



CISET
Secretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

DEPARTAMENTO DE ENSINO (DEPENS)
Exercício 2019

14 de agosto de 2020

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno - Ciset

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: DEPARTAMENTO DE ENSINO (DEPENS)

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 04/2019/Geaud/Ciset-MD (SEI 1795565)

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?

Trata-se da apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria de avaliação, estabelecida na Ordem de Serviço nº 4/2019/GAUD/Ciset-MD, de 15/08/2019.

A auditoria foi feita no Processo (Atividades) relacionadas ao Projeto Rondon relativo às operações João de Barro/PI e Vale do Acre/AC. Essas atividades estão interligadas ao Macroprocesso (Iniciativa 5IN11) *“Fortalecimento da consciência cidadã do estudante universitário e contribuição para o desenvolvimento sustentável de municípios com baixo IDH”*, os quais estão ligados ao Tema (objetivo estratégico OSG5) *“consolidar a participação da defesa no desenvolvimento social”*.

O referido trabalho se encontra previsto no Quadro 5 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna/2019 (PAINT/2019), aprovado pelo Ministro de Estado da Defesa

POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho se insere no contexto das atividades de auditoria relacionadas no PAINT/2019, cujo macroprocesso foi selecionado mediante os critérios de materialidade, relevância e criticidade.

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

As análises evidenciaram que o DEPENS vem desempenhando de forma satisfatória a gestão do Projeto Rondon nas atividades relacionadas às operações João de Barro/PI e Vale do Acre/AC.

Entretanto, embora divulgue o Programa de forma transparente às instituições de ensino superior, prefeituras e estudantes, a Unidade não dispõe de normativos internos que disciplinem a gestão e a execução das etapas do Programa.

Necessita aperfeiçoar sua interação com o Ministério da Defesa, seja para obter auxílio no mapeamento dos seus processos de riscos, seja para promover ações de sensibilização, capacitação e orientação.

Necessita, ainda, rever os critérios utilizados para a elaboração do indicador existente, de modo que ele permita medir o desempenho da gestão e comparar resultados.

Para sanar tais impropriedades, foram elaboradas, e discutidas com o gestor, as recomendações estruturantes propostas neste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
1.1 Escopo e Estrutura do Relatório	6
2. RESULTADOS DOS EXAMES	
2.1 Achado: O DEPENS não possui institucionalizado, em normativos internos, procedimentos que disciplinam a gestão e a execução das etapas do Proto Rondon.	7
2.2 Achado: O DEPENS não possui instituída a gestão de riscos em seus processos de trabalho.	8
2.3 Achado: O Indicador Sid1 - Índice de Rondonista Capacitado, não possui características que permitam avaliar o desempenho da gestão.	9
3. RECOMENDAÇÕES	
3.1. Achado 2.1: O DEPENS não possui institucionalizado, em normativos internos, procedimentos que disciplinam a gestão e a execução das etapas do Programa.	10
3.2. Achado 2.2: O DEPENS não possui instituída a gestão de riscos em seus processos de trabalho.	11
3.3 Achado 2.3: O Indicador Sid1 - Índice de Rondonista Capacitado, não possui características que permitam avaliar o desempenho da gestão.	11
4. CONCLUSÃO	11

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACMD - Administração Central do Ministério da Defesa
CGU - Controladoria-Geral da União
CISSET – Controle Interno Setorial
COSO - *Committee of Sponsoring Organizations Of the Treadway*
DEPENS – Departamento de Ensino
DOU – Diário Oficial da União
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
GEAUD – Gerência de Auditoria
GM – Gabinete do Ministro
IC-IF - *Internal Control – Integrated Framework*
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IN – Instrução Normativa
LOA – Lei Orçamentária Anual
MD – Ministério da Defesa
OSG – Objetivo Estratégico da Secretaria Geral
PAINT – Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
PPA – Plano Pluri Anual
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SG – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa
TCU – Tribunal de Contas da União

1. INTRODUÇÃO

1.1 Escopo e Estrutura do Relatório

Este trabalho apresenta os resultados da Auditoria de Avaliação instituída pela Ordem de Serviço nº 4/2019/GEAUD/CISSET-MD (SEI 1795565), de 18/08/2019 e que consta do PAINT/2019 da Ciset-MD.

