a adoção de providências cabíveis em cada caso concreto.

De forma geral, a trilha de auditoria é uma ferramenta utilizada para identificar situações de inconsistências cadastrais ou de pagamentos em relação ao ordenamento legal, construída a partir de evidências resultantes dos cruzamentos de dados constantes da base do SIAPE. Esta ação de controle é um processo contínuo, no qual o escopo é constantemente ampliado e aprimorado.

Após a extração dos dados e a execução dos cruzamentos das bases de dados, as informações de inconsistências coletadas das trilhas de auditoria de pessoal são encaminhadas aos gestores dos órgãos para que sejam tomadas as devidas providências em prazo previamente definido. Após esse prazo, a CGU analisa as justificativas prestadas pelos gestores, podendo optar por 8 tipos distintos de parecer: inconsistência solucionada; falha solucionada e valores a devolver; pendência de providências da UPAG; divergência de entendimento; solução impedida por controvérsia judicial; solução pendente de ação preliminar do órgão central do SIPEC; ocorrência improcedente; e utilização de critério inadequados.



Com objetivo de facilitar os trabalhos dos Gestores e permitir o acompanhamento e o monitoramento mais eficientes das providências a cargo das unidades pagadoras com vistas a regularizar as inconsistências apontadas pelas trilhas, a CGU desenvolveu sistema, em ambiente Web, para que o gestor, previamente autorizado e cadastrado, registre o posicionamento da Unidade sobre as referidas trilhas, e os auditores da CGU, as análises sobre as respostas informadas pelos Gestores.

Por meio do Sistema de Trilhas de Pessoal, supracitado, foram apontadas 185 ocorrências em 2015, somando-se as duas cargas de inconsistências. Ressalta-se que até a data de confecção desse relatório houve a prestação de justificativa para 89% das ocorrências verificadas, conforme se observa no quadro resumo a seguir, o qual também demonstra o quantitativo de análises realizadas pela CGU em 2015:

Resumo das inconsistências

Sigla UPAG	(A) Quantidade inconsistências	(B) Inconsistências respondidas	(C) Inconsistências analisadas CGU	% Inconsistências respondidas (B/A)	% Inconsistências analisadas (C/A)
EX/DEMEC	17	17	11	100%	65%
ANISTIADOS	35	35	35	100%	100%
COGEP-SPOA	96	80	75	83%	78%
GGGESDEPEX	37	33	25	89%	68%
TOTAL	185	165	146	89%	79%

Fonte: Sistema Trilhas de Auditoria – maio/2016

Como se depreende do quadro acima, no âmbito da Administração Direta do MP, a responsabilidade pela folha de pagamento recaiu, em 2015, sobre 04 unidades pagadoras: EX/DEMEC, Anistiados, COGEP-SPOA e GGGES-DEPEX.

Destaca-se que as devoluções ao erário a partir do trabalho realizado em 2015, informadas pelo gestor, somaram o montante de R\$ 227.040,47, divididas entre as unidades pagadoras da seguinte forma:

Devolução ao erário informada pelos gestores (em R\$)

Sigla UPAG	Quantidade de inconsistências	Valor das inconsistências	Devolução ao erário informada pelo gestor
EX/DEMEC	17	35.161,18	14.867,33
ANISTIADOS	35	510.998,34	-
COGEP-SPOA	96	375.722,53	211.716,64
GGGESDEPEX	37	22.046,06	456,50
Total	185	943.928,11	227.040,47

Fonte: Sistema de Trilhas de Pessoal – maio/2016.

Tais valores, não necessariamente, retornam ao erário em uma única parcela. As devoluções dependem, muitas vezes, da conclusão de processos administrativos, e até mesmo judiciais, e não raramente são parceladas. Entretanto, é de se destacar que o montante supracitado não leva em consideração o benefício financeiro das suspensões de pagamentos e das correções dos valores pagos mensalmente.

Conclui-se, dessa forma, que, em que pese ainda haver pendências no que se refere à regularização das ocorrências apontadas nas trilhas de pessoal, as unidades pagadoras do Ministério do Planejamento vêm atuando tempestivamente e satisfatoriamente na correção das ocorrências apontadas pelo sistema de trilhas de auditoria de pessoal.



Providências adotadas quanto às irregularidades no enquadramento de servidores da extinta Fundação Roquette Pinto.

Conforme tratado no Relatório de Auditoria nº 201306479, relativo à avaliação da gestão da Secretaria Executiva do MP referente ao exercício de 2012, no âmbito do Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX constatou-se, por ocasião da realização de auditoria operacional na folha de pagamento da extinta Fundação Roquette Pinto, a ocorrência de casos de enquadramento irregular dos servidores daquela Fundação no quadro de pessoal do MP, bem como a alteração indevida do nível de escolaridade ou, ainda, a realização imprópria de ascensão funcional.

