



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

**AUDITORIA ANUAL DE CONTAS DA
SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-
GERAL DA UNIÃO - *Exercício 2016***

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Secretaria Federal de Controle Interno

Diretoria de Governança e Gestão

Órgão: **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**

Unidade Examinada: **Secretaria-Executiva**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório nº **201701277**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

Auditoria de caráter anual que tem por objetivos: avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão realizada pela unidade auditada; informar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade e destacar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

O presente relatório é resultado da Auditoria Anual de Contas da Secretaria-Executiva do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, relativa ao exercício de 2016, que teve como objetivo avaliar: os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, os indicadores de gestão instituídos pela unidade; o Observatório da Despesa Pública e o cumprimento das determinações e recomendações do Controle Interno e do Controle Externo.

Para esta avaliação, realizaram-se trabalhos de campo e análise documental no período de 15/06 a 15/08/2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

Por meio da Decisão Normativa nº 156, de 30 de novembro de 2016, o TCU definiu que a Secretaria-Executiva do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União teria as contas de seus responsáveis julgadas para o exercício de 2016.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que os resultados quantitativos e qualitativos da gestão estão sendo atendidos. Por outro lado, ao analisar os indicadores instituídos para aferir o desempenho da sua gestão, identificaram-se, em parte deles, fragilidades em relação aos critérios de Completude, Comparabilidade, Confiabilidade, Acessibilidade e Economicidade, sendo, portanto, recomendado revisá-los.

Quanto ao ODP, observou-se oportunidade de melhoria na utilização dos seus produtos, especialmente quanto ao uso das trilhas de auditoria. Para isso, vislumbra-se a necessidade da implementação de um processo sistemático e permanente de avaliação dos produtos ODP com a participação das áreas envolvidas.

Quanto ao atendimento das recomendações e/ou determinações destinadas à CGU, observou-se que a maioria das recomendações foi atendida. No entanto, percebe-se fragilidade no processo de controle e acompanhamento, cabendo, portanto, à CGU estabelecer rotinas e procedimentos estruturados que permitam um melhor gestão destas informações.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
2. RESULTADO DOS EXAMES	8
2.1. CONFORMIDADE DO RELATÓRIO DE GESTÃO E ROL DE RESPONSÁVEIS	8
2.2. OS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO ESTÃO SENDO ATENDIDOS	8
2.3. FRAGILIDADES NOS INDICADORES DE GESTÃO INSTITUÍDOS PELA UNIDADE	19
2.4. POSSIBILIDADE DE MELHORIA NA UTILIZAÇÃO DOS PRODUTOS ODP	25
2.4.1. REDE OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA	26
2.4.2. OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA - CGU	28
2.5. FRAGILIDADE NO CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES/ DETERMINAÇÕES EMANADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE	32
2.5.1. MONITORAMENTO DAS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCU	34
2.5.2. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO	35
3. RECOMENDAÇÕES	40
4. CONCLUSÃO	40

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT: Acordo de Cooperação Técnica

CCCI: Comissão de Coordenação de Controle Interno

CGE: Controladoria-Geral do Estado

CGM: Controladoria-Geral do Município

CGU-PAD: Sistema de Gestão de Processos Disciplinares

CISSET/PR: Secretaria de Controle Interno da Casa Civil

CRG: Corregedoria-Geral da União

DIE: Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas

LAI: Lei de Acesso a Informação

LOA: Lei Orçamentária

MPDG: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

ODP: Observatório da Despesa Pública

OGU: Ouvidoria-Geral da União

PPA: Plano Plurianual

PPP: Plano de Providências Permanente

PROFIP: Programa de Fomento à Integridade

Proprevine: Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira

SCI: Sistema de Controle Interno do Poder Executivo

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SFC: Secretaria Federal de Controle Interno

SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF: Secretaria de Orçamento Federal

STA: Sistema de Trilhas de Auditoria

STPC: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TCU: Tribunal de Contas da União

TI: Tecnologia da Informação

UPC: Unidade Prestadora de Contas

UPM: Unidade de Produção e Memória

INTRODUÇÃO

A Auditoria Anual de Contas foi realizada no Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) com o objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme definido pela Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.

Nesse sentido, o TCU e a CGU delimitaram o escopo objetivando responder às seguintes questões de auditoria:

1. O relatório de gestão e o Rol de Responsáveis estão em conformidade com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças?
2. Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, estão sendo atendidos?
3. Os indicadores instituídos e utilizados pela Unidade Prestadora de Contas para aferir o desempenho da sua gestão atendem, principalmente, aos critérios de Completude, Comparabilidade, Confiabilidade, Acessibilidade e Economicidade?
4. Os trabalhos resultantes do Observatório da Despesa Pública são utilizados pelas Secretárias finalísticas da CGU?
5. A Unidade mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações e determinações emanadas pelos Órgãos de Controle Interno e Controle Externo?

Para esta avaliação, realizaram-se trabalhos de campo e análise documental, no período de 15/06 a 15/08/2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Os exames abrangeram a análise de documentos relativos à gestão da unidade no exercício de 2016 e entrevistas com servidores envolvidos na gestão da unidade, para a confirmação das informações fornecidas documentalmente.

2. RESULTADO DOS EXAMES

2.1. Conformidade do Relatório de Gestão e Rol de responsáveis.

O Relatório de Gestão e as demais peças referentes à prestação de contas do exercício de 2016 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, enviadas por meio do sistema e-Contas, foram elaboradas conforme a Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e a Decisão Normativa TCU nº 156/2016, contemplando os conteúdos e os formatos obrigatórios.

2.2. Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão estão sendo atendidos.

A fim de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos atingidos pela unidade no exercício de 2016, a equipe de auditoria analisou as seguintes informações:

- objetivos estabelecidos no Plano Plurianual – PPA;
- objetivos estabelecidos no Plano Estratégico;
- execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual – LOA vinculadas a programas temáticos.

Dimensões do Plano Plurianual 2016-2019

O PPA 2016-2019, em sua dimensão tática, é dividido em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado¹. Os programas temáticos, objeto da presente análise, retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do Plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática.

Os programas temáticos são monitorados através de indicadores e são divididos por objetivos². Estes, por sua vez, são tidos como o primeiro nível de responsabilização do Plano, uma vez que é identificado um órgão responsável para cada Objetivo.

No PPA 2016-2019, o Objetivo passou a ser também o elo do Programa Temático com as suas fontes de financiamento: as ações orçamentárias (dimensão operacional). Cada

¹ Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

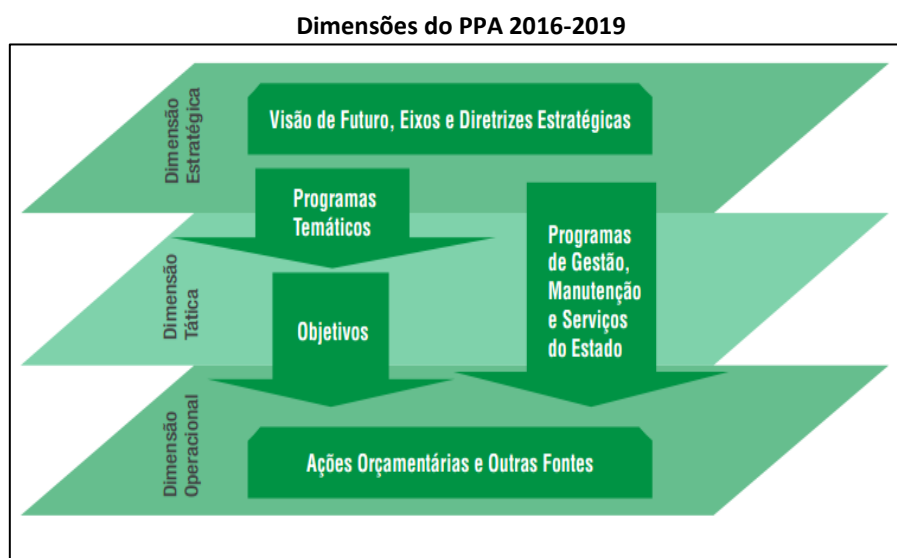
² O objetivo deve expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Objetivo é decomposto em metas, qualitativas ou quantitativas, que expressam a medida de alcance do Objetivo, o qual pode apresentar mais de uma meta a ele vinculada.

A meta é o elemento do Programa que permite verificar a evolução do Objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA, podendo ter um Órgão Superior responsável diferente do Órgão responsável pelo Objetivo ao qual ela pertence.

Por fim, as iniciativas declaram os meios que viabilizam os Objetivos e suas metas, explicitando o “como fazer” ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão necessários ao alcance dos objetivos.

O esquema a seguir ilustra as dimensões do PPA acima citadas:



Fonte: Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 – MPDG.

Feitas as primeiras considerações sobre o PPA, procede-se à análise dos objetivos relacionados ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Identificaram-se três objetivos que possuem metas relacionadas ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, todas não quantificáveis. Cumpre ressaltar que somente dois desses objetivos têm como responsável primário o Ministério da Transparência. O outro objetivo é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Objetivos vinculados à CGU no PPA

Programa Temático	Objetivo	Órgão	Metas
Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	Objetivo 1157 - Ampliar a capacidade do Estado de prover entregas à sociedade com agilidade, qualidade e sustentabilidade a partir do aprimoramento da gestão de recursos e processos	MPDG	04RA - Definir diretrizes e promover avaliação da governança, da integridade, dos controles internos e da gestão de riscos a serem adotados no âmbito da Administração Pública Federal. 04RB - Fortalecer as auditorias internas no âmbito da Administração Pública Federal
	Objetivo 1161 - Aproximar as pessoas do Estado fortalecendo as políticas de controle social, transparência governamental e de acesso à informação	CGU	04RS - Adotar mecanismos de fomento à implementação do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas 04RQ - Publicar anualmente relatório em linguagem acessível ao cidadão sobre a aplicação dos recursos públicos, com foco nas políticas públicas 04RR - Aprimorar as informações sobre a oferta de serviços públicos e a capacidade de avaliação destes serviços pelo usuário 04RT - Garantir que todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal utilizem o e-Ouv 04RU - Elaborar e acompanhar a implementação dos planos de ação bianuais brasileiros para governo aberto em articulação com órgãos de governo e sociedade 04RV - Implementar mecanismos de ampliação da transparência pública e melhoria do serviço de acesso à informação para fomento ao controle social
Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública	Objetivo 1164 - Enfrentar a corrupção na Administração Pública Federal aprimorando os mecanismos de prevenção, detecção e punição	CGU	04RZ - Instituir mecanismos que aprimorem o tratamento e apuração das denúncias 04S0 - Fomentar a atuação célere e efetiva dos órgãos e entidades diante de atos de corrupção 04S1 - Reduzir o percentual das reintegrações e das prescrições de penas disciplinares

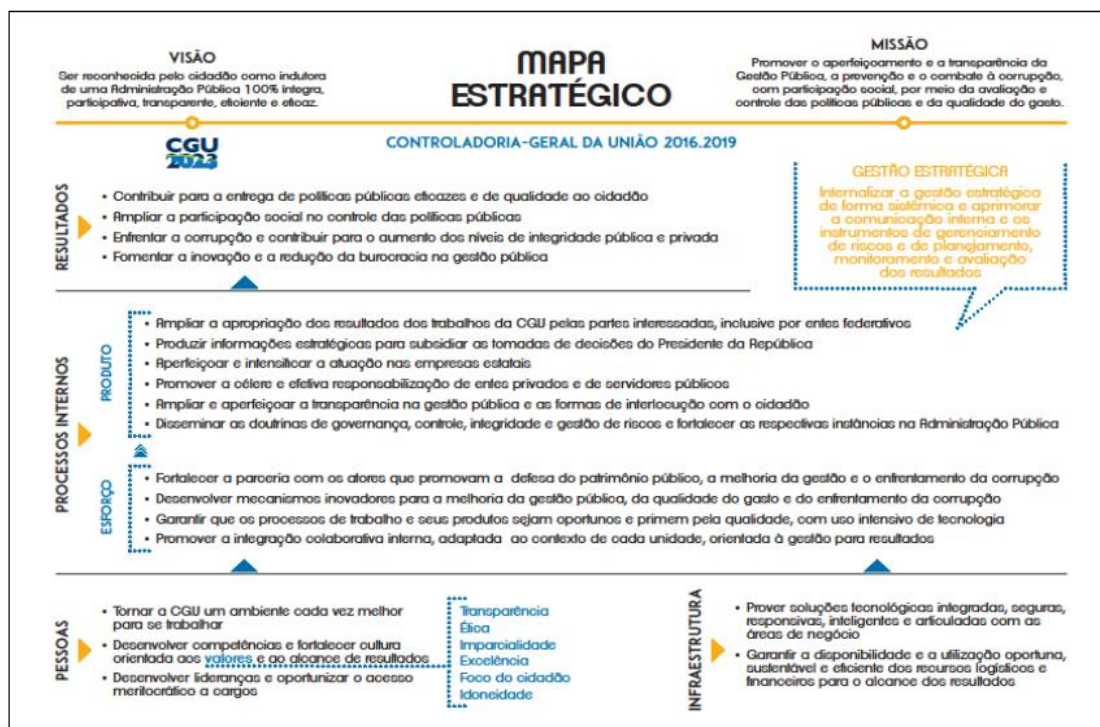
Os objetivos de responsabilidade da UPC possuem apenas metas não-quantificáveis relacionadas, o que impede a avaliação objetiva quanto ao atingimento daqueles. As metas fornecem o escopo de atuação da unidade a fim de atingir seus objetivos. Nesse sentido, a análise das iniciativas empreendidas pela CGU no ano de 2016 mostrou a aderência dessas às metas disposta no PPA. Impende lembrar, também, que o PPA possui vigência até o final do exercício de 2019, prazo final para que as metas sejam cumpridas em sua totalidade.

Objetivos Estabelecidos no Plano Estratégico

O Planejamento Estratégico da unidade foi aprovado pela Portaria nº 50.223/2015, que instituiu: Mapa Estratégico 2016-2019, indicadores dos objetivos estratégicos, plano operacional das unidades e a metodologia de monitoramento das ações e metas.

O Mapa Estratégico contém 20 (vinte) Objetivos Estratégicos, divididos entre as Perspectivas de Resultado, Processos Internos, Pessoas, Infraestrutura e Gestão Estratégica.

Mapa Estratégico CGU



Fonte: Intranet CGU.

O documento intitulado “Relatório de Avaliação do Planejamento Estratégico - Exercício 2016” contém informações detalhadas a respeito do atingimento dos objetivos estratégicos.

O documento classificou o estágio de atingimento dos objetivos estratégicos, em três grupos, conforme segue:

“método utilizado na análise levou os objetivos estratégicos a serem divididos em 3 (três) Grupos, de acordo com o desempenho de suas ações em relação às metas definidas, em todas as áreas. Para dividir os objetivos em grupos, a técnica empregada consistiu em verificar a quantidade de ações associadas a cada objetivo que terminou o ano com meta atingida em, pelo menos, 60%. Se a quantidade dessas ações for igual ou maior a 65% do total de ações do objetivo, o mesmo é classificado como “Satisfatório”. Caso a quantidade dessas ações fique entre 40% e 60%, o objetivo entra no grupo “Alerta”. Se a quantidade ficar abaixo de 40%, o objetivo recebe o carimbo de “Problemático” (Relatório de Avaliação do Planejamento Estratégico 2016, pág.77/78)”

Esses grupos foram criados para que a instituição pudesse analisar o andamento dos objetivos e a probabilidade de serem alcançados até o final do quadriênio 2016-2019. De acordo com essa metodologia, houve 11 (onze) objetivos classificados como satisfatórios e 5 (cinco) em Alerta. Não foram encontrados objetivos “problemáticos”, conforme quadro a seguir:

Objetivos Estratégicos por Grupo

Objetivo	Ações do Objetivo com execução (%)	Grupo
Objetivo 5 - Ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos	66,62%	Satisfatório
Objetivo 6 - Produzir informações estratégicas para subsidiar as tomadas de decisões do Presidente da República.	100,00%	Satisfatório
Objetivo 8 - Promover a célere e efetiva responsabilização de entes privados e de servidores públicos	66,08%	Satisfatório
Objetivo 9 - Ampliar e aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão	72,78%	Satisfatório
Objetivo 10 - Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração Pública	65,85%	Satisfatório
Objetivo 12 - Desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção	81,48%	Satisfatório
Objetivo 14 - Promover a integração colaborativa interna, adaptada ao contexto de cada unidade, orientada à gestão para resultados	83,87%	Satisfatório
Objetivo 15 - Internalizar a gestão estratégica de forma sistêmica e aprimorar a comunicação interna e os instrumentos de gerenciamento de riscos e de planejamento, monitoramento e avaliação de resultados	75,68%	Satisfatório
Objetivo 16 - Tornar a CGU um ambiente cada vez melhor para se trabalhar	76,47%	Satisfatório
Objetivo 17 - Desenvolver competências e fortalecer cultura orientada aos valores e ao alcance de resultados	86,67%	Satisfatório
Objetivo 19 - Prover soluções tecnológicas integradas, seguras, responsivas, inteligentes e articuladas com as áreas de negócio	70,83%	Satisfatório
Objetivo 7 - Aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais	48,48%	Alerta
Objetivo 11 - Fortalecer a parceria com os atores que promovam a defesa do patrimônio público, a melhoria da gestão e o enfrentamento da corrupção	57,89%	Alerta
Objetivo 13 - Garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e primem pela qualidade, com uso intensivo de tecnologia	60,47%	Alerta
Objetivo 18 - Desenvolver lideranças e oportunizar o acesso meritocrático a cargos	50,00%	Alerta
Objetivo 20 - Garantir a disponibilidade e a utilização oportuna, sustentável e eficiente dos recursos logísticos e financeiros para o alcance dos resultados	42,86%	Alerta

Fonte: Relatório de Avaliação do Planejamento Estratégico 2016

Para análise do alcance das metas dos indicadores instituídos no Planejamento Estratégico para o exercício de 2016, foram selecionados todos os indicadores relacionados aos objetivos estratégicos de resultados e de processos internos, totalizando 19, conforme anexo I. Verificou-se que nove alcançaram as metas estabelecidas para 2016, cinco obtiveram resultado insatisfatório e cinco não foram aferidos. Nos casos em que houve desvios com relação à meta ou dificuldade de aferição do indicador proposto, a maioria

das unidades responsáveis indicou justificativas e os procedimentos que serão realizados para aprimoramento de sua atuação.