A auditoria foi realizada nos processos relacionados às operações João de Barro, no Estado do Piauí, e Vale do Acre, no Estado Acre, as quais têm por objetivo “fortalecer a consciência cidadã do estudante universitário” e buscar soluções para problemas sociais nessas localidades.

Essas atividades, previstas no Plano de Ação da Secretaria Geral do MD para 2019, se inter-relacionam com o Macroprocesso finalístico *Fortalecimento da Consciência Cidadã do Estudante Universitário e Contribuição para o Desenvolvimento Sustentável de Municípios com baixo IDH* – Iniciativa 5INI1.

A 5INI1, que é vinculada ao objetivo estratégico OSG5 (Consolidar a participação da Defesa no desenvolvimento social) e ao Objetivo 1125 da Funcional Programática 05.366.2058.8425, foi selecionada para o PAINT/2019 com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade. Para sua execução, a LOA 2019 reservou o montante de R\$ 1.735.387,00.

Segundo o PPA 2016-2019, a OSG5 *almeja contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento da cidadania e com o desenvolvimento sustentável, o bem-estar social e a qualidade de vida nas comunidades carentes, usando as habilidades universitárias*. Visa, por meio do Projeto Rondon, ação interministerial do Governo Federal coordenada pelo Ministério da Defesa, “proporcionar conhecimento de aspectos peculiares da realidade brasileira ao estudante universitário e desenvolver sentimentos de responsabilidade social, espírito crítico e patriotismo”.

O objetivo 1125 da Ação 8425 (Apoio ao Projeto Rondon) visa “cooperar com o desenvolvimento nacional, a defesa civil e as ações governamentais em benefício da sociedade”, possuindo como “produto” *o universitário capacitado*, que é o estudante universitário “consciente da realidade sócio-econômica nacional, engajado no esforço de reduzir carências e deficiências de comunidades com baixo índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em municípios do Território Nacional”.

A 8425 é implementada, segundo o Cadastro de Ações, “mediante convênios, acordos e termos de cooperação firmados com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, organizações não governamentais e instituições de ensino superior, combinados ao apoio das Forças Armadas, realizado por meio de cessão das instalações, pessoal e estrutura administrativa de suas organizações militares”.

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Unidade, em Brasília-DF, e tiveram como objetivo verificar se as atividades do Projeto Rondon estão devidamente institucionalizadas; se há gerenciamento de riscos no mapeamento de seus processos; e se há indicadores que evidenciem seu desempenho.

A auditoria foi pautada pela busca de resposta às seguintes questões básicas:

- a) As atividades desenvolvidas na gestão e na aplicação do Projeto Rondon estão devidamente institucionalizadas?
- b) A unidade possui processos mapeados com base em riscos?
- c) Os indicadores utilizados servem para avaliar o desempenho do Projeto Rondon e cumprem os requisitos indispensáveis a um indicador?

Este relatório está estruturado da seguinte forma:

- a) **Resultados dos Exames:** onde estão registrados os achados de auditoria;
- b) **Recomendações:** apresenta as medidas propostas pela Ciset objetivando corrigir as impropriedades identificadas;
- c) **Conclusão:** apresenta uma síntese dos resultados obtidos com o trabalho, contemplando as principais impropriedades identificadas, suas causas prováveis e as boas práticas identificadas.

Não houve óbices ao desenvolvimento do trabalho, tendo sido o gestor solícito na apresentação de documentos e informações.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Achado: O Depens não possui formalmente instituídos os procedimentos que aplica na gestão e execução das etapas do Programa.

Instado a apresentar o arcabouço legal que norteia o desenvolvimento das atividades voltadas à concretização das operações do projeto Rondon, o gestor demonstrou que, a despeito de essas atividades serem satisfatoriamente desempenhadas, não dispõe normas internas que versem sobre:

- i) como as informações devem ser divulgadas e transmitidas aos interessados (IES, estudantes e prefeitura);
- ii) quais informações, no mínimo, devem constar nas divulgações aos interessados;
- iii) onde as informações destinadas aos rondonistas devem ser divulgadas;
- iv) o teor das informações que devem ser repassadas às prefeituras;
- v) a publicação (no DOU e em outros meios de acesso do público-alvo) dos editais e do resultado da seleção;
- vi) o conteúdo mínimo dos editais – prazos, cadastro de rondonistas, deslocamento, concentração e retorno das equipes, duração da operação, entrega dos relatórios etc.;
- vii) a prestação de contas das entidades que receberem recursos.

