CGU
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DO TRABALHO

Exercício 2018

22 de agosto de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **MINISTÉRIO DO TRABALHO**
Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**
Ordem de Serviço: **201900554**

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

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo 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.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A Auditoria Anual de Contas do extinto Ministério do Trabalho, referente ao exercício de 2018, teve como tema central a avaliação da Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do órgão.

A auditoria apresentou os seguintes objetivos em relação ao tema central:

- Avaliar a conformidade da inscrição, reinscrição, desbloqueio e manutenção de restos a pagar não processados;

- Avaliar a fidedignidade dos valores registrados na conta contábil fornecedores da unidade.

Além disso, compuseram o escopo do trabalho:

- Acompanhamento dos atos relacionados aos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n° 24/2016; e

- Análise das providências adotadas pelo MTb em resposta às recomendações emitidas pela CGU.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A fim de subsidiar o julgamento, pelo TCU, das contas dos administradores do extinto Ministério do Trabalho, a CGU realizou a Auditoria Anual de Contas na unidade.

O tema central da auditoria foi estabelecido em razão da relevância e, sobretudo, da criticidade relacionada à Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Ministério.

Isso porque em auditorias realizadas em exercícios anteriores verificou-se descumprimento de orientações e normativos que tratam de matéria orçamentária, financeira e contábil, bem como há ressalva na declaração do contador acerca da fidedignidade dos registros contábeis realizados em 2018.

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

Conclui-se que: (i) há impropriedades nos registros contábeis resultando em distorções no valor de R$ 82 milhões, decorrentes da omissão na contabilização de passivos e da contabilização de passivos sem suporte documental; (ii) há manutenção de RPNP sem justificativa legal. Em função da atuação da CGU nesta auditoria, a unidade cancelou o montante de aproximadamente R$ 179 milhões, restando ainda valores a serem cancelados; e (iii) houve a execução de despesa sem autorização orçamentária, no montante de R$ 15 milhões.

Recomendou-se: (i) apresentar a documentação suporte para manutenção dos registros de RPNP; (ii) proceder aos registros de passivos não contabilizados e ao desreconhecimento daqueles que não atendam aos requisitos de uma obrigação; e (iii) apurar responsabilidade pelo descumprimento dos art. 2º e 60 da Lei nº 4.320/64 decorrente de execução despesa sem previsão orçamentária.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cadin – Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MTb – Ministério do Trabalho

NBC TSP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao do Setor Público

RPNP – Restos a Pagar Não Processados

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

SRT – Secretaria de Relações do Trabalho

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

UPC – Unidade Prestadora de Contas

Sumário

1 INTRODUÇÃO 1

2 RESULTADO DOS EXAMES 2

2.1 Avaliação da Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do órgão 2

2.1.1 Manutenção de Restos a Pagar Não Processados sem justificativa legal. 2

2.1.2 Distorção no passivo no valor de 82 milhões em decorrência de passivos não contabilizados e de passivos sem suporte documental. 5

2.1.3 Obrigação de despesas contraídas em valores superiores aos créditos orçamentários ou adicionais. 10

2.2 Conformidade dos atos de gestão 12

2.2.1 Avaliação da implementação das recomendações da CGU 12

2.2.2 Análise quanto às medidas adotas pelo Ministério em função das Irregularidades apontadas pela CGU no âmbito da aquisição de ferramenta BI – MicroStrategy efetivada pelo MTb por meio do Pregão Eletrônico nº 24/2016. 13

2.2.3 Acompanhamento do atendimento realizado pela UPC às determinações do TCU 15

2.2.4 Avaliação da Conformidade das Peças 16

3 RECOMENDAÇÕES 18

4 CONCLUSÃO 19

5 REFERÊNCIAS 21

6 APÊNDICE 22

1 INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas, no exercício de 2018, do extinto Ministério do Trabalho (MTb). Em função da Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, as competências do então MTb foram transferidas aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Justiça e Segurança Pública.

O trabalho visa também 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, além de subsidiar o julgamento das contas apresentadas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) ao TCU.

O escopo abrangeu avaliações específicas, selecionadas por sua relevância e criticidade, e ajustadas com a Secretaria de Controle Externo do Trabalho (Secex Trabalho) do Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do art. 13, § 3º, da DN TCU nº 172/2018.

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio de Ata de Reunião, o tema central da presente Auditoria Anual de Contas é a avaliação da Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do órgão.

Foram definidos os seguintes objetivos em relação ao tema central: avaliar a conformidade da inscrição, reinscrição, desbloqueio e manutenção de restos a pagar não processados; e avaliar a fidedignidade dos valores registrados na conta "fornecedores" constante do Balanço Patrimonial.