A tabela abaixo apresenta as justificativas apresentadas pelo gestor para os cinco indicadores analisados que não tiveram as respectivas metas aferidas:

Justificativas para Indicadores não Auferidos

Objetivo	Indicador	Justificativa da não apuração
Objetivo de Resultado 3: Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada	Indicador DIPLAD: "Latinobarómetro (Percentual de cidadãos que acreditam que o governo fez "muito" ou "algo" para combater a corrupção nos últimos 24 meses"	Aferição não realizada pois o índice só é apurado a cada 24 meses. Próxima aferição em 2017
Objetivo de Processo Interno 5: Ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos	Indicador ASCOM: "Taxa de Disseminação da comunicação externa da CGU na mídia e nas redes sociais"	Aferição não realizada, sem justificativa apresentada pela área responsável.
Objetivo de Processo Interno 7: Aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais	Indicador SFC: "Nível de maturidade da integridade das empresas estatais"	Aferição prejudicada. Em 2016, a SFC realizou 26 auditorias de avaliação de integridade, tendo finalizado 15 até o final do exercício. No entanto, o indicador de resultado associado e objeto de aferição mensura apenas as empresas avaliadas com grau de maturidade de medidas de integridade a partir do nível intermediário, grau esse ainda não atingido por nenhuma das avaliações realizadas. Considerando a priorização dada na expansão do olhar sobre outras empresas, frente aos limites impostos de capacidade operacional, não se realizou uma segunda auditoria nas empresas avaliadas em 2015, impossibilitando a aferição de eventual incremento do nível de maturidade dos Programas de Integridade das mesmas.
Objetivo de Processo Interno 10: Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração Pública	Indicador STPC: "Percentual de órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal que apresentaram Plano de Integridade"	Aferição prejudicada. Primeiramente esclarece que a adesão ao Programa de Fomento à Integridade (PROFIP), é voluntária. E que em 2016 o Poder Executivo Federal sofreu alterações políticas significativas, que afetaram a composição de cargos dos órgãos e entidades públicas, fundações e autarquias, chegando a atingir, inclusive, as

Objetivo	Indicador	Justificativa da não apuração
		equipes de trabalho dos órgãos aderentes ao PROFIP. O resultado foi a quebra de continuidade administrativa, que causou prejuízo tanto ao processo de adesão, quanto ao andamento dos trabalhos de elaboração dos Planos de Integridade nos órgãos que tinham firmado Termo de Adesão. Desse modo, até dezembro de 2016 não houve apresentação de Plano de Integridade de nenhuma das instituições participantes do processo.
Objetivo de Processo Interno 13: Garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e primem pela qualidade, com uso intensivo de tecnologia	Indicador DGI: “Índice de tempestividade na tramitação de processos críticos”	Aferição não realizada. No Despacho COPAV 03666030, o Gestor informa que as áreas responsáveis foram instadas a se manifestarem diversas vezes, sem ter obtido êxito na resposta.

Execução Física e Financeira das ações da LOA vinculadas aos programas temáticos

No exercício de 2016, as dotações orçamentárias da unidade ficaram distribuídas entre dois programas: o Programa Temático 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública e o Programa de Gestão 2101 - Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República. No Programa 2081 ficaram os créditos da Ação 2D58 (Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correição), a principal Ação deste Órgão, onde estão concentradas atividades finalísticas, bem como as despesas com capacitação, Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira (Proprevine) e manutenção administrativa. No Programa 2101 ficaram consignadas as despesas com as obras com edifícios das Unidades Regionais, pessoal e encargos, auxílios e benefícios.

Feitas essas considerações, são apresentadas, primeiramente, informações gerais a respeito da execução orçamentária e financeira da unidade para depois se adentrar na avaliação da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos. Os dados gerais do orçamento da unidade, por grupo de despesa, são apresentados a seguir:

Execução Por Grupo de Despesa

Grupo Despesa	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Execução (%)*
Pessoal	776.260.411,00	818.719.029,00	810.479.495,43	805.985.656,45	99%
Despesas Correntes	82.836.496,00	99.264.828,00	98.289.095,39	83.256.774,77	99%

Grupo Despesa	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Execução (%)*
Investimentos	21.395.583,00	16.847.496,00	9.744.267,61	3.120.386,94	58%
Total	880.492.490,00	934.831.353,00	918.512.858,43	892.362.818,16	98%

* Execução – despesas empenhadas/dotação atualizada. Fonte: Tesouro Gerencial

O orçamento de pessoal e despesas correntes foi executado quase em sua totalidade, enquanto o orçamento de investimentos obteve execução de 58%. Segundo informações da unidade, a baixa execução do orçamento de investimentos em relação às outras rubricas pode ser explicada pela ocorrência de atrasos e eventos imprevistos na construção de sedes para algumas unidades regionais. Em que pese esse fato, verifica-se alto grau de execução orçamentária das dotações presentes na LOA (98%).

A nível de ação orçamentária, o quadro a seguir resume aquelas presentes na LOA relativas à UPC:

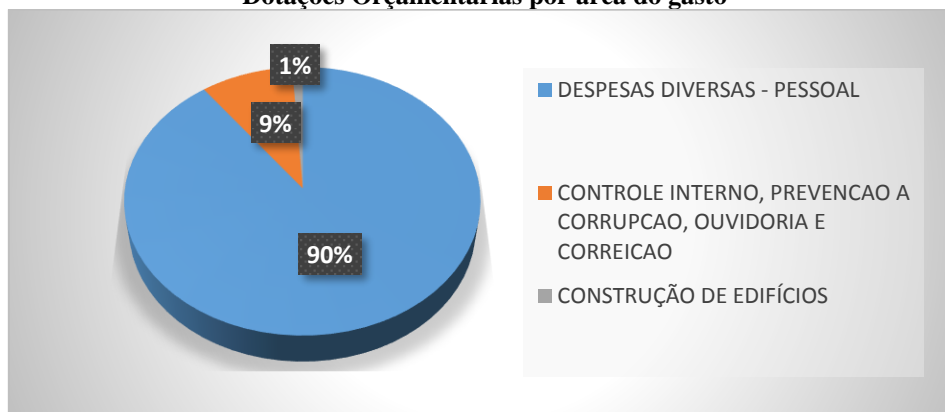
Execução das Ações Orçamentárias

Ação	Dotação Atualizada	Empenhadas	Liquidadas	Execução (%)
0181-APOSENTADORIAS E PENSOES	144.841.708,00	144.491.750,99	144.292.527,23	99,8%
000X-PARceria PARA GOVERNO ABERTO	175.000,00	175.000,00	175.000,00	100,0%
2D58-CONTROLE INTERNO, PREVENCAO A CORRUPCAO, OUVIDORIA E CORREICAO	85.597.456,00	83.164.601,77	63.853.454,94	97,2%
00M1-AUXILIO-FUNERAL	160.012,00	165.012,00	84.284,25	103,1%
09HB-CONTRIBUICAO DA UNIAO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDACOES	112.637.748,00	112.522.800,00	109.693.686,75	99,9%
CONSTRUCAO DE EDIFICIOS SEDE	9.888.449,00	4.242.342,66	2.190.403,10	42,9%
2004-ASSISTENCIA MEDICA	6.351.368,00	6.351.367,80	6.212.737,13	100,0%
2010-ASSISTENCIA PRE-ESCOLAR	1.262.638,00	1.257.638,00	1.229.487,27	99,6%
2011-AUXILIO-TRANSPORTE	36.000,00	36.000,00	34.525,40	100,0%
2012-AUXILIO-ALIMENTACAO	12.291.474,00	12.291.473,77	12.258.530,21	100,0%
20TP-PESSOAL ATIVO DA UNIAO	561.239.573,00	553.464.944,44	551.999.442,47	98,6%
216H-AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXILIO-MORADIA	349.927,00	349.927,00	338.739,41	100,0%
TOTAL	934.831.353,00	918.512.858,43	892.362.818,16	98,3%

*As ações relativas a construção de edifícios sede foram agregadas. Fonte: Tesouro Gerencial

A análise das ações orçamentárias permite identificar a grande fatia do orçamento da unidade (cerca de 90%) dedicado a gastos com pessoal, aposentadorias e pensões, auxílios diversos e contribuições previdenciárias.

Dotações Orçamentárias por área do gasto



Fonte: Tesouro Gerencial

Das ações orçamentárias da unidade, apenas a ação 2D58 está vinculada a programa temático, concentrando as despesas nas atividades finalísticas da CGU nos temas do controle interno, transparência da gestão pública, combate à corrupção, responsabilização administrativa de agentes públicos e na recepção e análise das manifestações dos cidadãos, além das despesas administrativas necessárias a manutenção dos serviços da unidade.

A ação orçamentária 2D58 é subdividida em Planos Orçamentários³ (PO), os quais são apresentados a seguir:

Ação Orçamentária 2D58 – Planos Orçamentários

Plano Orçamentário	Dotação Atualizada	Empenhada	Liquidada	Execução* (%)
0002 - ACOES DE PREVENCAO A CORRUPCAO E DE PROMOCAO DA TRANSPARENCIA GOVERNAMENTAL	1.700.000,00	1.691.704,72	1.471.681,70	99,5%
0003 - CORREICAO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL	150.000,00	149.990,00	24.249,11	100,0%
0004-GESTAO DO SISTEMA FEDERAL DE OUVIDORIAS	150.030,00	149.708,08	77.819,54	99,8%
0005-CAPACITACAO DE SERVIDORES PUBLICOS FEDERAIS EM PROCESSO DE QUALIFICACAO E REQUALIFICACAO	900.000,00	899.990,00	770.260,73	100,0%
0006 - FISCALIZACAO E CONTROLE DA APLICACAO DOS RECURSOS PUBLICOS FEDERAIS	1.481.639,00	1.467.789,61	1.142.385,79	99,1%
0008 - PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA PREVENCAO E COMBATE A CORRUPCAO NA GESTAO PUBLICA BRASILEIRA - PROPREVINE	10.307.970,00	8.475.514,75	3.327.167,77	82,2%
0009 - GESTAO DE PESQUISAS E INFORMACOES ESTRATEGICAS	154.783,00	146.843,00	53.363,76	94,9%

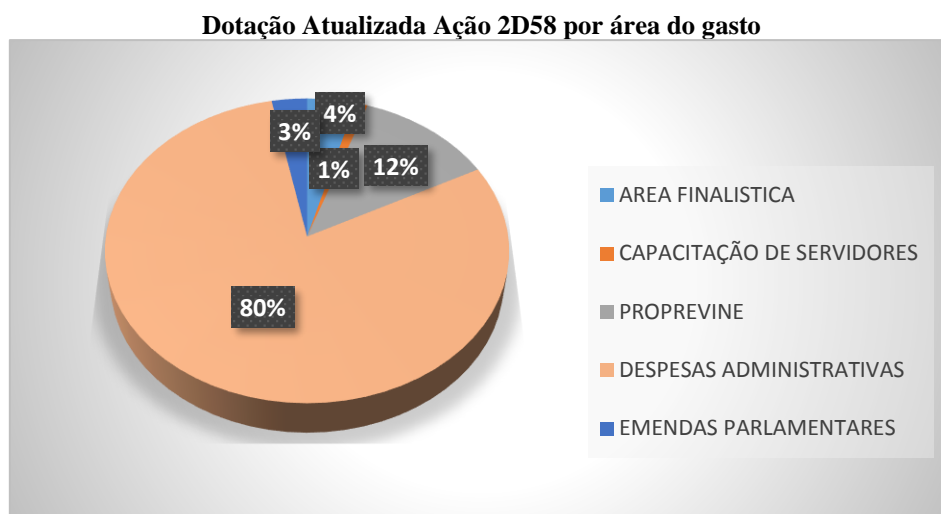
³ Identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação.

Plano Orçamentário	Dotação Atualizada	Empenhada	Liquidada	Execução* (%)
2000 - DESPESAS ADMINISTRATIVAS	68.104.256,00	67.549.908,47	54.637.837,45	99,2%
ECOM - EMENDA DE COMISSAO	2.648.778,00	2.633.153,14	2.348.689,09	99,4%
TOTAL	85.597.456,00	83.164.601,77	63.853.454,94	97,2%

Fonte: Tesouro Gerencial - *Empenhado/Dotação Atualizada

Interessante notar que mesmo a ação orçamentária que concentra as despesas relativas às atividades finalísticas do órgão apresenta 80% de dotações relativas a despesas administrativas necessárias à manutenção dos serviços da unidade. Tal fato ilustra a restrição orçamentária da unidade com consequentes impactos sobre a capacidade dessa em realizar suas atividades finalísticas.

O gráfico a seguir mostra a dotação orçamentária da ação 2D58 por área de gasto.



Fonte: Tesouro Gerencial

Quanto ao atingimento das metas físicas finalísticas, verificou-se que essas são decompostas entre os PO da ação 2D58, apresentados a seguir, com os respectivos resultados alcançados no exercício.

Metas por Planos Orçamentários (ação 2D58)

Plano Orçamentário	Produto	Meta	Realizado	Execução (%)
0002 - ACOES DE PREVENCAO A CORRUPCAO E DE PROMOCAO DA TRANSPARENCIA GOVERNAMENTAL	Ação de prevenção realizada	227	227	100%
0003 - CORREICAO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL	Ação de correição realizada	300	100	33%
0004-GESTAO DO SISTEMA FEDERAL DE OUVIDORIAS	Ação de apoio implementada	1	1	100%

Plano Orçamentário	Produto	Meta	Realizado	Execução (%)
0005-CAPACITACAO DE SERVIDORES PUBLICOS FEDERAIS EM PROCESSO DE QUALIFICACAO E REQUALIFICACAO	Servidor capacitado	600	516	86%
0006 - FISCALIZACAO E CONTROLE DA APLICACAO DOS RECURSOS PUBLICOS FEDERAIS	Ação de controle realizada	7.800	5.598	72%
0008 - PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA PREVENCAO E COMBATE A CORRUPCAO NA GESTAO PUBLICA BRASILEIRA - PROPREVINE	Programa apoiado	100	82	82%
0009 - GESTAO DE PESQUISAS E INFORMACOES ESTRATEGICAS	Ação de apoio implementada	18	6	33%

Fonte: SIOP

Destacam-se do quadro dois produtos que obtiveram resultados abaixo da média no ano de 2016: Ação de correção realizada; e Ação de apoio implementada (gestão de pesquisas e informações estratégicas). Quanto à primeira, há a informações no SIOP de que “no ano de 2016, foram julgados 7 procedimentos administrativos de responsabilização de entes privados e 42 procedimentos disciplinares. Com o fim de garantir a regularidade dos procedimentos conduzidos pelos outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, também compete à Corregedoria-Geral da União acompanhar o deslinde das demais apurações disciplinares e capacitar servidores dos órgãos e entidades para a condução de suas apurações, nesse sentido foram realizadas 51 turmas de capacitação promovidas, tanto relativamente a apurações disciplinares quanto relativamente a apurações de responsabilidade de entes privados”. Quanto ao segundo produto, há a informação, no SIOP, de que várias ações não foram realizadas em decorrência de contingenciamentos orçamentários ocorridos ao longo do exercício.

Vale citar também a meta e o produto relativo ao Plano orçamentário 0004-Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias. Esse PO teve como meta a realização de 1 unidade de Ação de apoio implementada, cujo resultado foi atingido. Porém, verificou-se que o SIOP traz informações adicionais a respeito das ações realizadas pela Ouvidoria-Geral da União, como o número de manifestações recebidas (49.636) e percentual de instituições que já aderiram ao E-Ouv (36%), os quais são indicadores mais precisos para avaliar o desempenho da unidade. Nesse sentido, cabe à unidade avaliar a modificação do produto e respectiva meta cadastrada no SIOP para os exercícios vindouros, para melhor espelhar o atingimento dos resultados da gestão, já que o produto de Ação de apoio implementada não permite essa avaliação, a priori.

Por fim, destaca-se que, de forma geral, a unidade atingiu cerca de 74% de suas metas/produtos (6.619 produtos realizados / 8.946 produtos programados), consubstanciados na Ação orçamentária 2D58. Adicionalmente, o Relatório de Gestão 2016 traz informações a respeito da atuação e ações realizadas nas suas quatro áreas finalísticas, relatando os principais resultados alcançados na realização das ações de controle, de correção, de prevenção, de transparência e prevenção da corrupção e de ouvidoria.