Em outras palavras, embora o Projeto Rondon, como ação de governo, esteja sob a égide de prescrições diversas – leis, regimentos, portarias, instruções normativas, decretos –, sua execução no âmbito do Departamento de Ensino carece de uma sequência formalmente instituída de procedimentos que *i)* reforce o disposto na legislação hierarquicamente superior; *ii)* preencha suas lacunas (sem confrontá-la); *iii)* proporcione clareza sobre funções e responsabilidades; e *iv)* promova coerência na adesão a práticas, políticas e procedimentos da entidade, contribuindo, assim, para a melhoria de seu ambiente de controle.

Em relação ao assunto, o gestor admitiu (Despacho 6/APO/Depens/Sepesd/SG-MD, de 31/3/2020) que os “procedimentos em prática no setor não estão institucionalizados formalmente” e asseverou que adotará providências para “institucionalizar formalmente os

procedimentos em prática na Divisão de Projetos Especiais (DIPRES), especificamente no que diz respeito ao Projeto Rondon”.

Segundo o gestor, os normativos internos serão elaborados com base na “prática e experiência proporcionada pela Norma Interna de Trabalho (NIT)”, documento, de aparência informal, no qual estão compiladas atribuições de setores, orientações e procedimentos para a realização de uma operação.

2.2 Achado: O DEPENS não possui instituída a gestão de riscos em seus processos de trabalho.

A avaliação de risco é o processo permanente de identificação e análise de riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da entidade e de determinação da resposta apropriada a esses riscos. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos, devendo ser um processo permanente. Tal conceito está consignado na IN Conjunta CGU/MP nº 1/2016.

A política de gestão de riscos, no âmbito da Administração Central do Ministério da Defesa (ACMD), está tratada na Portaria nº 29/GM-MD, de 22/05/2018. O artigo 23 da referida Portaria estabelece que a implementação da gestão de riscos na ACMD será realizada de forma progressiva e contínua, com prazo de conclusão de 48 meses a contar da publicação dessa Portaria.

Por ocasião da auditoria realizada pela Ciset-MD no Termo de Execução Descentralizada nº 9 e na gestão dos recursos destinados à Operação Acolhida, ambos no âmbito do EMCFA, foi constatada a necessidade de o EMCFA reforçar a atuação de suas 2 linhas de defesa da gestão, devendo a primeira instituir mecanismos robustos para processar transações, sustentar a qualidade das informações, aumentar a velocidade e a confiabilidade com que operações são iniciadas e concluídas e garantir a confiabilidade e a integridade de registros e dados; devendo a segunda apoiar, supervisionar e monitorar o desenvolvimento das atividades instituídas pela primeira.

Como efeito do Ofício Circular nº 566/Ciset-MD, de 3/7/2019 (SEI 1725743), no qual se expôs ao EMCFA e à Secretaria Geral a necessidade de fortalecer a 2ª linha de defesa da gestão no Ministério da Defesa, foi instituído, por meio da Portaria Normativa nº 2/GM-MD, de 7/1/2020, o Núcleo de Assessoria de Integridade (NAI), cuja atribuição é atuar na gestão da conformidade com o objetivo de sistematizar e aperfeiçoar práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos, ao controle interno, à integridade e à ética no âmbito da ACMD.

Cabe, portanto, ao NAI propor a implementação de diretrizes, políticas, normas e procedimentos para aperfeiçoar a gestão de riscos, o controle interno, a integridade e a ética no âmbito da ACMD.

A identificação e o gerenciamento dos riscos é uma ação preventiva, de responsabilidade da administração, a qual permite evitar desvios de rumos. É, portanto, recomendável, considerando o grau de maturidade da gestão de riscos no âmbito da unidade, a adoção de medidas com vistas ao mapeamento dos seus processos internos e ao estabelecimento de metas e indicadores com o intuito de avançar na identificação dos riscos que possam impactar o atingimento de seus objetivos estratégicos, operacionais, de divulgação e de conformidade.

O quadro a seguir, elaborado pelo IIA e divulgado pela CGU em uma palestra ocorrida em 17/9/2019, mostra os 5 níveis de maturidade do ERM (Enterprise Risk Management). Assim, para que a abordagem da auditoria interna possa galgar os níveis, faz-se necessário que as organizações se preparem de forma a atender cada uma das respectivas características.