Além do tema central, compõe o escopo da auditoria: (i) acompanhamento dos atos relacionados aos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n° 24/2016 (Aquisição de Ferramenta BI MicroStrategy); (ii) análise do atendimento das recomendações realizadas pela CGU; (iii) análise do atendimento das determinações do Tribunal de Contas da União (TCU) com indicação expressa de monitoramento pela CGU; e (iv) avaliação da conformidade das peças do relatório de gestão.

A auditoria ocorreu entre o período de 29 de abril de 2019 e 18 de julho de 2019. Entre as técnicas de auditoria empregadas, foram utilizadas a inspeção, análise, indagação e confirmação externa**.** A partir da execução dos testes de auditoria por meio do emprego dessas técnicas, foram colhidas evidências que suportaram a emissão de opinião do controle interno sobre as contas dos responsáveis. Na execução dos procedimentos, em alguns testes, foram utilizadas amostras não probabilísticas para a obtenção de evidências.

Os testes de auditoria restringem-se aos tópicos listados acima. Assim, os seguintes itens compreendem o não escopo da auditoria:

- Em relação a avaliação da gestão contábil, a análise foi restrita a um grupo de contas do Balanço Patrimonial, portanto, não se trata de uma opinião sobre se o conjunto das Demonstrações Contábeis está livre de distorção relevante;
- Não foi avaliada a eficácia dos controles internos que se relacionam com as informações utilizadas para a elaboração das Demonstrações Contábeis;

- Não foi avaliada a eficácia dos controles internos que se relacionam com a gestão orçamentária; e
- Em que pese ter sido identificada a realização de despesas com ausência de dotação orçamentária, os exames realizados não tiveram por objeto identificar tal irregularidade. Os achados relacionados a tal ponto, nesse sentido, são decorrentes de outros exames inseridos no escopo do trabalho, não garantindo, portanto, que todas as irregularidades foram detectadas.

Na sequência, serão apresentados os resultados dos exames.

2 RESULTADO DOS EXAMES

2.1 Avaliação da Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do órgão

2.1.1 Manutenção de Restos a Pagar Não Processados sem justificativa legal.

Os restos a pagar, como definido na Lei nº 4.320/64, são "*as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas*.". A regulamentação da gestão dos restos a pagar consta do Decreto nº 93.872/86 e alterações posteriores.

De acordo com o MCASP (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016, p. 126); no caso dos Restos a Pagar Processados - RPP, o serviço, obra ou material contratados foram entregues e aceitos pelo contratante. Assim, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens ou serviços satisfez a obrigação de fazer e a Administração conferiu essa obrigação, o que na gestão orçamentária corresponde ao ato da liquidação. Portanto, deverá pagar, salvo motivo previsto na legislação pertinente.

Assim, verifica-se, que como regra geral, no caso dos Restos a Pagar Processados, o fato gerador da despesa ocorreu, o que caracteriza um passivo para a Administração Pública. Tal situação não ocorre no caso dos Restos a Pagar não Processados – RPNP.

Em função da não ocorrência do fato gerador da despesa, como regra geral, conforme previsto no Decreto nº 93.872/86, os RPNP têm vigência apenas até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. Sendo que, caso não sejam liquidados até esta data, deverão ser bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Como já mencionado, os RPNP são despesas orçamentárias que não tiveram ainda o seu fato gerador caracterizado. Assim, os atos de inscrição, reinscrição e desbloqueio devem ser devidamente justificados. Os critérios constantes do Decreto, em essência, visam impedir a manutenção de despesas que não serão efetivamente realizadas. Assim, entre as justificativas previstas para desbloqueio de RPNP, o Decreto nº 93.872/86 prevê que a despesa deve ter sido iniciada, nos seguintes termos:

> *I - na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela **quantidade parcial entregue, atestada e aferida**; ou*

II - na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a ***medição correspondente atestada e aferida****. (grifo nosso)*

Ou seja, a legislação traz exemplos de despesas realizadas que tiveram o fato gerador já iniciado e parcialmente verificado pela gestão, por meio de ateste. Assim, as despesas com RPNP, regra geral, devem ser canceladas quando não iniciadas no prazo regulamentar.

De forma a avaliar a regularidade da gestão dos Restos a Pagar, foram analisados os atos de inscrição, reinscrição e desbloqueio dos RPNP. Para tanto foi selecionada amostra de empenhos nessas situações (inscrição, reinscrição e desbloqueio). Para os empenhos nas situações inscrição e reinscrição, a amostra foi construída com base em materialidade, no caso, empenhos superiores a R$ 1 milhão. No caso dos RPNP desbloqueados, o parâmetro foi R$ 200 mil.