2.3. Fragilidades nos indicadores de gestão instituídos pela unidade

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Portaria nº 50.223, de 04 de dezembro de 2015, aprovou o Planejamento Estratégico do Ministério para o quadriênio 2016-2019. Os objetivos estratégicos foram divididos em dimensões de resultados, processos internos, pessoas e infraestrutura, totalizando 20 objetivos.

Para os objetivos estratégicos de processos internos, pessoas e infraestrutura, foram definidas iniciativas, e, para seu atingimento, elaborado um plano que detalha todas as ações do Ministério a serem realizadas. Esse plano, denominado Plano Operacional Anual é formado pelo conjunto de Planos Operacionais de cada unidade, considerando as Secretarias e Diretorias do órgão central e unidades Regionais.

O acompanhamento da execução dos Planos Operacionais das unidades é realizado por meio do sistema REDMINE, embutido em uma plataforma interna chamada CGUPROJ. Todas as ações incluídas nos Planos Operacionais foram associadas a um determinado objetivo estratégico, definido pela área responsável.

Conforme consta da Portaria nº 374/2016, há um monitoramento trimestral das metas inseridas nos Planos Operacionais, cujos resultados são publicados na intranet por meio de um Painel de Acompanhamento.

A CGU definiu vinte e oito indicadores com vistas a acompanhar o alcance dos objetivos estratégicos da instituição. Por meio da Portaria nº 375, de 29 de fevereiro de 2016 foram definidos índices e metas para os objetivos estratégicos de resultados e indicadores para os demais objetivos. As metas dos indicadores das perspectivas de processos internos, de pessoas e de infraestrutura foram definidos por meio da Nota Técnica nº 524/2016/CGU-PR.

A análise sobre os resultados dos indicadores foi consolidada em relatório específico, Relatório de Avaliação Institucional 2016 do Planejamento Estratégico da CGU, apresentado aos dirigentes máximos das unidades e ao Secretário-Executivo e publicado na rede interna da instituição.

Com o objetivo de avaliar se os indicadores instituídos pela CGU atendem aos critérios de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade foram selecionados todos os relacionados aos objetivos estratégicos de resultados e os de processos internos, totalizando 19, conforme anexo I.

Para a análise dos critérios indicados, observaram-se as definições do “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores”, elaborado pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e do documento “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”, aprovado pela Portaria - SEGECEX/TCU nº 33/2010, entre as quais destacam-se os seguintes conceitos:

- a) Indicadores: são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança;

- b) **Completude:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que se pretende medir;
- c) **Utilidade:** capacidade para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- d) **Comparabilidade:** capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas, estabilidade;
- e) **Confiabilidade:** confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- f) **Acessibilidade:** facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
- g) **Economicidade:** razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Neste contexto, cabe ressaltar, ainda, o papel dos indicadores, de acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores:

- a) mensurar os resultados e gerir o desempenho;
- b) embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada de decisão;
- c) contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;
- d) facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e
- e) viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes.

As análises realizadas evidenciaram que nove indicadores apresentaram fragilidades em relação aos critérios avaliados ou os atendiam parcialmente. O detalhamento da análise será apresentado a seguir:

Objetivo	Indicador
Objetivo de Resultado 1: Contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão.	Índice de percepção do Gestor quanto ao benefício de recomendações estruturantes atendidas para melhoria da eficácia e da qualidade das políticas públicas (Maior, Melhor).

Embora seja verificada uma relação direta entre o objetivo estratégico e o respectivo indicador, atendendo ao critério de completude, o aspecto da acessibilidade, principalmente em relação a facilidade de acesso às informações primárias, encontra-se prejudicado.

Para obtenção das informações que compõem a fórmula de cálculo do indicador, de acordo com Nota Técnica nº 157/2017/CGTEP/DC/SFC, foi encaminhado questionário eletrônico aos gestores de nível tático e estratégico. Contudo, houve dificuldade na obtenção dos dados cadastrais das unidades jurisdicionadas à CGU, uma vez que a instituição não possui essa informação atualizada. Outro ponto refere-se ao resultado obtido na aferição do indicador para o exercício de 2016, que apesar de sinalizar o

atingimento da meta estabelecida (meta: 45%; resultado apurado: 51,43%), identificou problemas na interpretação do resultado obtido na aferição.

Conforme registrado na referida nota técnica, de um total de 1.190 gestores, 524 acessaram o questionário eletrônico, mas apenas 348 concluíram, o que representa 29,2% do total. Desses, 179 (51,43%) consideraram muito relevantes as recomendações emitidas pela CGU para melhoria da eficácia e qualidade das políticas públicas.

A metodologia empregada, tecnicamente, corresponde a uma amostra não-probabilística. Esse tipo de amostra não permite fazer inferências para todo o conjunto de gestores uma vez que não possibilita estimar erros e calcular estimativas. Assim sendo, ainda que 51,43% dos gestores respondentes tenham indicado que as recomendações da CGU são muito relevantes, o que reflete um resultado positivo para o órgão, não se pode concluir que a meta estabelecida para o indicador foi atingida.

Objetivo	Indicador
Objetivo de Resultado 2: Ampliar a participação social no controle das políticas públicas.	<i>e-Participation Index</i> da Organização das Nações Unidas (Maior, Melhor).
Objetivo de Resultado 3: Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada	<i>Latinobarómetro</i> (Percentual de cidadãos que acreditam que o governo fez “muito” ou “algo” para combater a corrupção nos últimos 24 meses). (Maior, Melhor)
Objetivo de Resultado 4: Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública.	<i>e-Government Index</i> da Organização das Nações Unida. (Maior, Melhor)

Segundo o Relatório de Avaliação do Planejamento Estratégico, exercício de 2016, o *e-Participation Index* é um índice suplementar para a pesquisa de Governo Eletrônico da Organização das Nações Unidas que procura medir quanto o governo utiliza de tecnologia da informação para fornecer aos cidadãos acesso a informação, aos serviços públicos e facilitar a participação popular na tomada de decisões que impactem no bem-estar da sociedade.

O *Latinobarómetro* é um indicador que busca medir o percentual de cidadãos que acreditam que o governo fez "muito" ou "algo" para combater a corrupção nos últimos 24 meses, em 18 países da América Latina. O índice procura apurar o sentimento da população com relação ao combate à corrupção. As pesquisas são realizadas a cada 2 anos, coletando respostas para a seguinte pergunta: “Quanto você acredita que se conseguiu combater a corrupção nas instituições públicas nos últimos 2 anos?”.

E o *e-Government* é uma medida composta de três dimensões do governo eletrônico: prestação de serviços on-line, conectividade de telecomunicações e capacidade humana para utilizar serviços eletrônicos.

A utilização dos índices *e-Participation*, *Latinobarómetro* e *e-Government*, para medição do alcance dos objetivos estratégicos de resultado “Ampliar a participação social no controle de políticas públicas”, “Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos

níveis de integridade pública e privada” e “Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública”, respectivamente, não demonstram em que medida a atuação da CGU contribuiu para os resultados apurados, não sendo úteis para avaliar o desempenho do órgão e retroalimentar o processo de tomada de decisão.

Outro ponto a ser observado em relação a esses índices diz respeito à acessibilidade, pois não são de fácil compreensão pelo público em geral, uma vez que as informações sobre a metodologia e os resultados alcançados não estão disponíveis em língua portuguesa.

Outra observação diz respeito ao índice e-Government. Trata-se de um indicador sintético⁴ e, como tal, pode apresentar fragilidades, como por exemplo, estimular a tomada de decisão simplista ou dificuldade de identificar os aspectos que influenciam mais diretamente no resultado do índice.

Objetivo	Indicador
Objetivo de Processos Internos 6: Produzir informações estratégicas para subsidiar a tomada de decisões do Presidente da República	Índice de cobertura, nos trabalhos da CGU, de assuntos definidos como estratégicos pela Presidente da República. (Maior, Melhor)

Este indicador avalia o grau de aderência entre as ações desenvolvidas e realizadas pela CGU em relação aos temas estratégicos mencionados na mensagem presidencial apresentada na abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, conforme descrição constante da Nota Técnica nº 524/2016/CGU-PR.

Quadro I – Fórmula de Cálculo – “Índice de cobertura, nos trabalhos da CGU, de assuntos definidos como estratégicos pela Presidente da República”

Fórmula de Cálculo
(Número de temas definidos como estratégicos pelo Presidente da República até o 3º nível de desdobramento dos trabalhos realizados e a realizar pela CGU /Número de temas definidos como estratégicos pelo Presidente da República até o 3º nível de desdobramento da competência da CGU) *100

Fonte: Nota Técnica nº 524/2016/CGU-PR

Contudo, pela análise do objetivo, das iniciativas e das ações previstas no Plano Operacional do exercício de 2016, observa-se que o indicador proposto não é capaz de medir, por exemplo, a produção de informações estratégicas repassadas ao Presidente de República para subsidiar a sua tomada de decisão, ficando o critério da completude parcialmente prejudicado.

⁴ Segundo o documento “Indicadores de Programa, Guia Metodológico”, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, indicadores sintéticos, também chamados de índice, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica, ou seja, derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem retratar o comportamento médio das dimensões consideradas.

Quadro II - Iniciativas do Objetivo “Produzir informações estratégicas para subsidiar as tomadas de decisões do Presidente da República”

Iniciativas
Instituir um processo de trabalho que objetive a geração de um conjunto de informações sintéticas e estratégicas que serão repassadas ao Presidente da República
Atuar na manutenção da estabilidade política ética (governabilidade sem corrupção)
Produzir soluções sintéticas e analíticas de informações estratégicas para a tomada de decisões da Presidência a respeito de questões relacionadas à atuação da CGU

Fonte: Relatório de Avaliação do Planejamento Estratégico, exercício 2016

Observou-se também que as ações (trabalhos realizados e a realizar pela CGU), utilizadas para o cálculo do indicador, estavam associadas a iniciativas de outros objetivos estratégicos.

Objetivo	Indicador
Objetivo de Processos Internos 7: Aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais	Nível de maturidade da integridade das empresas estatais (Maior, Melhor)

De acordo com os documentos apresentados pelo gestor, o indicador tem por finalidade avaliar a melhoria da estruturação do tema integridade nas empresas estatais. A fórmula de cálculo considera a relação entre o “número de empresas avaliadas com grau a partir do intermediário” e “total de empresas avaliadas no período”. Ao confrontar a finalidade do indicador com o objetivo estratégico, conclui-se que ele não tem a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que se pretende medir, qual seja, “ampliar” e “intensificar” a atuação da CGU nessas entidades.

Ainda que a CGU tenha intensificado a sua atuação nas empresas estatais, conforme registrado na Nota Técnica nº 179/2017/DC/SFC, por meio de outras avaliações, o indicador não capturou a informação, pois está restrito ao trabalho de avaliação de maturidade das empresas. Neste documento, há também registro de que é necessário um esforço operacional razoável para obtenção do indicador, uma vez que a aferição depende da realização de auditoria específica.

Outro ponto importante a ser considerado, refere-se à criação de uma diretoria, conforme Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 677 de 10 de março de 2017, para acompanhamento das empresas estatais. Ao analisar o Planejamento Operacional desta diretoria para o exercício de 2017, observou-se que grande parte dos trabalhos programados não serão capturados pelo indicador proposto, podendo gerar uma avaliação de desempenho não efetiva.

Diante o exposto, conclui-se que este indicador apresentou fragilidades quanto aos critérios de completude, utilidade e economicidade.

Objetivo	Indicador
Objetivo de Processos Internos 10: Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração pública	Percentual de órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal que apresentaram Plano de Integridade. (Maior, Melhor)

O indicador propõe-se a avaliar o percentual de órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional que se voluntariou a participar do Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP), cujo produto final é a apresentação de um Plano de Integridade validado pela CGU. Conforme descrito no relatório de gestão, em 2016 não houve apresentação de Plano de Integridade das instituições devido as alterações políticas ocorridas naquele exercício, prejudicando a aferição da meta.

A partir da análise realizada, conclui-se que o indicador atende parcialmente ao critério de completude, visto que mede apenas uma das perspectivas estabelecidas pelo objetivo. As iniciativas associadas ao objetivo estratégico confirmam o entendimento de que outras ações, que não estão sendo medidas, contribuem fortemente para o alcance desse objetivo estratégico. Citam-se, por exemplo, as capacitações realizadas pela CGU, conforme dados do Relatório de Gestão, que tiveram como tema prioritário gestão de riscos e controles internos, com o objetivo de auxiliar os gestores na implementação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

Objetivo	Indicador
Objetivo de Processos Internos 13: Garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e primem pela qualidade, com o uso intensivo de tecnologia	Percentual de Processos da CGU integrados ao SEI. (Maior, Melhor)
	Índice de tempestividade na tramitação de processos críticos. (Maior, Melhor)

Para entendimento do indicador “Percentual de Processos da CGU integrados ao SEI”, faz-se necessário explicar a finalidade do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Segundo o Portal do Software Público, o SEI é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. Trata-se de um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, tendo como principais características a libertação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real.

De acordo com a fórmula de cálculo, o indicador avalia quantos processos, entre aqueles identificados no projeto CGU Digital, foram plenamente incorporados ao SEI. No projeto CGU Digital há relação de 95 processos a serem incorporados ao SEI, sendo que 60% deles estão associados aos macroprocessos de gestão de pessoas e competências, gestão de logística ou gestão orçamentária e financeira.

Ainda que o indicador proposto capture o uso de tecnologia da informação para suporte aos processos de trabalhos relacionados, principalmente, aos da área meio, a maior parte dos processos de trabalho das áreas finalísticas são suportados por outros sistemas, tais como: sistema Ativa, utilizado para execução das ações de controle; sistema Monitor, que permite o acompanhamento das recomendações realizadas no âmbito do controle interno do Poder Executivo Federal; sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), que visa armazenar e disponibilizar informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal; e-TCE que visa unificar e padronizar todo o processo de TCE

Nesse sentido, ao não considerar os processos de trabalhos finalísticos no indicador proposto, entende-se que o critério de completude não foi totalmente atendido, por não medir as questões de qualidade e oportunidade relativas aos processos finalísticos da CGU.

Quanto ao indicador “Índice de tempestividade na tramitação de processos críticos”, verificou-se que para o seu cálculo é necessário o estabelecimento uma cesta de processos críticos e a identificação de prazos estabelecidos em normativos ou a parâmetros de excelência criados pela CGU ou praticados em outras organizações. Entretanto, de acordo com a Nota Técnica nº 203/2017/DGI/SE, a cesta de processos críticos não foi estabelecida, tampouco definidos os prazos de referência, de forma que a análise do indicador baseada nos critérios estabelecidos restou prejudicada.

Diante do exposto, conclui-se que parte dos indicadores analisados apresentaram fragilidades em relação aos critérios avaliados ou os atenderam parcialmente, podendo impactar o processo de avaliação de desempenho e tomada de decisão. Portanto, cabe a unidade avaliar a oportunidade de revisá-los, a fim de garantir que eles representem com maior proximidade possível o que se pretende medir.

2.4. Possibilidade de melhoria na utilização dos produtos ODP

O Observatório da Despesa Pública – ODP, instituído pela Portaria CGU nº 1215, de 25 de junho de 2009, é a unidade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União voltada à aplicação de metodologia científica para a produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos.

Conforme constante do Regimento Interno da CGU, o ODP integra a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas – DIE que, por sua vez, se constitui como órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Transparência. A unidade tem como competências a proposição e supervisão de estudos e pesquisas sobre temas relacionados ao patrimônio público, qualidade do gasto público, mapeamento de riscos no governo e prevenção de fraude e corrupção, bem como supervisão e o monitoramento dos gastos públicos por meio de técnicas e ferramentas de análise aplicadas às bases de dados governamentais. Além disso, avalia e desenvolve modelos de predição de riscos a partir do uso de técnicas estatísticas, de mineração de dados e descoberta do conhecimento e realiza análise computacional.

As análises conduzidas no ODP são direcionadas à identificação de situações que possam constituir irregularidades, de modo a prevenir suas ocorrências. Dessa forma, o Observatório visa funcionar como uma “malha fina” das despesas públicas. Os resultados gerados pela unidade servem como insumo para a realização de auditorias e fiscalizações, bem como para informar aos gestores sobre indicadores gerenciais relativos à realização de gastos públicos, de modo a permitir análises comparativas, subsidiando a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos.

Com o objetivo de reproduzir, nos estados brasileiros, o modelo de atuação do Observatório da Despesa Pública, a CGU criou o projeto **Rede ODP** (ODP.estadual, ODP.municipal e ODP.TC). Assim, as controladorias dos Estados e Municípios e os Tribunais de Contas interessados em adotar a iniciativa podem aderir à estratégia de implantação.

Feitas as primeiras considerações a respeito do ODP, divide-se a presente análise em duas partes: a primeira relativa à **Rede ODP** (ODP.Estadual, ODP.municipal e ODP.TC) e a segunda relativa ao **ODP CGU**.

2.4.1. REDE OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA

O projeto Rede Observatório da Despesa Pública tem como objetivo intercambiar metodologias, informações e tecnologias, de forma a incrementar as ações dos entes federativos na prevenção de desvios e no monitoramento das despesas públicas, promovendo a realização de estudos em conjunto e a maximização de resultados.