A fim de sanar as impropriedades acima citadas, a CGU emitiu recomendação ao DEPEX para que avaliasse cada um dos 316 casos apurados de possível enquadramento irregular com o objetivo de confirmar as irregularidades apontadas, calcular o valor pago indevidamente e adotar as providências para a revisão dos atos de reenquadramento, quando necessário. Desses 316 casos, segundo informações do DEPEX, 245 são servidores vinculados ao DEPEX, enquanto outros 71 são vinculados a outros órgãos.

Da última atualização da unidade sobre os casos pendentes verificou-se aumento nos processos concluídos, cujo balanço é apresentado no quadro resumo a seguir:

Evolução da revisão dos processos – 2013/2014/2015

SITUAÇÃO		ANO 2013	ANO 2014	ANO 2015
TOTAL		316	316	316
SERVIDORES VINCULADOS A OUTRAS UNIDADES PAGADORAS		66	67	71
SERVIDORES VINCULADOS AO DEPEX		250	249	245
1	PROCESSOS CONCLUÍDOS	60	165	213
	<i>Arquivados</i>	<i>60</i>	<i>113</i>	<i>158</i>
	<i>Encaminhados ao TCU</i>	<i>-</i>	<i>29</i>	<i>31</i>
	<i>Encaminhados à CGU (SISAC)</i>	<i>-</i>	<i>19</i>	<i>24</i>
	<i>Pendente manifestação do interessado</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
	<i>Amparados por decisão judicial</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>0</i>
2	PROCESSOS PENDENTES	190	84	32
	<i>Amparados por decisão judicial</i>	<i>-</i>	<i>5</i>	<i>4</i>
	<i>Processos em análise</i>	<i>190</i>	<i>79</i>	<i>28</i>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Quanto aos servidores vinculados a outras unidades pagadoras, a divisão se dava da seguinte forma:

- Vinculados à AGU; FIOCRUZ; FUNARTE; FUNASA; Inst. Benjamin Constant; INEP; e IPHAN – 1 servidor em cada;
- Vinculados à FUNAI – 3 servidores;
- Vinculados ao MEC – 5 servidores;
- Vinculados ao Comando da Aeronáutica (COMAER/Ministério da Defesa) – 7 servidores;
- Vinculados ao Comando do Exército (COMEX/Ministério da Defesa) – 7 servidores;
- Vinculados ao MTB – 11 servidores;
- Vinculados ao MF – 12 servidores;
- Vinculados à COGEP (Ministério do Planejamento) – 15 servidores;



Nesses casos específicos de outras UPAGs, o DEPEX orientou os referidos órgãos para que informassem à CGU sobre as ações adotadas para a revisão do enquadramento de servidores oriundos da extinta Fundação Roquete Pinto.

Ante o exposto, observa-se que ainda restam processos pendentes, motivo pelo qual fica reforçada a necessidade de a Unidade continuar a proceder às análises, bem como de manter esta CGU informada a respeito do andamento dessas.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201601260

Unidade auditada: SECRETARIA EXECUTIVA – SE/MP

Ministério supervisor: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - MP

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 14 de julho 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601260

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA – SE/MP

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - MP

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: DYOGO OLIVEIRA

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como das Unidades por ela consolidadas (Secretaria de Orçamento Federal - SOF; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI; Secretaria de Tecnologia da Informação – STI; Secretaria de Gestão – SEGES; Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN; Assessoria Econômica – ASSEC/MP; e Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público - SEGRT) expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Foram observados avanços a partir da atuação da Secretaria de Gestão – SEGES/MP no que se refere à adoção de medidas que visam estruturar uma rede colaborativa com os atores envolvidos nas transferências voluntárias, o que contribui para o atendimento do item 9.6 do Acórdão TCU nº 2.927/2013. Também ocorreram melhorias significativas na sistemática de projeção de receitas e estimativa de despesas primárias do Governo Federal e na transparência dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, resultado da atuação da Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP.

Quanto às recomendações do Plano de Providências Permanente do Ministério, verificou-se o atendimento de 33% das recomendações no exercício, estando as restantes em estágios diversos de implementação, justificando, assim, as repactuações de prazos solicitadas pelo gestor e aceitas pela CGU.

No que se refere à suficiência dos controles internos administrativos, destacamos a estruturação do planejamento estratégico da Unidade, bem como a instituição de indicadores como forma de acompanhar e aferir o desempenho da gestão, fase crucial para o estabelecimento das demais perspectivas do sistema de

controle interno de uma organização. A construção do Planejamento encontra-se em fase de aprovação pela alta cúpula do Ministério, tendo sua finalização impactada diretamente em razão das constantes e recentes mudanças de dirigentes da Pasta.

Salientamos, também, a implementação de práticas administrativas positivas, a exemplo da maior transparência dos Relatórios Fiscais, divulgação de informações relativas à estimação de receitas e despesas primárias, manualização de procedimentos e instauração de procedimento formal contínuo de avaliação das metodologias de projeção, promovendo, assim, maior controle social do processo. Também mostra-se relevante e de grande alcance a publicação da nova versão do Roteiro de Métricas de Software do SISP, o que contribui para o aprimoramento das contratações de empresas para terceirização de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, na modalidade fábrica de software.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 14 de julho de 2016.

JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ
Diretor de Auditoria da Área Econômica