Desse modo, com base nessa amostra, foram realizadas indagações escritas e orais junto à entidade buscando justificativas, nos termos da legislação supracitada, para verificar a regularidade da manutenção dos RPNP.

Verificou-se que os RPNP da unidade se referem à dois grupos: despesas executadas diretamente e despesas executadas de forma descentralizada, por meio de convênios. A Seguir serão tratados os resultados dos exames segregados com base nesses dois grupos de RPNP.

Execução descentralizada

Nos exames iniciais realizados pela equipe de auditoria, considerando a amostra selecionada, verificou-se a manutenção de empenhos inscritos em Restos a Pagar Não Processados relacionados a convênios com a vigência encerrada.

Conforme estabelecido na legislação (inciso II , § 4°, art. 68, Decreto nº 93.872/86), para a realização do desbloqueio é necessária, no caso de convênios e instrumentos congêneres, a "*comprovação, pelos órgãos concedentes, de que os ajustes conveniais assegurados orçamentariamente pelas despesas inscritas em restos a pagar encontram-se vigentes e cumprem os requisitos definidos pelas normas que tratam da transferência de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.*"

Dessa forma, considerando as condições estabelecidas para o tema, foram encaminhadas Solicitações de Auditoria, bem como realizadas reuniões com os gestores, questionando a manutenção dos empenhos em RPNP.

A partir dos entendimentos obtidos na reunião e na resposta às Solicitações de Auditoria, verificou-se que os empenhos inscritos em Restos a Pagar Não Processados (RPNP) incluídos na amostra, referem-se a convênios que tratam de ações relacionadas ao Programa Seguro-Desemprego e ao Sistema Nacional de Emprego – SINE, cujas atividades, operacionalização e forma de repasse dos recursos perpassam mais de um exercício financeiro. Desse modo, de acordo com o gestor, essas características específicas justificariam a necessidade de a unidade manter os valores inscritos em RPNP até o fim da vigência dos convênios.

No entanto, após a realização dos questionamentos, a Unidade informou que todos os empenhos vinculados à Ação 20JT foram cancelados. Em consultas ao sistema SIAFI, realizadas pela equipe de auditoria, foi comprovado o cancelamento, em julho de 2019, de aproximadamente R$ 141 milhões, referentes a essa ação orçamentária. No entanto, verificou-se que ainda há saldo de empenhos vinculados a essa ação orçamentária pendentes de cancelamento, no valor R$ 1,3 milhão, conforme detalhado no "Apêndice IV/Tabela 6".

Destaca-se, ainda, que, apesar de não contemplarem a amostra realizada, a unidade procedeu a identificação e o cancelamento, em julho de 2019, de empenhos no total de R$ 7,2 milhões de restos a pagar não processados vinculados a outras ações orçamentárias acompanhadas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

Portanto, houve o cancelamento do total de aproximadamente R$ 148,4 milhões. Este cancelamento ocorreu no mês de julho de 2019, durante a fase de execução da auditoria, em função dos questionamentos e de recomendação que constou do relatório preliminar.

Execução direta

A exemplo do que se observou nos itens relacionados à execução descentralizada, a partir de amostra elaborada, instou-se a unidade examinada a justificar os empenhos inscritos em RPNP relacionados a despesas com execução direta.

Afora os casos em que a unidade realizou o cancelamento da inscrição dos empenhos ou liquidação/pagamento das despesas, a UPC utilizou como fundamentação legal para a inscrição, desbloqueio ou reinscrição o disposto no §4°do Art. 68 do Decreto n° 93.872/86. Esse normativo prevê que "*as unidades gestoras responsáveis pelos saldos dos restos a pagar bloqueados poderão efetuar os respectivos desbloqueios, desde que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**, cuja execução tenha sido iniciada** até a data prevista no § 2º*.". (grifo nosso)

Conforme já exposto, o § 5º do art. 68 do referido Decreto, considera **iniciada** a execução da despesa:

*I - na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, **atestada e aferida**; ou* (grifo nosso)

*II - na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente **atestada e aferida**.* (grifo nosso)

De forma a verificar o atendimento a esses requisitos, foram realizados questionamentos junto a unidade com vistas a obter documentações que evidenciassem que a execução da despesa foi iniciada. Todavia, a Unidade não apresentou a documentação comprobatória.