A Rede ODP visa atuar no âmbito nacional com participação dos responsáveis pelos controles internos e externos do país – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Controladorias Gerais dos Estados e dos Municípios (CGE e CGM) e Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (TCE e TCM), representados pelo ODP.CGU), ODP.*estaduais*, ODP.*municipais* e ODP.TC. Cumpre ressaltar que os ODP estaduais, municipais e ODP em Tribunais de Contas devem atuar de forma autônoma nas atividades e nos estudos sob sua responsabilidade.

A Rede ODP iniciou-se com o projeto ODP.estadual e, posteriormente, foi expandido para englobar também os municípios, Tribunais de Contas Estaduais (TCE), o Tribunal de Contas do Distrito Federal e os Tribunais de Contas Municipais (TCM), interessados em aderir à Rede.

A Expansão da Rede ODP teve como meta geral a implantação de 5 (cinco) ODP instalados nos estados. Para cumprimento da meta prevista, foram considerados os ODP.*Santa Catarina* e o ODP.*Bahia*, pilotos do projeto, além dos 12 estados que aderiram à Rede ODP.*estadual*: Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rondônia. Aderiram, também, os municípios de Recife e São Paulo, como pilotos do ODP.*municipal*. Ressalta-se que a meta foi superada em 9 adesões relativas aos ODPs estaduais.

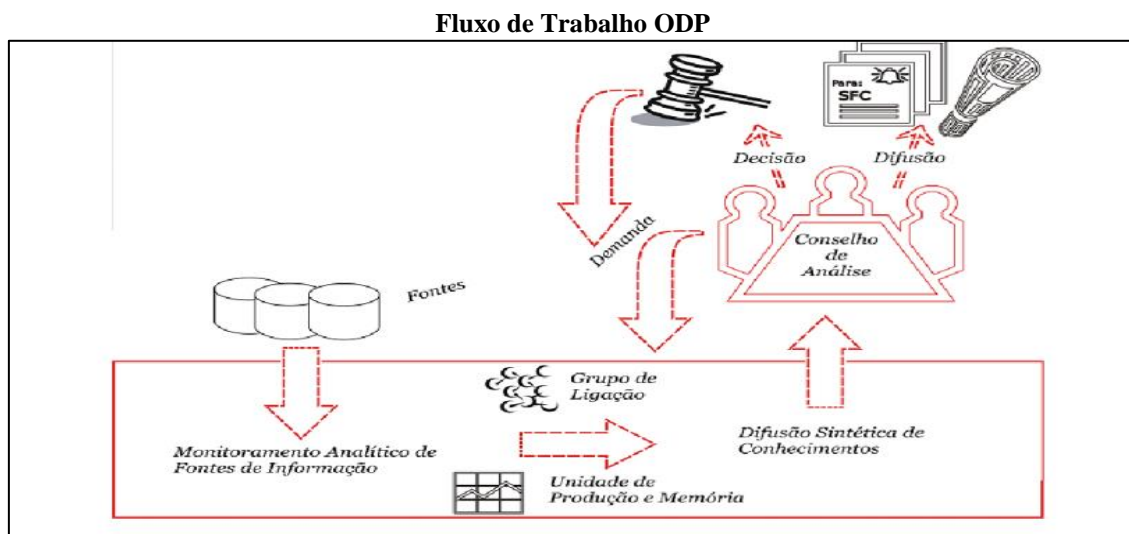
Os estados do Piauí e Tocantins, após assinarem o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), solicitaram o distrato do Acordo, não fazendo mais parte da Rede ODP.*estadual*. A justificativa foi de não possuírem estrutura adequada para dar continuidade à implantação da Unidade. Quanto aos tribunais de contas, 13 firmaram Acordo de Cooperação Técnica com a CGU, sendo o TCE/AP, TCE/BA, TCE/CE, TCE/ES, TCEGO, TCM/GO,

TCE/MA, TCE/MT, TCE/PB, TCE/PI, TCE/RO, TCE/RN, TCE/SC, TCE/TO, e 7 manifestaram interesse, TCE/AC, TCE/AL, TCM/BA, TCM/CE, TCE/PA, TCE/PE, TCE/SE, cujos processos estão em trâmite para assinatura dos Acordos de Cooperação Técnica

PROCESSO DE TRABALHO

As informações descritas a seguir foram extraídas do Manual Conceitual presente no Portal do ODP. De acordo com esses documentos, as atividades do ODP são desenvolvidas em três esferas:

A metodologia de trabalho do ODP se inicia com a definição do tema a ser estudado pelo Conselho de Análise (nível estratégico), formado pela alta direção da unidade. Este mesmo grupo é responsável pela indicação das áreas e dos profissionais que coordenarão o trabalho idealizado, bem como da decisão acerca da difusão de todo o material produzido. A partir dessas definições, monta-se o Grupo de Ligação (nível tático), de caráter temporário, que é responsável pela coordenação das tarefas e desenvolvimento das atividades de outro grupo de profissionais também envolvidos no processo, e que compõe a Unidade de Produção e Memória – UPM (nível operacional). A figura a seguir ilustra o fluxo acima descrito:



Fonte: Manual Conceitual ODP (<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica/odp-estadual>)

Após a definição do tema de estudo pelo nível estratégico, os trabalhos evoluem para a montagem de um Mapa Mental, onde são explorados e registrados os meios necessários ao cumprimento dos objetivos do projeto, como fontes de informação, articulações externas necessárias e planejamento das macroatividades a serem desenvolvidas pela equipe. O Mapa Mental deriva a lista inicial de trilhas e indicadores, com as respectivas fontes de informação e suas principais características, qualidade, porte e disponibilidade.

Em seguida, inicia-se a fase de obtenção das informações necessárias, já considerando a biblioteca de fontes de informação existentes no ODP. À medida em que as bases são obtidas, a Unidade de Produção e Memória (UPM) trabalha sua modelagem e executa os processos de carga de informações para as bases de dados necessárias às análises.

Com os dados carregados nos bancos de dados, inicia-se a fase de investigação dos dados com as ferramentas de processamento analítico de dados (OLAP), data mining e análise investigativa. Usualmente essa fase permite que se confirme ou refute hipóteses iniciais e permite que seja feito um natural ajuste nas trilhas.

O Grupo de Ligação e a UPM apresentam os resultados do tema ao Conselho de Análise, que é a instância responsável por decidir as próximas etapas, a estratégia da difusão da informação, o aprofundamento da análise, a ampliação da amostra de campo e a mudança legal e/ou normativa, entre outras providências. O Conselho de Análise também define se o tema passará ou não a ter monitoramento sistemático e periódico por meio da criação de indicadores próprios. Definida a estratégia de difusão de informações pelo Conselho de Análise, são elaborados os relatórios e comunicados internos e externos para as áreas afetadas pelo estudo.

RESULTADOS REDE ODP

A título de exemplo dos resultados já obtidos, destacam-se informações produzidas pelo ODP.Santa Catarina no estudo Compras Estadual, trilha referente ao Ranking das Modalidades de Aquisição por Valor, conforme apresentamos a seguir:



Fonte: Resposta Solicitação de Auditoria

Constatou-se, da análise realizado no ODP.Santa Catarina, que apenas 2,09% do valor total licitado no Estado havia sido licitado por meio de pregão eletrônico. Além disso, dados das compras públicas do Estado mostraram que havia uma economia presumida no aumento da utilização do pregão eletrônico (média de desconto de 33%) em relação ao pregão presencial (média de desconto de 6,3%). Ciente do resultado, o governo do Estado tomou medidas para aumentar a utilização do pregão eletrônico nas licitações, alcançando o percentual de 40% já no exercício de 2016.

2.4.2. OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA - CGU

O Observatório da Despesa Pública possui diversas iniciativas relacionadas à análise de dados governamentais, espalhadas em vários temas de estudo. Vale destacar a construção de trilhas de auditoria nos temas de Compras Governamentais, Convênios, Cartões de Pagamento do Governo Federal e Terceirização, que contemplam cerca de 30 tipologias de ilícitos e geram em média 17 mil alertas anualmente. O acesso as trilhas se dá por meio do Portal ODP.

- Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet) – verificação de tipologias de fraudes, produção de estatísticas e relatórios gerenciais sobre as compras efetuadas pelo Governo Federal;
- Contratos de Terceirizações do Governo Federal – extração de alertas com situações atípicas ou irregulares nos contratos de mão de obra terceirizada, por meio de dados informados pelos Ministérios, Órgãos subordinados e Entidades vinculadas do Poder Executivo Federal;
- Cartão de Pagamento do Governo Federal – identificação de situações atípicas nos gastos realizados por meio de Suprimento de Fundos;
- Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – monitoramento na aquisição de passagens e concessão de diárias, contemplando informações gerenciais para tomada de decisão pelos gestores públicos.

Após os resultados dos cruzamentos são gerados relatórios periódicos tanto com análises estatísticas mais gerais, quanto com visualização de casos específicos. Todas as ocorrências são disponibilizadas aos auditores e gestores federais para consultas gerenciais ou analíticas por meio do Portal ODP.

Em 2016 foram realizadas as seguintes rodadas de monitoramento de gastos:

Monitoramento de Gastos Públicos

Tema	Monitoramento
Licitações e Contratos	4 rodadas
Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF)	12 rodadas
Passagens e Diárias	4 rodadas
Transferências Voluntárias	1 rodada

Fonte: Relatório de Gestão 2016

Segundo informações do ODP, as trilhas de Transferência Voluntárias estão sendo atualizadas para inclusão no Sistema de Trilhas de Auditoria (STA), que permite obter feedback direto dos gestores a respeito dos indícios encontrados.

Além disso, o ODP atua com várias iniciativas em aprendizagem de máquina, desenvolvendo modelos preditivos para atuação proativa em temas como compras e servidores públicos. Um exemplo é o trabalho conjunto com a SFC para desenvolver um Painel de Gastos de TI, com informações detalhadas sobre todo o processo de contratação, desde a licitação até o término da execução dos contratos, registrando ainda indicadores para acompanhamento da capacidade operacional das empresas.

Ainda com relação à identificação de tipologias de ilícitos por meio de trilhas de auditoria, vale ressaltar que as ocorrências consideradas mais graves em cada rodada de monitoramento são repassadas à área de inteligência da DIE, especializada em investigação de fraudes, a qual cabe aprofundar as análises e agregar informações e elementos de prova para futura instrução processual, quando for o caso, ou ainda encaminhar à Corregedoria situações a serem tratadas no âmbito de processos disciplinares. Há possibilidade de os casos mais graves serem encaminhados à área de Operações Especiais da CGU, responsável pelo contato direto com instituições de prossecução penal, como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal.

É válido frisar, ainda, a atuação do ODP junto aos sistemas da Ouvidoria Geral da União (OGU). Segundo informações da unidade, dois produtos estão sendo utilizados rotineiramente: módulo de triagem de recursos oriundos da Lei de Acesso à Informação – LAI ; e módulo de análise do e-Ouv. O primeiro objetiva a otimização da distribuição e análise dos pedidos de acesso à informação, identificando os pedidos anteriores de maior similaridade, bem como avaliar a distribuição da carga de trabalho entre os servidores; enquanto o segundo busca auxiliar no desenvolvimento dos relatórios do Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas (Portaria CGU nº 1.864/2016) a partir da análise textual via mineração de dados dos textos das manifestações do e-Ouv.

A fim de verificar o grau de utilização dos produtos do ODP pelas demais unidades da CGU, bem como identificar potenciais melhorias, questionou-se as Secretarias Finalísticas da CGU (SFC, STPC, CRG e OGU) a respeito do uso desses produtos, por meio de Solicitação de Auditoria.

De modo geral, as unidades informaram a utilização profícua dos produtos ODP. A SFC, em particular, reportou certa dificuldade na análise das trilhas de auditoria do Portal ODP devido à substancial pulverização de falsos positivos gerados em cada uma das trilhas, tornando inviável o aprofundamento ou validação de todos os casos.

Para buscar minimizar essa questão, a SFC expressou a necessidade de consolidar os resultados das trilhas em temas específicos, buscando mensurar o nível de riscos de situações definidas. A SFC entende que as hipóteses de riscos poderiam ser tratadas em três instâncias: (1) na forma de críticas nos sistemas governamentais, para tratamento pelo próprio gestor; (2) na forma de indícios associados a hipóteses de crimes, para tratamento no âmbito das Operações Especiais; e (3) outras situações que passassem a ser tratadas no escopo das auditorias, provavelmente com as mesmas hipóteses definidas para operações, porém menos gravosas.

Outra iniciativa no sentido de dar utilização às trilhas de auditoria é a criação do Grupo de Trabalho de Trilhas, iniciativa conjunta do ODP e SFC, cujo objetivo é aperfeiçoar a utilização das trilhas, melhorar sua eficácia e efetividade, além de propor novas tipologias. Esse trabalho, em andamento, visa propiciar maior efetividade no uso dos resultados das trilhas de auditoria, inclusive as trilhas desenvolvidas para área de convênios.

Há também no Portal ODP um Banco de Preços de Referência (<http://bancopreco.cgu.gov.br/>), com acesso público, o qual utiliza uma metodologia para cálculo dos preços médios pagos pela Administração Pública Federal na aquisição de produtos de uso comum.

O objetivo do banco é identificar boas práticas de compra entre os Órgãos da Administração Pública Federal e, também, compras de produtos por valores atípicos, bem

como subsidiar os gestores no cálculo de um preço de referência para os diversos produtos que são adquiridos pelo Poder Executivo Federal.

A pesquisa é realizada com base em quatro critérios: produto; unidade de medida; período; e localização. O resultado da consulta exibe as faixas de preço de compra, frequente e ideal, bem como a quantidade de compras, o valor total pago e a origem do produto. Atualmente, o Banco de Preços permite pesquisar preços de mais de 40 produtos distintos.

Conforme informações do Relatório de Gestão da unidade, ao longo do ano de 2016, o Banco de Preços foi atualizado periodicamente e contou com aproximadamente 2 mil acessos por mês. Verifica-se, portanto, dois clientes potenciais para as informações geradas pelo Banco de Preços da CGU: gestores públicos e auditores. Para os gestores, com a finalidade de extração de preços de referência e para os auditores, na verificação de compras por preços atípicos e identificação de boas práticas em compras públicas.

Cumprе ressaltar que no ano de 2017 foi lançado o Painel de Preços do Governo Federal pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, ferramenta que permite pesquisar, analisar e comparar os preços praticados pelo Governo Federal nas contratações de materiais e serviços. Esse Painel visa auxiliar os gestores públicos na realização de pesquisa e cotação de preços, promover a transparência dos gastos públicos e estimular controle social das compras feitas pelos órgãos públicos.

O Painel de Preços do Governo Federal é inclusive meio de pesquisa de preços oficial para formação de preço de referência para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme dispõe a Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, in verbis:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (original sem grifo)

Assim, considerando o lançamento de ferramenta oficial de pesquisa de preços do Poder Executivo Federal para utilização dos gestores na formação de preços de referência, e que o Banco de Preços da CGU não está atualizado com valores de referência para o ano de 2017, torna-se necessário reavaliar a sua continuidade.

Por fim, de maneira geral, observou-se a utilização dos produtos ODP pelas secretarias finalísticas da CGU. Ressalta-se, entretanto, a identificação de oportunidade de melhoria na utilização de tais produtos, tendo sido inclusive já criado um grupo de trabalho com a finalidade de propor medidas nesse sentido, especialmente quanto às trilhas de auditoria.

Assim, para que a proposição de iniciativas visando à melhor utilização dos produtos ODP não se esgote no âmbito do supracitado grupo de trabalho, recomenda-se a implementação de processo sistemático e permanente de avaliação dos produtos ODP

visando ao aprimoramento da utilização das informações, com a participação das demais áreas envolvidas.

2.5. Fragilidade no controle e acompanhamento das recomendações/determinações emanadas pelos Órgãos de Controle

Até 2016, a Secretaria de Controle Interno da Casa Civil – Ciset/PR era responsável pela avaliação da gestão da CGU, bem como pelo monitoramento das providências em relação a recomendações pendentes.

Com a alocação da CGU em nível de pasta ministerial, em 2017 foi criado um comitê dentro do próprio Ministério da Transparência para a realização da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício 2016. Nesta situação, as recomendações, antes monitoradas pela Ciset por meio do sistema SEMAC, não foram migradas para o sistema Monitor, utilizado pela CGU, em decorrência da necessidade de adaptações no sistema para que comportasse recomendações emitidas para o próprio órgão.

Assim, as recomendações emanadas pelo Órgão de Controle Interno constam apenas do Relatório de Gestão, não estando inseridas em sistema informatizado adequado ao monitoramento. Por esse motivo, não foi possível identificar, a priori, os prazos para atendimento, as providências já adotadas pelo órgão, bem como se existem outras recomendações pendentes de atendimento, além daquelas constantes do Relatório de Gestão.

Em relação ao acompanhamento e monitoramento das recomendações e determinações contidas nos Acórdãos TCU direcionadas à CGU, também se observa fragilidades na estrutura de controle, rotinas e procedimentos utilizados pelo Órgão.

No Relatório de Gestão 2016, no item 9 de "Tratamento de determinações e recomendações do TCU" foi mencionado apenas uma notificação do TCU acerca da análise preliminar da folha de pagamento da CGU e a identificação de servidor público do quadro como sócio gerente de empresa privada. Neste item do Relatório de Gestão foram também relacionados os respectivos esclarecimentos para o afastamento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU. Assim, nota-se a ausência no Relatório de Gestão dos demais Acórdãos identificados pela equipe de auditoria, que, de certa forma, estavam sendo acompanhados pelo Órgão, conforme consulta no sistema SEI.