Quadro 1 – Abordagem Incremental da UAIG, conforme maturidade do ERM

nº	Grau de maturidade do ERM	Características	Abordagem da Auditoria Interna
1º	Ingênuo(risk-naive)	Inexistência de abordagem formal de ERM; foco na conformidade legal; controles ad-hoc; baixos investimentos	Consultoria Promoção do ERM Sensibilização
2º	Conciente (risk-aware)	Ênfase na mitigação; controles localizados (em “silos”); implementação fragmentada; gerenciamento de riscos táticos	Consultoria Promoção do ERM Apoio à Capacitação Busca de metodologia
3º	Definido (risk-definid)	Desenvolvimento e comunicação da Política de Gestão de Riscos e procedimentos do ERM; comprometimento da alta administração; pilotos em projetos-chave; definição e apetite a risco	Consultoria Avaliação (nível da cultura de riscos)
4º	Gerenciado (risk-managed)	Referencial de governança com coordenação entre riscos e controles; comunicação regular sobre riscos; ERM no lugar; linguagem consistente	Avaliação (cf. item 19 da IN SFC nº 3, de 09/06/2017)
5º	Habilitado (risk-enabled)	Processos totalmente incorporados; prática consistente; melhoria contínua	Avaliação (cf. item 19 da IN SFC nº 3, de 09/06/2017)

Fonte: palestra do Secretário Federal de Controle Interno Adjunto – SFC/CGU a profissionais do Ministério da Defesa, na tarde de 17 de setembro de 2019, sob o título “As Três Linhas de Defesa”, durante oficina “Estruturação da 2ª Linha de Defesa”, realizada no auditório do GAB-BR/Comando da Aeronáutica, Esplanada do Ministérios, Anexo do Bloco “M”, subsolo.

Ante o exposto, cabe à Unidade incentivar seus servidores e militares a participarem de cursos de capacitação em gerenciamento de riscos, tais como Coso ERM Framework 2017 (Enterprise Risk Management Framework) e ISO 31.000 – Gestão de Risco.

É importante destacar que o item 78 da IN CGU nº 3/2017 estabelece que cabe, também, à auditoria interna governamental fomentar a implementação de gerenciamento dos processos baseados em risco, bem como promover ações de sensibilização, capacitação e orientação daquelas unidades que ainda não possuem mapeados os processos em risco.

Questionado, o DEPENS informou que “*está elaborando o plano de gestão de riscos para implementar, de modo institucional, no PPA 2020-2023*”. Acrescentou, ainda, que sua gestão de riscos é “empírica”, isto é, sem uso de uma metodologia formalmente instituída e com base em critérios técnicos.

Ressalte-se que o mapeamento de processos baseado em risco, que tem por objetivo assegurar o alcance dos objetivos da organização, guarda consonância com as recomendações do Guia da Política de Governança Pública (Pres. da República, 2018). Assim, faz-se mister que o DEPENS se inter-relacione com outras unidades no âmbito da ACMD com o intuito de implantar paulatinamente a gestão de riscos em seus processos e macroprocessos de governança, finalísticos e de suporte e promova a capacitação de servidores e militares em gestão de riscos.

No que concerne ao assunto, o gestor informou, em manifestação relativa ao conteúdo da versão preliminar deste relatório, que “tão logo sejam reabertos os cursos promovidos pelo MD, será inscrito o pessoal da equipe interna, visando elaborar uma gestão de risco em todas as divisões do Departamento, de forma institucional”.

2.3 Achado: O Indicador 5id1 - Índice de Rondonista Capacitado não possui características que permitam avaliar o desempenho da gestão.

Instado a apresentar seus indicadores de desempenho, o DEPENS informou que possui o Índice de Rondonistas Capacitados, que consiste no somatório de rondonistas capacitados a cada quadriênio em todas as operações do Projeto Rondon, conforme o Plano de Diretrizes da Secretaria-Geral para o triênio 2017/2019, aprovado pela Instrução Normativa nº 4/SG/MD, de 3/8/2017.

Por ser apresentado na forma de número absoluto – e não de índice ou relação, como sugere seu nome –, o indicador 5id1 não informa sobre o desempenho do programa e suscita dúvidas quanto a sua real utilidade para a gestão, pois não se baseia em uma comparação com a meta fixada. Em outras palavras, o indicador não permite avaliar o grau de atingimento dos objetivos estabelecidos, sob a dimensão da eficácia.