Neste sentido, percebe-se uma fragilidade no controle, por parte do Gestor, em relação ao acompanhamento das determinações do TCU. Não foram identificados sistemas ou rotinas estruturadas que servissem para o monitoramento dos Acórdãos direcionados à CGU. O que há são rotinas de trabalho, executados anualmente pela SFC, para o levantamento de Acórdãos direcionados a outros Órgãos em que haja determinação expressa para o Controle Interno acompanhar as providências dos gestores federais durante as Auditorias Anuais de Contas.

Questionada sobre o assunto, a Secretaria-Executiva informou que inicialmente, independente se a demanda chega pelo Gabinete do Ministro ou pela Secretaria-Executiva, é realizada uma triagem dos processos para identificação da área(s) técnica(s) ou equipe(s) responsável(is) pelo assunto objeto do expediente, para onde o processo é despachado/tramitado via sistema SEI. Quando se trata de processo que encaminha demanda de assunto ordinário, não é feito acompanhamento. Entretanto, quando se trata de processo com demanda/recomendação de atendimento em prazo determinado ou quando se identifica tratar-se de tema sensível e que mereça tratamento diferenciado, é feito despacho específico no processo, para as providências da área responsável e com recomendação para observação do prazo. O atendimento e monitoramento a essas demandas são feitos através de instrução processual no SEI. Quando necessário, entra-se em contato com a área responsável, por e-mail ou por telefone. Atendida a demanda, conclui-se o monitoramento.

Desta forma, o acompanhamento das demandas do TCU se dá de forma descentralizada, tanto em relação aos prazos quanto em relação as providências/esclarecimentos fornecidos para o atendimento às notificações.

O SEI é um sistema de difícil pesquisa e localização de processos relacionados a determinado tema. Assim, o monitoramento descentralizado, pelo SEI torna precária a recuperação e consolidação das informações pela Secretaria-Executiva da CGU. Notadamente em relação aos Acórdãos, verifica-se que existiam determinações do TCU que estavam sendo tratadas pelas áreas específicas da CGU, conforme consulta no SEI, e que no momento da consolidação não foram nem mencionadas no Relatório de Gestão 2016 do Órgão.

Adicionalmente, a SFC possui rotina de levantamento dos Acórdãos do TCU, direcionados para os Órgãos do Poder Executivo Federal, que determinam o acompanhamento pela CGU das providências adotadas pelo Gestor Federal. Essa rotina serve para auxiliar as Coordenações-Gerais da SFC a verificar, no momento das Auditorias Anuais de Contas, o cumprimento por aqueles Órgãos das recomendações/determinações do TCU.

Este controle de verificação das providências adotadas pelo Gestor também é descentralizado. Mesmo no âmbito da SFC, não existe acompanhamento do que foi verificado ou não pelas Coordenações-Gerais e constado em Relatórios de Auditoria. Além disso, nem todas as Unidades da Administração são auditadas todos os anos, o que demonstra a fragilidade no monitoramento do cumprimento destes Acórdãos.

Por fim, percebe-se que os procedimentos adotados pelo Gabinete do Ministro e pela Secretaria-Executiva em relação ao uso do SEI para encaminhamento das demandas são replicados para as demais áreas do Ministério, incluindo as Controladorias Regionais da União nos Estados. Em relação ao acompanhamento de prazos e providências de atendimento, verifica-se que cada unidade adota a sua própria sistemática de controle.

A fim de melhorar a rotina de acompanhamento das recomendações emanadas pelos Órgãos de Controle Interno e de Controle Externo, vislumbra-se a necessidade de adequar a infraestrutura, utilizando um sistema informatizado apropriado ou um Plano de Providências Permanente – PPP, que permita de forma fácil, tempestiva e centralizada, o monitoramento das medidas adotadas para dar cumprimento às recomendações e determinações exaradas à CGU. Além disso, é necessário criar rotinas e procedimentos para tratamento unificado pelas áreas envolvidas.

A seguir serão apresentadas as providências adotadas pelo gestor para o atendimento das determinações e/ou recomendações emanadas pelos órgãos de Controle Interno e de Controle Externo.

2.5.1. Monitoramento das Determinações e/ou Recomendações do TCU

Consulta ao sítio do Tribunal de Contas da União (TCU) com o objetivo de aferir os Acórdãos proferidos por aquela Corte nos exercícios de 2014 e 2016, dirigidos ao Ministério da Transparência e com expressa recomendação referente a atuação da CGU em processos internos, retornou os seguintes resultados:

Acórdão nº 2523/2016-Plenário

- 1.3.4 Ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que aperfeiçoe procedimentos para aumentar a confiabilidade das informações referentes à consecução das metas constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional;
- 1.3.10 Ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em conjunto com a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que definam e coordenem ações a fim de aperfeiçoar a gestão dos imóveis funcionais da União, promovendo a publicidade e a transparência sobre sua existência e situação nos meios oficiais.

Acórdão nº 2622/2015-Plenário

- 9.5. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que continue a orientar as organizações sob sua esfera de atuação para que:
- 9.5.1. observem as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;
- 9.5.2. em decorrência da distinção conceitual acima, avaliem a necessidade de segregar as atribuições e competências das atuais secretarias de controle interno (ou equivalentes), de forma que a mesma unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;
- 9.5.3. caso exista um conselho superior que supervisione a autoridade máxima da organização, avaliem a possibilidade de que a unidade de auditoria interna fique subordinada a esse conselho, como preconizam as boas práticas sobre o tema, à semelhança das orientações contidas no IPPF 1000 e no item 2.34.5 do código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;
- 9.5.4. promovam uma autoavaliação da unidade de auditoria interna, confrontando suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como, por

exemplo, aquelas contidas no IPPF, e utilizem o resultado para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso;

- 9.5.5. avaliem a conveniência e oportunidade de propor revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso II e o IPPF (*International Professional Practices Framework*);

Acórdão nº 1750/2016 – Plenário

- 9.10.1. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle para a inscrição das entidades indicadas no item 9.8 deste Acórdão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), criado por meio da Portaria CGU nº 516, de 15 de março de 2010, e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), de que trata o art. 22 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Excetuaram-se os acórdãos direcionados a outros Órgãos e Ministérios, os quais a CGU tem responsabilidade de monitoramento e avaliação do cumprimento das determinações por aqueles órgãos. Tais determinações/recomendações serão avaliadas nas Auditorias Anuais de Contas realizados nas UPC selecionadas para serem auditadas em 2017.

Questionada a respeito do cumprimento das determinações/recomendações supracitadas, a unidade informou as providências efetuadas, cuja a análise segue abaixo:

Determinações TCU – Análise

Acórdão	Item	Análise do Controle Interno
2523/2016 Plenário	- 1.3.4 e 1.3.10	Tanto no item referente ao PCPR quanto ao item referente a gestão de imóveis, a CGU adotou providências para aperfeiçoamento das informações apresentadas por meios dos dois instrumentos.
2622/2015 Plenário	- 9.5	As providências foram informadas ao TCU por meio do Ofício SFC/CGU nº 19031/2016, de 09/11/2016.
1750/2016 Plenário	- 9.10.1	A CGU mencionou que o registro das empresas inidôneas no CEIS se dá por meio de lista mantida pelo TCU, o que não é o caso das citadas no Acórdão 1750/2106.

Da análise das providências adotadas pelo Gestor em relação às determinações do TCU, concluímos que todas foram atendidas, não cabendo mais seu monitoramento.

2.5.2. Monitoramento das recomendações do órgão de Controle Interno

O Plano de Providências Permanente - PPP é o instrumento utilizado para o monitoramento das providências e soluções pactuadas com a unidade a fim de sanear os registros (constatações) identificados anteriormente.

Este monitoramento era realizado, até o exercício de 2016, pela Ciset-PR por meio de um sistema denominado SEMAC. A partir de 2017, com a CGU integrando a estrutura

ministerial, o acompanhamento dos prazos e medidas adotadas para o atendimento dos registros pendentes passou a ser realizado pela própria CGU.

No Relatório nº 04/2016 CISET/SEGOV-PR, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2015, foram registradas 5 recomendações:

1) criar Grupo de Trabalho composto por representantes do Órgão Central, das setoriais de controle interno e das unidades de controle interno dos comandos militares para discutir e propor iniciativas visando ao aprimoramento de mecanismos que promovam a integração operacional dos órgãos do SCI, de forma planejada e sistemática, consolidando as ações iniciadas no biênio 2015/2016, dentre outras, quanto à:

1.a) definição de instrumentos normativos e operacionais com vistas ao exercício das competências previstas nos arts.11, incisos, I, II, III, e V, e 12, § 1º, do Decreto nº 3591/2000;

1.b) uniformização da aplicação de procedimentos de auditoria desenvolvidos pelo Órgão Central, assim como os processos de trabalho desde o planejamento até a emissão do relatório;

1.c) disponibilização e uso de Sistemas Corporativos (ATIVA, MACROS, MONITOR, entre outros); e

1.d) operacionalização da supervisão técnica pelo Órgão Central, respeitada a autonomia dos demais componentes do SCI.

2) estabelecer um calendário anual de reuniões da CCCI visando promover o fortalecimento da atuação do SCI;

3) avaliar, nos acordos de cooperação técnica vigentes e nos que vierem a ser celebrados, a oportunidade e conveniência de serem estendidos os benefícios aos demais órgãos integrantes do SCI;

4) realizar estudo com vistas a definir a força de trabalho necessária e adequada no âmbito do MTFC, abrangendo o quadro de pessoal das Setoriais de Controle Interno.

5) apresentar informações sobre as ações implementadas com vistas à convergência das normas de auditoria da SFC à Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF) do Instituto dos Auditores Internos (IIA).

Com base na análise das providências registradas no Relatório de Gestão 2016 e nas informações obtidas ao longo da auditoria, verificou-se que três recomendações foram atendidas, uma foi atendida parcialmente e uma está pendente de atendimento.

O quadro seguinte resume as análises realizadas a respeito do PPP.

Análise PPP - Recomendações Ciset

Recomendação	Status	Providências adotadas	Desdobramentos e/ou Pendências identificadas
1 – Grupo de Trabalho composto por representantes do Órgão Central, das setoriais de controle interno e das unidades de controle interno dos comandos militares para discutir e propor iniciativas visando ao aprimoramento de mecanismos que promovam a integração operacional dos órgãos do SCI.	Atendida parcialmente	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação da Portaria nº 677, de 10/03/2017, referente ao novo Regimento Interno; - Publicação da Portaria nº 700, de 14/03/2017, referente ao regimento da Comissão de Ética; - Publicação, em 09/06/2017, da IN nº 03/2017, que substituiu a IN SFC 01/2001, como o novo Referencial de Auditoria Governamental - Publicação da Política de Gestão de Riscos, por meio da Portaria 915, de 12/04/2017; - Criação do GT, por meio da Portaria 850, de 03/04/2017 	<p>Considerando que novo Referencial de Auditoria é um normativo principiológico e orientativo, vislumbra-se a necessidade de um Manual operacional, que deverá ser publicado até dezembro de 2017;</p> <p>A operacionalização da Política deve ser feita por meio de Metodologia de Gestão de Riscos a ser publicada em até 12 meses da publicação da PGR.</p> <p>Deve-se acompanhar o resultado do Grupo de Trabalho, se o produto contém estratégias e ações operacionais que visem o aprimoramento da integração entre os órgãos da SCI.</p>
2. Calendário anual de reuniões da CCCI	Atendida	<ul style="list-style-type: none"> - Foi definido o cronograma para 2017, com a previsão de duas reuniões para o segundo semestre. 	-
3 - Acordos de cooperação técnica	Atendida	<ul style="list-style-type: none"> - Foi firmado acordo com a Ciset-MRE, em 17/02/2017, com a Ciset/PR em 04/02/2016. - Os acordos de compartilhamento de informações são celebrados entre dois entes públicos e englobam responsabilidades sobre a utilização de dados, envolvendo questões jurídicas, de sigilo, financeiras e de monitoramento. Nesse sentido, a avaliação da CGU é de que há impeditivos fundamentais para que os acordos firmados de forma individual com outros órgãos possam ser estendidos aos demais órgãos do Sistema de Controle Interno, sem que haja anuência do órgão cedente; 	
4 – Definição da Força de Trabalho	Não atendida	Com a publicação do Novo Regimento Interno da CGU em março de 2017, o gestor informou que está previsto para o segundo semestre de 2017 a apresentação de um diagnóstico situacional referente a lotação de servidores.	Deve-se acompanhar o resultado do Grupo de Trabalho, se o produto contém a definição da força de trabalho, bem como o diagnóstico situacional proposto.
5 - Convergência das normas de auditoria da SFC à Estrutura Internacional	Atendida	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação de servidores em cargos de chefia; - Constituição de grupo de trabalho para avaliar a convergência das normas de auditoria da SFC ao IPPF e propor recomendações de melhoria; - Instituição do Programa de Avaliação e Melhoria da Qualidade das Ações de Controle da CGU (Pro-Qualidade); - Publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, abordando os aspectos relacionados à governança, 	

Recomendação	Status	Providências adotadas	Desdobramentos e/ou Pendências identificadas
		gestão de riscos e controles internos da gestão; - Publicação, em 09/06/2017, da IN nº 03/2017, que substituiu a IN SFC 01/2001, como o novo Referencial de Auditoria Governamental.	-

Do quadro acima depreende-se que resta pendente de atendimento a apresentação do diagnóstico situacional referente a lotação de servidores, previsto para o segundo semestre de 2017 (Recomendação 4).

Quanto à recomendação 1 - GT Sistema de Controle Interno – destaca-se a instituição, por meio da Portaria nº 850/2017, do Grupo de Trabalho com o objetivo de formular propostas, medidas e estratégias que visem o aprimoramento da integração entre os órgãos do SCI (Sistema de Controle Interno do Poder Executivo), além de diversas providências e avanços no sentido do atendimento. Entretanto, até o final dos trabalhos desta auditoria, o Relatório do mencionado GT ainda não tinha sido concluído, encontrando-se pendente de verificação as propostas e os respectivos desdobramentos operacionais.

Em outra linha, entende-se que a elaboração da IN nº 03/2017, que aprova o Referencial Técnico da atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, juntamente com a publicação da IN conjunta CGU/MP nº 01/20016, atendem a proposta de padronização e definição de instrumentos orientativos para todos os órgãos que compõem o SCI. Porém, falta ainda a manualização com o detalhamento dos processos de trabalho que poderão ser utilizados pelos órgãos do SCI.

Em relação a implementação da Política de Gestão de Riscos, a CGU prevê os seguintes instrumentos: Plano de Gestão de Riscos, que contempla os princípios, as diretrizes, a estrutura e a Metodologia de Gestão de Riscos; Instrução Operacional, com o detalhamento operacional da Metodologia; Plano de Capacitação e Plano de Divulgação. É necessário o acompanhamento do desdobramento e implantação destes instrumentos.

Assim, conclui-se que algumas providências permanecem pendentes ou merecem ações adicionais a fim de atender ao objetivo da recomendação proposta. Dentre essas, destaca-se a operacionalização da supervisão técnica pelo Órgão Central.

Conforme previsto no Decreto nº 3591/2000, cabe à Secretaria Federal de Controle (SFC) exercer as competências operacionais do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, desempenhando a função de supervisão técnica e orientação normativa dos órgãos setoriais.

Nessa linha, o Regimento Interno da CGU dispõe:

Regimento Interno – CGU

(...)

Art. 48. À Secretaria Federal de Controle Interno - SFC compete:

1 - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

II - propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

III - coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

IV - auxiliar o Ministro de Estado na supervisão técnica das atividades desempenhadas pelos órgãos e pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal;

Cumpre destacar que as atribuições previstas no artigo supra não foram alocadas expressamente em nenhuma unidade da SFC, seja a nível de Diretoria ou Coordenação-Geral, constando apenas como atribuição da SFC de forma genérica.

Valendo-se, a título de comparação, dos regimentos internos da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal, órgãos centrais do sistema de administração financeira e de planejamento e orçamento respectivamente, verificou-se que as competências afetas ao Órgão Central são alocadas a nível de Coordenação-Geral ou equivalente. Ou seja, há unidades em nível operacional responsáveis pela coordenação e supervisão técnica dos sistemas citados.

Como exemplo, segue trecho do Regimento Interno da SOF:

Regimento Interno da Secretaria de Orçamento Federal

(...)

Art. 12. À Coordenação de Elaboração de Normas e Orientação Técnica compete:

(...)

IV - elaborar ou atualizar normas, instruções, manuais e outros instrumentos normativos destinados aos órgãos integrantes do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;

(...)

VI - orientar os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, na aplicação das normas, instruções e manuais relacionados com o processo orçamentário; (original sem grifo)

Assim, a exceção do Sistema de Controle Interno, as demais atividades do Ciclo de Gestão, previstos na Lei nº 10.180/2001, possuem unidades a nível abaixo de Secretaria responsáveis pela supervisão e orientação técnica, inclusive com a utilização de sistemas informatizados em comum, o que facilita a operacionalização dessas competências.

A ausência da atribuição expressa da competência de supervisão e coordenação do sistema de controle interno para unidades localizadas organizacionalmente abaixo da SFC pode comprometer essa atividade, na medida em que é necessário um processo de interlocução permanente entre a Secretaria Federal de Controle Interno e os órgãos setoriais do sistema. Com efeito, também não foi identificado no regimento interno da CGU a unidade operacional responsável por dar andamento às recomendações e encaminhamentos da Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI).

Ante o exposto, vislumbra-se a possibilidade de melhor definir, em regimento interno ou outro instrumento normativo, a competência operacional para supervisão técnica e orientação normativa do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

3. RECOMENDAÇÕES

Achado 2.3 Fragilidades nos indicadores de gestão instituídos pela unidade

Recomendação 1: Revisar os indicadores de gestão da unidade a fim de que possam contribuir de forma efetiva para medir o desempenho da Unidade, notadamente em relação aos indicadores referente aos objetivos de resultado 1, 2, 3 e 4; e em relação aos indicadores dos objetivos de processos internos 6, 7, 10, 13, conforme apontamentos no Relatório.

Achado 2.4 Possibilidade de melhoria na utilização dos produtos ODP

Recomendação 1: Estabeleça processo sistemático visando ao aprimoramento da produção e da utilização das informações produzidas pelo ODP, com a participação das áreas envolvidas.

Recomendação 2: Considerando o lançamento de ferramenta oficial de pesquisa de preços do Poder Executivo Federal para utilização dos gestores na formação de preços de referência, reavalie a continuidade do Banco de Preços da CGU.

Achado 2.5. Fragilidade no controle e acompanhamento das recomendações/determinações emanadas pelos Órgãos de Controle

Recomendação 1: Estabeleça mecanismo que permita o monitoramento das medidas adotadas para dar cumprimento às recomendações e determinações exaradas à CGU, criando rotinas e procedimentos para tratamento unificado pelas áreas envolvidas.

Em decorrência da avaliação das providências do Gestor em relação aos apontamentos do Controle Interno no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2015, cuja análise consta do item “**2.5.2 Monitoramento das recomendações do órgão de Controle Interno**” deste relatório, recomenda-se:

Recomendação 1: Definir, em regimento interno ou outro instrumento normativo, a área responsável por operacionalizar a supervisão técnica e orientação normativa do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

4. CONCLUSÃO

Verificou-se que os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos estão sendo atendidos.

Por outro lado, analisando-se os indicadores instituídos e utilizados pela CGU para aferir o desempenho da sua gestão, conclui-se que parte dos indicadores analisados apresentaram fragilidades em relação aos critérios de Completude, Comparabilidade, Confiabilidade, Acessibilidade e Economicidade, podendo impactar o processo de

avaliação de desempenho e tomada de decisão. Portanto, cabe à Unidade avaliar a oportunidade de revisá-los, a fim de garantir que eles representem com maior proximidade possível o que se pretende medir.

Verificou-se também, a utilização, pelas Secretarias finalísticas da CGU, dos produtos do Observatório da Despesa Pública, identificando-se oportunidade de melhoria em sua utilização, especialmente quanto ao uso das trilhas de auditoria. Para isso, vislumbra-se a necessidade da implementação de um processo sistemático e permanente de avaliação dos produtos ODP com a participação das áreas envolvidas.

Quanto ao atendimento das recomendações, observou-se que a maioria das recomendações foi atendida. Destacam-se os avanços normativos com impacto positivo nos processos administrativos do Poder Executivo Federal, tais como a publicação da Instrução Normativa nº 03/2017, que aprova o Referencial Técnico da atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e a publicação da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/20016 que trata a respeito da sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança.

Por fim, foi analisada a rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações e determinações emanadas pelos Órgãos de Controle Interno e Controle Externo, percebendo-se fragilidades no controle, por parte do Gestor. Neste sentido, foi recomendado à Unidade estabelecer rotinas e procedimentos estruturados que permitam o acompanhamento das recomendações e /ou determinações destinadas à CGU.

6. ANEXOS

I – Planejamento Estratégico CGU 2016-2019

Objetivo	Indicador	Meta 2016	Aferição
Objetivo de Resultado 1 – Contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão	Indicador: "Índice de percepção do Gestor quanto ao benefício de recomendações estruturantes atendidas para melhoria da eficácia e qualidade das políticas públicas" - (Maior, Melhor)	45%	51,43%
Objetivo de Resultado 2 - Ampliar a participação social no controle das políticas públicas	Indicador: " <i>e-Participation Index</i> da Organização das Nações Unidas" - (Maior, Melhor – máximo 1,00)	0,740	0,728
Objetivo de Resultado 3 – Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada	Indicador: " <i>Latinobarómetro</i> (Percentual de cidadãos que acreditam que o governo fez “muito” ou “algo” para combater a corrupção nos últimos 24 meses" - (Maior, Melhor)	Índice apurado a cada 24 meses	Não se aplica
Objetivo de Resultado 4 – Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública	Indicador: " <i>e-Government Index</i> da Organização das Nações Unidas" – (Maior, Melhor)	0,61088	0,6377
Objetivo de Processo Interno 5: Ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos	Indicador 1: "Percentual de Atendimento às Recomendações e Orientações da CGU - A" – (Maior, Melhor)	31,27%	28,10%
	Indicador 2: “Percentual de Atendimento às Recomendações e Orientações da CGU - B” - (Maior, Melhor)	12%	42,5%
	Indicador 3: "Taxa de Disseminação da comunicação externa da CGU na mídia e nas redes sociais" - (Maior, Melhor)	30%	Não aferido

Objetivo	Indicador	Meta 2016	Aferição
Objetivo de Processo Interno 6: Produzir informações estratégicas para subsidiar as tomadas de decisões do Presidente da República	Indicador: "Índice de cobertura, nos trabalhos da CGU, de assuntos definidos como estratégicos pela Presidência da República" - (Maior, Melhor)	88%	75,9%
Objetivo de Processo Interno 7: Aperfeiçoar a intensificar a atuação nas empresas estatais	Indicador: "Nível de maturidade da integridade das empresas estatais" - (Maior, Melhor)	20%	Aferição prejudicada
Objetivo de Processo Interno 8: Promover a célere e efetiva responsabilização de entes privados e de servidores públicos	Indicador 1: "Percentual de Reintegrações no Poder Executivo Federal" - (Menor, Melhor)	4,1%	3,8%
	Indicador 2: "Percentual de processos disciplinares e de responsabilização em curso no Poder Executivo Federal há mais de 2 anos" - (Menor, Melhor)	51%	54,8%
Objetivo de Processo Interno 9: Ampliar a aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão	Indicador 1: "Escala Brasil Transparente" – (Menor, Melhor)	81,2%	70,36%
	Indicador 2: "Nível de qualidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal no cumprimento dos dispositivos referentes à comunicação cidadã presentes nos Decretos 6.932/2009, 7.724/2012 e na IN OGU nº1/2014". - (Maior, Melhor)	0%	3,6%
Objetivo de Processo Interno 10: Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração Pública	Indicador: "Percentual de órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal que apresentaram Plano de Integridade" - (Maior, Melhor)	2%	0%
Objetivo de Processo Interno 11: Fortalecer a parceria com os atores que promovam a defesa do patrimônio público, a melhoria da gestão e o enfrentamento da corrupção	Indicador: "Taxa de avaliação das parcerias firmadas entre a CGU e órgãos e entidades voltadas à defesa do patrimônio público e à melhoria da gestão" - (Quanto Maior, Melhor)	60%	85,71%

Objetivo	Indicador	Meta 2016	Aferição
Objetivo de Processo Interno 12: Desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção	Indicador: “Índice de Indução e Disseminação de Práticas Inovadoras pela CGU no Poder Executivo Federal” – (Quanto Maior, Melhor)	0,25	0,11
Objetivo de Processo Interno 13: Garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e primem pela qualidade, com uso intensivo de tecnologia	Indicador 1: "Percentual de processos da CGU integrados ao SEI"- (Quanto Maior, Melhor)	75%	90%
	Indicador 2: “Índice de tempestividade na tramitação de processos críticos” – (Quanto Maior, Melhor)	50%	Aferição não realizada
Objetivo de Processo Interno 14: Promover a integração colaborativa interna, adaptada ao contexto de cada unidade, orientada à gestão para resultados	Indicador: “Percentual de projetos desenvolvidos por mais de uma unidade que tiveram seus resultados com nível de integração satisfatoriamente avaliados por seus participantes” – (Quanto Maior, Melhor)	30%	83,84%
Objetivo de Gestão Estratégica 15: Internalizar a gestão estratégica de forma sistêmica e aprimorar a comunicação interna e os instrumentos de gerenciamento de riscos e de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados	Indicador 1: “ Percentual de servidores que avaliaram como satisfatório o grau de internalização da estratégia na CGU” - (Maior, Melhor)	50%	82,33%
	Indicador 2: “Percentual de requisitos do guia de integridade pública implementados na CGU” - (Maior, Melhor)	77%	77%
Objetivo de Pessoas 16: Tornar a CGU um ambiente cada vez melhor para se trabalhar	Indicador: “Índice de satisfação dos servidores da CGU com o clima e o ambiente institucional” – (Menor, melhor – limite inferior é 1)	2,2	2,09
Objetivo de Pessoas 17: Desenvolver competências e fortalecer cultura orientada aos valores e ao alcance de resultados	Indicador: “Percentual de servidores capacitados em cursos de curta, média e longa duração vinculados às competências necessárias à CGU” – (Maior, melhor)	0%	Aferição prejudicada

Objetivo	Indicador	Meta 2016	Aferição
Objetivo de Pessoas 18: Desenvolver lideranças e oportunizar o acesso meritocrático a cargos	Indicador: “Percentual de Dirigentes (DAS 1 a 6 ou equivalentes) avaliados pelos servidores como ocupantes meritórios dos cargos de Direção e Assessoramento Superior da CGU” – (Maior, melhor)	50%	Aferição não realizada
	Indicador: “Percentual de ocupantes de cargos em comissão da CGU capacitados em cursos de liderança recomendados no Plano de Capacitação” – (Maior, melhor)	30%	54,50%
Objetivo de Infraestrutura 19: Prover soluções tecnológicas integradas, seguras, responsivas, inteligentes e articuladas com as áreas de negócio	Indicador: “Percentual de projetos constantes do PDTI concluídos, de acordo com o planejamento de execução aprovado pelo CETI, no ano vigente” – (Maior, melhor)	80%	81%
Objetivo de Infraestrutura 20: Garantir a disponibilidade e a utilização oportuna, sustentável e eficiente dos recursos logísticos e financeiros para o alcance dos resultados	Indicador: “Índice de desempenho da CGU no SISPEs (Esplanada Sustentável)” – (Maior, melhor)	80%	Aferição prejudicada
	Indicador: “Grau de atendimento das unidades da CGU aos requisitos de qualidade logística” – (Maior, melhor)	10%	Aferição não realizada

Fonte: Relatório de Avaliação do Planejamento Estratégico 2016

II - Manifestação da Unidade Examinada e Análise do Controle Interno

Nestas páginas, estão registradas as manifestações do gestor relativas aos achados e o entendimento do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União a respeito destas manifestações.

2.3 Fragilidades nos indicadores de gestão instituídos pela Unidade

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a apresentar manifestação sobre o fato, a CGU por meio da Nota Técnica nº 1326/2017/DIPLAD/SE apresentou a seguinte informação:

De acordo com os auditores, dez indicadores apresentaram fragilidades em relação aos critérios avaliados, conforme apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Objetivo Estratégico / Tema	Indicadores Analisados	Fragilidades Apontadas pela Equipe de Auditoria
Objetivo de Resultado 1: Contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão.	Índice de percepção do Gestor quanto ao benefício de recomendações estruturantes atendidas para melhoria da eficácia e da qualidade das políticas públicas (Maior, Melhor).	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade na obtenção dos dados cadastrais das unidades jurisdicionadas à CGU, uma vez que a instituição não possui essa informação atualizada. Problema na interpretação do resultado obtido na aferição do indicador para o exercício de 2016, apesar de sinalizar o atingimento da meta estabelecida (meta: 45%; resultado apurado: 51,43%), uma vez que o questionário eletrônico foi respondido até o fim por 29,2% do público alvo e, conseqüentemente, um elevado percentual de não-resposta (70,25%), ocorrendo, portanto, enviesamento do resultado e impacto nos critérios de utilidade e comparabilidade do indicador. A metodologia empregada, tecnicamente, corresponde a uma amostra não-probabilística. Esse tipo de amostra não permite fazer inferências para todo o conjunto de gestores uma vez que não possibilita estimar erros e calcular estimativas. Assim sendo, ainda que 51,43% dos gestores respondentes tenham indicado que as recomendações da CGU são muito relevantes, o que reflete um resultado positivo para a CGU, não se pode concluir que a meta estabelecida para o indicador foi atingida.
Objetivo de Resultado 2: Ampliar a participação social no controle das políticas públicas.	e-Participation Index da Organização das Nações Unidas (Maior, Melhor).	<ul style="list-style-type: none"> A utilização dos índices e-Participation, Latinobarómetro e e-Government, para medição do alcance dos objetivos estratégicos de resultado "Ampliar a participação social no controle de políticas públicas", "Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada" e "Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública", respectivamente, não demonstram em que medida a atuação da CGU contribuiu para os resultados apurados, não sendo úteis para avaliar o desempenho do órgão e retroalimentar o processo de tomada de decisão. Outro ponto a ser observado em relação a esses índices, diz respeito à acessibilidade, pois não são de fácil compreensão pelo público em geral, uma vez que
Objetivo de Resultado 3: Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada	Latinobarómetro (Percentual de cidadãos que acreditam que o governo fez "muito" ou "algo" para combater a corrupção nos últimos 24 meses). (Maior, Melhor)	
Objetivo de Resultado 4: Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública.	e-Government Index da Organização das Nações Unidas. (Maior, Melhor)	

		<p>as informações sobre a metodologia e os resultados alcançados não estão disponíveis em língua portuguesa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ao indicador e-Participation, acrescenta-se o fato de não estar alinhado ao objetivo estratégico, pois ele mede quanto o governo utiliza de tecnologia da informação para fornecer aos cidadãos acesso a informação, e não o aumento, ou seja, a ampliação da participação social no controle das políticas públicas, conforme ação definida no objetivo estratégico. • Outra observação, diz respeito ao índice e-Government. Trata-se de um indicador sintético e, como tal, pode apresentar fragilidades, como por exemplo, estimular a tomada de decisão simplista para resolver problemas complexos, dada a simplificação da realidade que eles promovem ou dificuldade de identificar os aspectos que influenciam mais diretamente no resultado do índice.
<p>Objetivo de Processos Internos 6: Produzir informações estratégicas para subsidiar a tomada de decisões do Presidente da República</p>	<p>Índice de cobertura, nos trabalhos da CGU, de assuntos definidos como estratégicos pela Presidente da República. (Maior, Melhor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pela análise do objetivo, das iniciativas e das ações previstas no Plano Operacional do exercício de 2016, observa-se que o indicador proposto não é capaz de medir, por exemplo a produção de informações estratégicas repassadas ao Presidente de República para subsidiar a sua tomada de decisão, ficando o critério da completude parcialmente prejudicado. • Observou-se também que as ações (trabalhos realizados e a realizar pela CGU), utilizadas para o cálculo do indicador, estavam associadas a iniciativas de outros objetivos estratégicos.
<p>Objetivo de Processos Internos 7: Aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais</p>	<p>Nível de maturidade da integridade das empresas estatais (Maior, Melhor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ao confrontar a finalidade do indicador com o objetivo estratégico, conclui-se que ele não tem a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que se pretende medir, qual seja, “ampliar” e “intensificar” a atuação da CGU nessas entidades. Ainda que a CGU tenha intensificado a sua atuação nas empresas estatais, conforme registrado na Nota Técnica nº 179/2017/DC/SFC, por meio de outras avaliações, o indicador não capturou a informação, pois está restrito ao trabalho de avaliação de maturidade das empresas. Neste documento, há também registro de que é necessário um esforço operacional razoável para obtenção do indicador, uma vez que a aferição depende da realização de auditoria específica. • Outro ponto importante a ser considerado, refere-se à criação de uma diretoria, conforme Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 677 de 10 de março de 2017, para acompanhamento das empresas estatais. Ao analisar o Planejamento Operacional desta diretoria para exercício de 2017, observou-se que grande parte dos trabalhos programados não serão capturados pelo indicador proposto, podendo gerar uma avaliação de desempenho não efetiva. • Diante o exposto, conclui-se que este indicador apresentou fragilidades quanto aos critérios de completude, utilidade e economicidade.
<p>Objetivo de Processos Internos 10: Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e</p>	<p>Percentual de órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal que</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme descrito no relatório de gestão, em 2016 não houve apresentação de Plano de Integridade das instituições devido as alterações políticas ocorridas naquele exercício, prejudicando a aferição da meta.