Isso se deve ao fato de a unidade não ter observado os critérios técnicos estabelecidos para a elaboração de indicadores, que dotariam essa ferramenta da gestão da capacidade de apontar os resultados auferidos no período em que a medição foi efetuada, de permitir ao administrador intervir de modo consciente na gestão, para alcançar a meta planejada, e de retratar os resultados da gestão ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas.

De acordo com o Guia da Política de Governança Pública (Pres. da República, 2018) – criado para dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203/2017 –, “a boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar do seu povo. No nível mais básico, a governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos”.

Dito isto, é importante que a elaboração de indicadores reflita os critérios fixados em normativos como os manuais Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional (Enap, 2013), Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos (TCU, 2000), Avaliação de Políticas Públicas, vol. 2 (Presidência da República, 2018), Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública (MPOG, 2012), Item 3, Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 172, de 12/12/2018, e o próprio Guia da Política de Governança Pública, da Presidência da República.

Ao se manifestar acerca do conteúdo da versão preliminar deste relatório, o gestor informou que “antecede à capacitação da equipe interna uma proposta para o novo indicador”. Ainda segundo o gestor, “tão logo seja concluída a futura revisão, depois de homologada pelo escalão superior, o Departamento dará conhecimento à Ciset”.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1. Achado 2.1: O DEPENS não possui institucionalizado, em normativos internos, procedimentos que disciplinem a gestão e a execução das etapas do Programa.

- i) Aprimorar o ambiente de controle da unidade auditada institucionalizando, por meio de norma interna, as rotinas e os procedimentos que visem à realização das operações do Projeto Rondon, tais como:

- a) o modo como as informações devem ser divulgadas e transmitidas aos interessados (IES, estudantes e prefeitura);
- b) o teor mínimo das informações que devem constar na divulgação aos interessados;
- c) os locais onde as informações destinadas aos rondonistas devem ser divulgadas;
- d) o teor das informações que devem ser repassadas às prefeituras;
- e) a publicação (no DOU e em outros meios de amplo acesso do público-alvo) dos editais e do resultado da seleção;
- f) o conteúdo mínimo dos editais – prazos, cadastro de rondonistas, deslocamento, concentração e retorno das equipes, duração da operação e de entrega dos relatórios;
- g) as prestações de contas por parte das entidades que recebem recursos descentralizados.

3.2. Achado 2.2: O DEPENS não possui instituída a gestão de riscos em seus processos de trabalho.

- i) buscar junto ao Núcleo de Assessoria de Integridade-NAI - NAI o auxílio necessário ao mapeamento de seus processos baseados em riscos, em conformidade com a política de gestão de riscos do MD, considerando que compete ao NAI (segunda linha de defesa da gestão, de que trata o inc. III do art. 3º da Portaria Normativa nº 2/GM-MD, de 7/01/2020) aperfeiçoar, dentre outras, a gestão de riscos no âmbito da ACMD;
- ii) buscar o aperfeiçoamento de seu quadro funcional nessa área, com a realização de treinamento específico. A título de sugestão, merece destaque o curso Gestão de Riscos no Setor Público, oferecido pela Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, por meio da Escola Virtual de Governo (EV-G). De modo complementar, o gestor pode demandar auxílio à área de consultoria da Ciset-MD (tel. 3312-8659, e-mail bruno.affonso@defesa.gov.br) na forma de palestras de capacitação em gestão de riscos.

3.3. Achado 2.3: O Indicador 5id1 - Índice de Rondonista Capacitado, não possui características que permitam avaliar o desempenho da gestão.

- i) Reavaliar os critérios utilizados para a elaboração do indicador 5id1, reformulando-o de modo que permita à unidade avaliar o desempenho da gestão e a comparação dos resultados das intervenções efetuadas ao longo do tempo por intermédio de séries históricas.

4. CONCLUSÃO

A presente auditoria evidenciou que a unidade, embora cumpra de forma satisfatória suas atribuições, não dispõe de normativos internos que institucionalizem os procedimentos que adota em seu dia a dia, isto é, que disciplinem a gestão e a execução de todas as etapas do programa; não dispõe de processos mapeados com base em risco; e não dispõe de um indicador tecnicamente aceitável para aferir os resultados da gestão.