<p><i>gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração pública</i></p>	<p><i>apresentaram Plano de Integridade. (Maior, Melhor)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <i>A partir da análise realizada, conclui-se que o indicador atende parcialmente ao critério de completude, visto que mede apenas uma das perspectivas estabelecidas pelo objetivo. As iniciativas associadas ao objetivo estratégico confirmam o entendimento de que outras ações, que não estão sendo medidas, contribuem fortemente para o alcance desse objetivo estratégico. Citam-se, por exemplo, as capacitações realizadas pela CGU, conforme dados do Relatório de Gestão, que tiveram como tema prioritário gestão de riscos e controles internos, com o objetivo de auxiliar os gestores na implementação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.</i>
<p><i>Objetivo de Processos Internos 13: Garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e primem pela qualidade, com o uso intensivo de tecnologia</i></p>	<p><i>Percentual de Processos da CGU integrados ao SEI. (Maior, Melhor)</i></p> <p><i>Índice de tempestividade na tramitação de processos críticos. (Maior, Melhor)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <i>Segundo o Portal do Software Público, o SEI é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. Trata-se de um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, tendo como principais características a liberação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real. De acordo com a fórmula de cálculo, o indicador avalia quantos processos, entre aqueles identificados no projeto CGU Digital, foram plenamente incorporados ao SEI.</i> <i>No projeto CGU Digital há relação de 95 processos a serem incorporados ao SEI, sendo que 60% deles estão associados aos macroprocessos de gestão de pessoas e competências, gestão de logística ou gestão orçamentária e financeira. Ainda que o indicador proposto capture o uso de tecnologia da informação para suporte aos processos de trabalhos relacionados, principalmente, aos da área meio, a maior parte dos processos de trabalho das áreas finalísticas são suportados por outros sistemas, tais como: sistema Ativa, utilizado para execução das ações de controle; sistema Monitor, que permite o acompanhamento das recomendações realizadas no âmbito do controle interno do Poder Executivo Federal; sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), que visa armazenar e disponibilizar informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal, entre outros. Nesse sentido, ao não considerar os processos de trabalhos finalísticos no indicador proposto, entende-se que o critério de completude não foi totalmente atendido, por não medir as questões de qualidade e oportunidade relativas aos processos finalísticos da CGU.</i> <i>Quanto ao indicador “Índice de tempestividade na tramitação de processos críticos”, verificou-se que para o seu cálculo é necessário o estabelecimento uma cesta de processos críticos e a identificação de prazos estabelecidos em normativos ou a parâmetros de excelência criados pela CGU ou praticados em outras</i>

		organizações. Entretanto, de acordo com a Nota Técnica nº 203/2017/DGI/SE, a cesta de processos críticos não foi estabelecida, tampouco definidos os prazos de referência, de forma que a análise do indicador baseada nos critérios estabelecidos restou prejudicada.
<i>Objetivo de Processos Internos 14: Promover a integração colaborativa interna, adaptada ao contexto de cada unidade, orientada à gestão para resultados</i>	<i>Percentual de projetos desenvolvidos por mais de uma unidade que tiveram seus resultados com nível de integração satisfatoriamente avaliados por seus participantes (Maior, Melhor)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • As análises realizadas permitiram concluir que a metodologia utilizada para a coleta de das informações que compõem o indicador pode comprometer os critérios de utilidade e comparabilidade, uma vez que se utiliza de uma amostra não probabilística, não permitindo estimar erros e calcular estimativas. Dessa forma, não se pode concluir que a meta estabelecida para o indicador foi atingida.
<i>Planos Operacionais 2016 - monitoramento e avaliação em geral</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Verificou-se que há o monitoramento trimestral das metas previstas nos Planos Operacionais, não tendo sido identificado o acompanhamento da execução do Planejamento Estratégico em etapas intermediárias, especificamente quanto ao desempenho dos indicadores, ainda que parcial, o que permitiria identificar eventuais dificuldades para atingimento das metas anuais. • Em relação às ações a serem realizadas para o atingimento das metas, observou-se que elas estão registradas em um plano que as detalha, porém, por vezes não associadas corretamente às iniciativas e objetivos que se pretende atingir. • Identificou-se também concentração de ações em poucas iniciativas e iniciativas sem ação vinculada.

A partir das questões levantadas pela equipe de auditoria, a DIPLAD/COPAV inicia sua manifestação ponderando que 2016 foi o primeiro ano de execução do Planejamento Estratégico 2016-2019, acompanhado pela aferição inicial dos indicadores estratégicos. É importante esclarecer, também, que o ciclo de vida traçado para os indicadores vai de 2016 a 2019, quando, então, todos os indicadores poderão sofrer reformulação, fundamentadas nas avaliações realizadas durante o quadriênio. Outro ponto a se destacar é que em 2015, época de elaboração dos indicadores institucionais, não havia histórico de indicadores estratégicos com qualidade e com assertividade em relação às atividades desenvolvidas pelo órgão. Oportuno relembrar, também, que nas Notas Técnicas das áreas responsáveis pelos indicadores já havia indicação de problemas a serem sanados nos próximos exercícios, incluindo dificuldades no levantamento dos dados, conforme atesta o próprio documento da equipe de auditoria.

Para auxiliar no entendimento do restante do documento, apresenta-se, nos próximos parágrafos, esclarecimentos sobre os referenciais teóricos utilizados no processo de elaboração do Planejamento Estratégico 2016-2019 e dos Indicadores institucionais.

Primeiramente, cabe esclarecer que a metodologia adotada para a construção dos objetivos estratégicos da CGU foi o Balanced Scorecard (BSC), validada posteriormente, na elaboração dos Indicadores dos Objetivos Estratégicos, pela apostila "[Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional](#)", produzida em 2013 pelo Prof. Carlos Uchoa para os cursos de gestão estratégica da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Conforme explica o documento "[Mapeamento Bibliográfico e do Estado da Arte sobre Indicadores de Gestão](#)" desenvolvido no âmbito do Programa Gespública, pelo Ministério do Planejamento, o BSC é uma metodologia de gestão do desempenho que procura balancear a medição da performance de uma organização em diversas perspectivas, consolidando-as em um mapa estratégico: "O mapa comunica a estratégia da organização com precisão e clareza por meio de uma representação gráfica das relações de causalidade dos

objetivos e indicadores por perspectivas do BSC (...). No contexto da gestão pública, foi inserida a perspectiva da Sociedade ao modelo, destacando-se como uma perspectiva principal, substituindo a perspectiva financeira que é finalística para as organizações privadas”. No caso do Planejamento Estratégico da CGU, a perspectiva “Sociedade” foi substituída por “Resultados”.

Desse modo, é importante entender que o Mapa Estratégico, se montado de acordo com o BSC, é formado por perspectivas encadeadas, de baixo para cima, com uma perspectiva de sustentação na base e uma perspectiva de resultados no topo. Cada perspectiva é formada por objetivos, voltados a impulsionar os objetivos da perspectiva imediatamente acima. Temos, portanto, duas categorias de objetivos: de esforço (definidos, conforme Uchoa, em insumos, execução e eficiência) e de resultado (eficácia e efetividade). Segundo essa metodologia, é recomendável que as perspectivas localizadas na parte inferior do mapa estratégico (Sustentação/Infraestrutura) concentrem maior quantidade de indicadores de esforço, enquanto as perspectivas localizadas na parte superior do mapa estratégico (Resultados) devem concentrar mais indicadores de resultados.

*Outro ponto relevante é que, em um processo de avaliação da qualidade de um indicador, há de se considerar, também, o equilíbrio entre suas características qualitativas, uma vez que o fato de um dos atributos manter-se abaixo do ideal não invalida o indicador como instrumento de gestão. Nesse ponto, inspira-se nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP) para afirmar que "(...) as características qualitativas funcionam **conjuntamente** para contribuir com a utilidade da informação. (...) Em alguns casos, o **equilíbrio** ou a compensação (trade-off) entre as características qualitativas pode ser necessário para se alcançar os objetivos da informação contábil. A importância relativa das características qualitativas em cada situação é uma questão de julgamento profissional". Na área de gestão tal premissa cabe perfeitamente, uma vez que, conforme defendido pelo professor Uchoa, no processo de avaliação da qualidade de um indicador nem todos os atributos que ficam aquém do ideal devem ser considerados eliminatórios, ou seja, uma métrica escolhida não necessariamente deverá corresponder a **todos** os requisitos tidos como mais adequados para tanto. O autor recomenda, ainda, que, nos casos em que é inviável técnica ou economicamente apurar determinados indicadores, “o melhor a fazer (...) é analisar criteriosamente a situação e recorrer à missão da instituição e aos seus objetivos declarados. Uma vez estabelecido um objetivo, é altamente recomendável escolher ao menos um indicador de resultado para mensurá-lo; esquivar-se utilizando qualquer argumento apresentado pode ser interpretado como desejo intencional de não mensuração do cumprimento de missão institucional”.*

Em síntese, portanto, o Mapa Estratégico da CGU foi construído de forma a expressar um encadeamento de valor desde as perspectivas “Pessoas” e “Infraestrutura” até a perspectiva “Resultados”, tendo a perspectiva “Processos Internos” como elemento de mediação, estrategicamente colocada no centro do mapa. Com relação aos objetivos de processos internos, temos, ainda, duas dimensões: Esforço, na parte inferior, e Produto, na parte superior, todos devidamente acompanhados pelos respectivos indicadores, de esforço e de produto. No topo do Mapa, em diálogo direto com a Visão e a Missão Institucional, estão dispostos, por conseguinte, os objetivos estratégicos com maior valor agregado, sob a perspectiva de Resultados. Constam, aí, indicadores que expressam os efeitos últimos da atuação do órgão, de difícil medição, avaliação e isolamento, uma vez que espelham em si a mesma dificuldade que se encontra ao tentarmos avaliar os resultados do trabalho da CGU no âmbito da sociedade.

Feitos esses esclarecimentos, apresenta-se abaixo os argumentos que respondem às questões levantadas pela Equipe de Auditoria.

*Com relação ao **Indicador do Objetivo de Resultado 1 - "Índice de percepção do Gestor quanto ao benefício de recomendações estruturantes atendidas para melhoria da eficácia e da qualidade das políticas públicas"**, as fragilidades apontadas relacionam-se à dificuldade de obtenção dos dados para cálculo do indicador e a um índice baixo de respostas ao questionário. Na apuração referente a 2016, a dificuldade de obtenção dos dados foi superada pela área responsável nessa primeira avaliação, não tendo prejudicado a aferição do indicador. Além disso, não ficou claro qual foi o critério utilizado pela equipe de auditoria para afirmar que um índice de 29% de respondentes a um questionário eletrônico é baixo. Numa coleta de dados realizada por*

meio de questionário impessoal, como essa em pauta, onde não há contato direto entre o pesquisador e o pesquisado, para uma população de 1.000 pessoas e considerando uma margem de erro de 5%, o número mínimo de questionários preenchidos fica em torno de 278, conforme consulta à sites especializados na internet (ver o passo 3 no link <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size/> ou utilizar a calculadora amostral no link <http://comentto.com/blog/calculadora-amostral/>). No caso do indicador em pauta, o número de respondentes chegou a 348, quantidade superior ao mínimo necessário para uma margem de erro de 5%, caracterizando-se, assim, uma amostra suficiente da população alvo.

Com relação aos **Indicadores dos Objetivo de Resultado 2, 3 e 4 - "e-Participation Index da Organização das Nações", "Latinobarómetro" e "e-Government Index da Organização das Nações Unidas"** -, as fragilidades apontadas relacionam-se ao entendimento de que a CGU deveria medir a correlação imediata de suas atividades com os indicadores de resultado, como se fosse possível isolar em que medida a atuação deste órgão de controle contribui para os resultados apurados. Eis que a atuação do órgão e os resultados de seu trabalho irradiam um leque amplo de benefícios à sociedade, influenciando as mais variadas áreas, desde a melhoria da gestão pública, passando pela punição administrativa de servidores públicos, bem como de incremento à transparência governamental e de fomento ao controle social. Importante ressaltar que indicadores de resultado medem a efetividade dos trabalhos da instituição, sendo de difícil medição, avaliação e isolamento, uma vez que são influenciados pela atuação de diversos atores. É de se considerar, também, que o somatório dos resultados de tantas ações dificilmente passa despercebido ao cidadão, influenciando seu sentimento diante da atuação governamental mesmo que de maneira inconsciente. A dificuldade é conseguir medir esse sentimento, trabalho que outras instituições já desenvolveram de maneira idônea. Nesse ponto, é natural e recomendável, portanto, que se busque medir os objetivos de Resultado do órgão com índices obtidos por outras instituições, que estudam a percepção da população em relação ao trabalho governamental, uma vez que o resultado das ações do Ministério impactam a percepção da sociedade, mesmo que de maneira indireta. Medir os objetivos de Resultado por índices externos é trazer para dentro da instituição, de maneira isenta, o sentimento da sociedade com relação às áreas nas quais a instituição atua. Dessa forma, por mais que não se consiga medir exatamente a influência dos trabalhos da CGU com relação a esses indicadores de resultado, é razoável que esses índices sejam utilizados para subsidiar os trabalhos da CGU, auxiliando, inclusive, nas tomadas de decisão sobre áreas em que sua atuação deve ser melhorada.

Outrossim, com relação ao entendimento de que os indicadores **"e-Participation Index da Organização das Nações", "Latinobarómetro" e "e-Government Index da Organização das Nações Unidas"** não seriam acessíveis à população devido à língua utilizada ser o espanhol, cabe ressaltar que a eventual limitação é compensada pela qualidade dos demais atributos (economicidade e confiabilidade, por exemplo), não sendo razoável o descarte dos indicadores por esse motivo. Outrossim, o cidadão interessado no assunto poderá utilizar ferramentas de tradução facilmente encontradas na Internet.

Ainda com relação aos três índices internacionais, pode ser precipitada a afirmação de que o índice "e-Participation" não se coadunaria com o objetivo estratégico "Ampliar a participação social no controle das políticas públicas". Na realidade, a métrica em questão, como ressalta o [Relatório bianual da ONU às fls. 54-57](#), o e-Participation index é um survey composto por um modelo de avaliação tridimensional, isto é, por um conjunto de perguntas de avaliação relacionadas a três aspectos: i) e-informação, ou seja, a capacidade do governo em prover informações por meio da Internet; ii) e-consulta, isto é, a capacidade do governo em promover processos online de participação com os cidadãos; e iii) e-tomada de decisão, que se refere à capacidade de um governo em envolver os cidadãos diretamente em processos de deliberação. Em outras palavras, a ONU avalia periodicamente os portais eletrônicos dos governos nacionais para verificar em que medida esses aspectos são atendidos. Por exemplo, avalia-se se o governo disponibiliza datasets de informações públicas em formato aberto, se existe legislação sobre "proteção de dados pessoais", se há evidência da existência de processos colaborativos entre governo e sociedade civil para a formulação de políticas públicas de Educação, Saúde, Meio Ambiente, etc. Ou seja, o índice se propõe a perscrutar a capacidade governamental em fornecer instrumentos e canais capazes de expandir e aperfeiçoar a participação cidadã na gestão pública, questão compreendida como intimamente relacionada às competências institucionais da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção e da Ouvidoria-Geral

da União, conforme o Anexo I do Decreto nº 8.910/2016. Nesse sentido, na área de gestão pública, já se tem estabelecido que quanto maior a transparência e o acesso às plataformas digitais, maior será a capacidade da população de exercer o controle social. Face ao exposto, é razoável concluir que a relação entre as duas ações - transparência e controle social -, é direta.

Por fim, sobre o uso de índices internacionais no acompanhamento dos objetivos de resultado da CGU, sugere-se consulta ao "Relatório Sistêmico de Fiscalização de Tecnologia da Informação" disponibilizado pelo TCU em 2015 (<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A250058951015005FADCE57B51&inline=1>), principalmente nas páginas 25 e 32, onde são usados índices de instituições internacionais pelo Tribunal de Contas da União, inclusive o e-Gov, com o objetivo de medir o arcabouço eletrônico do governo e as soluções de tecnologia da informação disponibilizadas à população. Além do TCU, a Estratégia de Governança Digital (2016), elaborada pelo Ministério do Planejamento, também adota indicadores constantes do índice em questão como métricas para a orientação do Governo Federal no desenvolvimento de suas políticas de Governo Digital: <https://www.governoeletronico.gov.br/egd/documentos>.

Com relação ao **Indicador do Objetivo de Processos Internos 6 - "Índice de cobertura, nos trabalhos da CGU, de assuntos definidos como estratégicos pela Presidente da República"**-, as fragilidades apontadas referem-se à incapacidade do indicador de medir, por exemplo, a produção de informações estratégicas repassadas ao Presidente de República para subsidiar a sua tomada de decisão. Realmente, o indicador não detém essa capacidade, uma vez que não foi construído para isso. O indicador se propõe a medir quanto, dos temas definidos como estratégicos pela Presidência da República, a CGU consegue abarcar em seus trabalhos. O propósito é medir se e quanto a CGU está sincronizada com os temas estratégicos do governo, sem avaliar se a instituição fornece informações estratégicas ao Presidente da República. Nesse último caso, a instituição deveria criar outro indicador, com finalidade distinta desse. Desse modo, após análise por parte da SFC, abriu-se espaço e oportunidade para se discutir eventual proposição de indicadores complementares que, em conjunto com o já existente, melhor reflitam o alcance da iniciativa estratégica, podendo-se citar como exemplo a participação qualificada da SFC nas reuniões da CMAP – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, no qual efetivamente são apresentadas informações estratégicas como subsídio para a tomada de decisão.

Com relação ao **Indicador do Objetivo de Processos Internos 7 - "Nível de maturidade da integridade das empresas estatais"**-, as fragilidades apontadas relacionam-se ao entendimento de que indicador seria incapaz de medir integralmente a atuação da CGU nas empresas estatais, uma vez que está restrito ao trabalho de avaliação de maturidade das empresas. Conforme apresentado pela equipe de auditoria, a SFC, na NOTA TÉCNICA Nº 179/2017/DC/SFC, itens 24 e 25, já teria identificado outras ações que contribuem (irão) para o atingimento do objetivo em questão e que não são passíveis de captação na mensuração do indicador em questão, refletindo a necessidade de inserir novo(s) indicador(es) para demonstrar com melhor magnitude o sucesso da atuação da CGU no alcance desse objetivo, provável intenção da equipe de auditoria. Senão vejamos:

“24. Os fatos descritos acima, bem como diversas outras ações da SFC, representadas pelas mais de cento e oitenta (180) ordens de serviços homologadas em 2016, contribuíram para o objetivo estratégico “Aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais”, embora seus produtos não sejam mensurados pelo indicador proposto à época do desenvolvimento do Plano Estratégico – em fevereiro de 2016. O indicador de resultado associado e objeto de aferição mensuram apenas as empresas avaliadas com grau de maturidade de medidas de integridade a partir do nível intermediário, grau esse ainda não atingido por nenhuma das avaliações realizadas até o momento.

25. Certamente, o indicador afere a melhoria na estruturação do tema integridade nas empresas estatais – objetivo a ser perseguido, porém não todas as ações que contribuem para o objetivo estratégico. Acrescente-se ainda, que sua aferição não é via sistema e sim por meio da realização de auditoria de avaliação, com razoável empenho de esforço operacional. Considerando que as primeiras avaliações sobre integridade são recentes, pouco mais de um ano, pode ainda não ter havido o tempo necessário para que os gestores auditados

tenham implementado todas as ações necessárias para o aumento do grau de maturidade das medidas de integridade. Essa hipótese torna-se relevante, em especial porque o escopo de avaliação integra as perspectivas de existência, qualidade e efetividade, sendo esta última intrinsecamente relacionada a cultura organizacional onde as mudanças são reconhecidamente pela academia de menor velocidade de implementação.”

Nesse sentido, entende-se que os posicionamentos da equipe de auditoria visam contribuir para que se possa demonstrar com maior fidedignidade os resultados das ações da CGU, com melhor mensuração dos objetivos implicados, o que levaria à necessidade de elaboração de indicadores que abrangessem a maior gama possível de trabalhos executados pela SFC no âmbito das empresas estatais. Desse modo, após análise por parte da SFC, abriu-se espaço e oportunidade para se discutir o citado indicador e, eventualmente, propor indicadores complementares que em conjunto melhor reflitam o alcance da iniciativa estratégica

*Com relação ao **Indicador do Objetivo de Processos Internos 10 - "Percentual de órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal que apresentaram Plano de Integridade"**-, as fragilidades apontadas pelos auditores referem-se, mais uma vez, ao fato de que o indicador mede apenas uma das perspectivas estabelecidas pelo objetivo. De fato, o indicador foca em um aspecto apenas, aquele voltado à apresentação de um plano de integridade, uma vez que nem sempre é possível medir todos os aspectos que envolvem um objetivo estratégico. Tal indicador procura concentrar no aspecto integridade o atingimento do objetivo, uma vez que ao elaborar e apresentar um Plano de Integridade, o órgão certamente deverá ter estudado, no mínimo, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Assim, por meio desse estudo, o órgão já terá conhecido as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos disseminados pela CGU. Portanto, ao fomentar a elaboração e apresentação de um Plano de Integridade, esse indicador auxilia no atingimento do objetivo, qual seja "Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias na Administração pública". No entanto, entende-se, também, que há ações relevantes para o atingimento do objetivo institucional, no âmbito do controle interno, que não puderam ser contempladas por meio da mensuração do indicador atual. Assim, após análise da SFC, pondera-se sobre a necessidade e oportunidade de inserir novo(s) indicador(es) para demonstrar com melhor precisão a magnitude do sucesso da atuação da CGU no alcance desse objetivo, contribuição que é esperada como resultado de trabalhos da auditoria.*

*Com relação ao **Indicador do Objetivo de Processos Internos 13 - "Percentual de Processos da CGU integrados ao SEI"**-, as fragilidades apontadas referem-se ao fato de que os processos de trabalhos integrados ao SEI são, em sua maioria, da área meio, e que o indicador exclui, assim, a maior parte dos processos da área finalística. Realmente, a maior parte dos processos integrados ao SEI não são vinculados à finalidade do órgão. Assim, as Ordens de Serviço da SFC continuam sendo controladas via Ativa, para citar um exemplo. Nesse ponto, cabe esclarecer que a característica atualmente encontrada no SEI, de manter a maior parte de processos da área meio, se deve ao Plano de Implantação do SEI na CGU, definido em julho de 2015 entre a DIPLAD, a DTI, a DGI e todas as áreas finalísticas. Na época, cada área desenvolveu um cronograma definindo datas e marcos para implantar gradativamente seus processos ao sistema, respeitados os aspectos da simplicidade, facilidade, sigilosidade, dependência externa e marcos legais que envolvessem a matéria. Os processos de gestão de pessoas, logística e administrativos são os mais simples, então, é natural que sejam os mais numerosos no SEI. Alguns processos finalísticos, como os PAD e PAR já estão no SEI. Ademais, o SEI objetiva desburocratizar administrativamente os trabalhos do órgão, e não substituir sistemas específicos de área alguma, nem finalísticas nem meio. Assim, o indicador mede a quantidade de processos com temas específicos integrados ao SEI, a fim de monitorar o avanço do uso do sistema e da tecnologia da informação no dia a dia do órgão, no âmbito do Projeto CGU Digital. A meta é termos, em alguns anos, os principais processos integrados ao SEI, seja implantando os processos diretamente no SEI ou construindo "pontes" entre os diversos sistemas da casa. Dessa maneira, oportunamente, pode-se discutir a viabilidade de criação de indicadores complementares, de modo a aferir o uso de tecnologia nos diversos processos de trabalho externos ao SEI de maneira mais abrangente.*

*Com relação ao **Indicador do Objetivo de Processos Internos 13 - "Índice de tempestividade na tramitação de processos críticos"**-, as fragilidades apontadas pelos auditores referem-se à falta da cesta de processos críticos necessária à aferição do indicador. Cabe esclarecer que a Diretoria de Gestão Interna, área responsável pelo indicador, numa nova avaliação, concluiu que, ainda que a cesta de processos críticos tivesse sido estabelecida, tal fato por si só não contribuiria para o alcance do Objetivo Estratégico que é **"Garantir que os processos de trabalho e seus produtos sejam oportunos e primem pela qualidade, com uso intensivo de tecnologia"**. A Diretoria entende que os esforços devem ser direcionados para assegurar a plena implementação do Sistema SEI no âmbito da CGU, de modo que não haja processos físicos de qualquer natureza tramitando na Casa. Finalizada essa etapa, a DGI propõe iniciar uma avaliação qualitativa do uso do SEI, oportunidade em que seria verificada a qualidade dos formulários, bem como seria realizado o mapeamento e a otimização dos fluxos dos processos inseridos no mencionado sistema. Também seriam finalizados os painéis em QlikView sobre os processos do SEI, a fim de garantir uma visão gerencial sobre o volume, fluxos e tempos de trâmite. Desta forma, a DGI entende que o citado Indicador deve ser descontinuado, sendo substituído, oportunamente, por outro indicador que reflita adequadamente os esforços empreendidos pela casa na digitalização, organização e otimização de seus processos.*

*Com relação ao **Indicador do Objetivo de Processos Internos 14 - "Percentual de projetos desenvolvidos por mais de uma unidade que tiveram seus resultados com nível de integração satisfatoriamente avaliados por seus participantes"**-, as fragilidades apontadas referem-se à metodologia escolhida para coleta dos dados utilizados no cálculo do indicador. A metodologia consistiu em aplicar dois tipos de questionário eletrônico survey, um para os servidores que participaram dos grupos que implantaram os sistemas e outro para o grupo de usuários que utilizaram os produtos dos sistemas. Dessa maneira, todos os indivíduos da amostra tiveram a mesma chance de receberem os questionários, tratando-se, assim, de amostra probabilística. Outro ponto é sobre os conceitos utilizados. Revendo-se a bibliografia afim, transcreve-se o conceito mais comum sobre questionário: "questionário seria uma forma organizada e previamente estruturada de coletar na população pesquisada informações adicionais e complementares sobre determinado assunto sobre o qual já se detém certo grau de domínio". O resultado dos questionários foi utilizado para se verificar os itens que receberam as maiores notas. A integração entre as equipes participantes dos projetos foi um dos itens que recebeu as maiores notas. Sendo assim, não ficou claro qual foi o critério utilizado pela auditoria para afirmar que "(...) a metodologia utilizada para a coleta das informações que compõem o indicador pode comprometer os critérios de utilidade e comparabilidade, uma vez que se utiliza de uma amostra não probabilística, não permitindo estimar erros e calcular estimativas."*

*Complementando as informações anteriores, cabe informar, também, que os indicadores do Planejamento Estratégico da CGU estão alinhados ao Projeto de Governança do TCU, no seu artigo 44, §2º, IV ([0350648](#)) que diz que o plano de desempenho da organização deve: "Estabelecer um conjunto equilibrado de indicadores de desempenho para medir ou avaliar o progresso do atingimento de cada meta de desempenho, incluindo, conforme apropriado, **atendimento ao cliente, eficiência, resultados e produtos**";".*

Com relação ao monitoramento das metas previstas nos Planos Operacionais, a fragilidade apontada pelos auditores refere-se a não haver sido identificado o acompanhamento da execução do Planejamento Estratégico em etapas intermediárias, especificamente quanto ao desempenho dos indicadores, ainda que parcial. Cabe esclarecer que o monitoramento das metas dos Planos Operacionais é realizado a cada três meses, periodicidade suficiente para se controlar o atingimento das metas sem onerar demais as unidades.

Quanto ao apontamento da auditoria sobre falta de aferições intermediárias do desempenho dos indicadores, ainda que parcial, esclarece-se que a maior parte dos indicadores necessita de um intervalo mínimo de 1 ano entre suas aferições, especialmente aqueles associados ao ano fiscal. Outros, ainda, são calculados a partir de pesquisas realizadas entre servidores, colaboradores e gestores, sendo impraticável realizar pesquisa mais de uma vez por ano, sob pena de estressar a população alvo e obter cada vez menos respostas. Há que se ter um equilíbrio na periodicidade do monitoramento, tanto pelo desgaste junto às unidades como pelo princípio da economicidade. Para complementar, importa verificar que neste ponto o Planejamento Estratégico da CGU continua alinhado ao Projeto de Governança do TCU, no seu artigo 54, §2º, IV ([0350648](#)), onde se lê que é necessário haver alvos trimestrais intermediários para os indicadores "(...) caso

se trate de dados significativos para o Governo Federal, Congresso Nacional, ou para os parceiros do programa". Nesse caso, o e-SIC é o único indicador do Planejamento Estratégico que se enquadra nesse requisito do Projeto de Governança do TCU e que consta no Plano Plurianual 2016-2019.

Com relação às ações cadastradas em Iniciativas erradas ou Iniciativas sem ação, cabe esclarecer que a DIPLAD/COPAV já havia detectado tal problema, descrito no Relatório de Avaliação do Planejamento Estratégico 2016, a partir do qual iniciou, em 30 de maio de 2017, o processo de revisão de Iniciativas dos Objetivos Estratégicos (SEI [00190.105526/2017-41](#)) junto às áreas responsáveis, no bojo do qual pretende, também, orientar e capacitar as unidades do órgão em relação ao cadastramento correto de ações, de modo a associá-las ao Objetivo e Iniciativa adequados.

Por fim, durante a avaliação do Planejamento Estratégico 2016, realizado em abril e maio de 2017, a DIPLAD/COPAV detectou vários problemas associados aos indicadores estratégicos, levando algumas unidades a repensarem suas metodologias. Nesse ponto, é importante informar que todos os indicadores foram definidos e estabelecidos em normativos internos, assinados pelo Ministro ou pelo Secretário-Executivo, exigindo, assim, que eventuais alterações sejam realizadas dentro de critérios previamente definidos e posteriormente ratificadas pelo Comitê de Gestão Estratégica.

Análise do Controle Interno

Por meio da Nota Técnica nº 1326/2017/DIPLAD/SE, a CGU reconhece, para parte dos indicadores analisados, a oportunidade para discuti-los e, eventualmente, propor outros de modo a refletir o alcance dos objetivos estratégicos. Para os demais, cabem os esclarecimentos a seguir.

Com relação ao indicador do objetivo de Resultado 1: “Índice de percepção do Gestor quanto ao benefício de recomendações estruturantes atendidas para a melhoria da eficácia da qualidade das políticas públicas”, de fato, o problema do indicador não é o percentual de respondentes, mas sim o método utilizado. Ao analisar apenas os respondentes, o resultado de que 51,43% dos gestores indicam que as recomendações da CGU são muito relevantes é positivo para o órgão. Porém, esse resultado pode estar viesado uma vez que, pela metodologia empregada (amostra não-probabilística), não é possível concluir até que ponto o resultado obtido reflete a opinião do conjunto de gestores. Fazer uma aproximação da amostra obtida para uma aleatória simples, conforme exemplificado na manifestação, considerando apenas o tamanho da amostra para estabelecer erros e calcular estimativas não é teoricamente adequado. Assim sendo, o método empregado não se permite concluir que a meta estabelecida para o indicador foi atingida.

Para aos indicadores dos Objetivos de Resultado, 2, 3 e 4 (“*e-Participation index* da Organização das Nações Unidas”, “*Latinobarômetro*” e “*e-Government* Organização das Nações Unidas”, cabe ressaltar que não se questionou a utilização de índices obtidos por outras instituições que estudam a percepção da população em relação ao trabalho governamental, mas sim o fato deles não demonstrarem em que medida a atuação da CGU contribuiu para os resultados apurados, não sendo úteis para avaliar o desempenho do órgão.

Em consulta ao documento “Relatório Sistêmico de Fiscalização de Tecnologia de Informação” do TCU, citado na manifestação do gestor, observa-se que o índice *e-Government* das Nações Unidas foi utilizado com o objetivo apresentar a conjuntura do setor de TI na esfera federal. Quanto a isso, não há questionamentos, o índice de fato mede o arcabouço eletrônico do governo e as soluções de tecnologia disponibilizadas a população. O que se discute é a utilização desse índice não para medir o desempenho da CGU.

Com relação à adoção dos índices *e-Government* e *e-Participation* da Organização das Nações Unidas na Estratégia de Governança Digital (2016), elaborada pelo Ministério do Planejamento, observa-se que eles estão associados a um eixo específico, “Prestação de Serviço” e “Participação Social”, respectivamente, não possuem metas associadas, sendo utilizados como orientadores dessas dimensões. Nesses eixos há objetivos

estratégicos e indicadores específicos que permitirão, s.m.j, medir o desempenho e o alcance dos objetivos da Governança Digital.

2.5 Fragilidade no controle e acompanhamento das recomendações e determinações emanadas pelos órgãos de controle

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a apresentar manifestação sobre o fato, a CGU por meio dos Despachos SE ° 0455207, de 22/08/2017, apresentou as seguintes informações:

De fato, há necessidade de aprimorar a rotina de acompanhamento das recomendações do órgão de controle interno e das determinações do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, estão sendo estudadas pelo Ministério alternativas de instrumentos para que o monitoramento seja realizado de forma racional, com baixo custo financeiro e operacional.

Análise do Controle Interno

A CGU reconhece que há fragilidades nos controles e acompanhamento das recomendações e determinações emanadas pelos órgãos de Controle Interno e Externo, assim mantém-se a recomendação.

2.5.2 Monitoramento das recomendações do órgão de Controle Interno

Manifestação da Unidade Examinada

Instada a apresentar manifestação sobre o fato, a CGU por meio dos Despachos SE ° 0451458 , de 18/08/2017, apresentou as seguintes informações:

“Acerca das informações implementadas para atendimento da Recomendação 2016/0370-02.02, que trata da avaliação da oportunidade e conveniência de os benefícios dos acordos de cooperação técnica vigentes na CGU serem estendidos aos demais órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno, complementamos a resposta anterior com as seguintes ponderações:

1. Os acordos de compartilhamento de informações são celebrados entre dois entes públicos e englobam responsabilidades sobre a utilização de dados, envolvendo questões jurídicas, de sigilo, financeiras e de monitoramento. Nesse sentido, a avaliação da CGU é de que há impeditivos fundamentais para que os acordos firmados de forma individual com outros órgãos possam ser estendidos aos demais órgãos do Sistema de Controle Interno, sem que haja anuência do órgão cedente;

2. No que se refere a compartilhamento de materiais produzidos no âmbito da própria CGU, reforçamos que já há acordos de cooperação vigentes com as Secretarias de Controle Interno que propuseram a realização do acordo e que a CGU se encontra disponível para celebrá-los com as demais Secretarias de Controle Interno que assim o desejarem.”

Análise do Controle Interno

A resposta apresentada pelo Gestor mostra uma avaliação quanto a possibilidade de estender os acordos de cooperação técnica firmados pela CGU aos demais integrantes do SCI. De acordo com o Gestor há impeditivos fundamentais para que os acordos sejam estendidos, tais como questões jurídicas e sigilo de informações. Esclarece, ainda que, para a disponibilização dos dados seria necessária a anuência do órgão cedente.

Assim, vislumbra-se que os acordos de cooperação vigentes não podem ser estendidos aos demais órgãos sem que haja um estudo individualizado. Além disso, caso verifique-se a pertinência em se estender os acordos, isso seria fruto de um aditivo ou até um novo acordo.

Nestes termos, entende-se que a recomendação 2016/0370-02-02 foi atendida.