Essa situação está evidenciada no "Apêndice III/Quadro 3". Os empenhos nessa situação inicialmente totalizaram R$ 55,8 milhões. No entanto, esse valor foi alterado, após manifestação da unidade quanto ao relatório preliminar, devido a cancelamentos efetuados. Assim, após análise das justificativas apresentadas, este valor foi reduzido, restando um saldo de R$ 30,7 milhões pendente de cancelamento ou justificativa.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a unidade manteve empenhos em restos a pagar não processados sem justificativa legal, sendo que, no caso de execução descentralizada, cancelou, no curso da auditoria, 99% daqueles selecionados na amostra estabelecida pela CGU. No caso de execução direta, por outro lado, restam pendentes as providencias relacionadas à comprovação de que a despesa foi parcialmente iniciada, atestada e aferida, ou, alternativamente, a comprovação do cancelamento.

A ausência de cancelamento dos restos a pagar não processados sem justificativa decorrem da inobservância, por parte dos gestores responsáveis, às normais legais e regulamentares, bem como da ausência de controles adequados e suficientes.

Essa manutenção de restos a pagar não processados sem justificativa, além de contrariar as normas legais, compromete a programação orçamentária, financeira e a gestão administrativa do órgão.

2.1.2 Distorção no passivo no valor de 82 milhões em decorrência de passivos não contabilizados e de passivos sem suporte documental.

De acordo com a NBC TSP Estrutura Conceitual (item 5.14) (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2016) "*Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade*".

No que se refere ao reconhecimento do passivo, o MCASP (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016), estabelece que a obrigação patrimonial é caracterizada por um fato gerador já ocorrido, ou seja, por uma condição já implementada que independe da execução orçamentária.

Na mesma linha, o Manual SIAFI (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 1996) "*descreve os procedimentos contábeis para o reconhecimento de obrigações no momento do fato gerador, sem a correspondente execução orçamentária*".

As Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público estabelecem que registrar a obrigação no momento do fato gerador é um dos requisitos para o cumprimento do princípio da competência, que, em relação às obrigações, prega que sejam registradas no exercício financeiro de sua ocorrência. Este princípio foi incorporado à Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, inciso II.

A fim de avaliar o saldo do passivo da unidade no exercício de 2018, foi selecionada, em função de risco e materialidade, a conta contábil 21311.04.00 – Contas a Pagar Credores Nacionais, integrante da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo, que possuía na data do balanço saldo de R$ 13 milhões, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 – Saldo da Conta 21311.04.00

Órgão	Total
38901 - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	R$8.860.105,22
40000 - MINISTERIO DO TRABALHO	R$4.187.858,37
TOTAL	13.047.963,59

Fonte: SIAFI, dados de 31/12/2018.

Para avaliar a composição desse saldo contábil em relação aos critérios contábeis, foi utilizada a técnica de confirmação externa ou circularização. Desse modo, foram selecionados os 10 principais fornecedores do órgão, a partir de dados do SIAFI, e encaminhados ofícios solicitando que as empresas informassem o valor que possuíam de créditos a receber junto ao Ministério do Trabalho, tendo como referência a data de 31 de dezembro de 2018.

Foram obtidas respostas tempestivas das seguintes empresas: Caixa Econômica Federal, Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Banco do Brasil SA, Trivale Administração Ltda e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV).

As respostas obtidas divergiram dos valores registrados na conta contábil. Assim foi necessário validar essas divergências junto aos gestores. Nesse processo, as respostas dos gestores justificaram apenas parte das divergências, restando dívidas reclamadas pelos fornecedores que não foram descaracterizadas pelos gestores. Desse modo, caracteriza-se a ocorrência do fato gerador de passivos, os quais não foram contabilizados. Além da omissão de passivos, não foi apresentado suporte para o registro contábil de algumas obrigações constantes do passivo.

Essa prática contraria o princípio contábil da competência, já que há fatos contábeis não registrados no exercício da ocorrência de seus respectivos fatos geradores. Além de contrariar princípios contábeis, a existência de passivos não contabilizados contraria a NBC TSP Estrutura Conceitual, e as disposições do MCASP e do Manual SIAFI, pois há obrigações presentes, decorrentes de eventos passados que implicarão na saída de recursos que não estão corretamente mensurados e apresentados nas demonstrações contábeis da entidade.

No caso dos passivos sem suporte documental, também são desrespeitados princípios contábeis e as normas supracitadas pois não foram apresentados elementos que caracterizem parte das obrigações como obrigações presentes, devendo esses valores serem desconhecidos do passivo.

As distorções identificadas no processo de auditoria estão evidenciadas na tabela a seguir.

Tabela 2 – Saldo da Conta 21311.04.00

Fornecedor	Passivo Registrado	Subavaliação (a)	Superavaliação (b)	Total de distorções (a + b)
CEF	7.707.115,32	11.451.773,16	3.715.662,95	15.167.436,11
SERPRO	0,00	132.576,93		132.576,93
BB	540.000,00	2.637.009,73		2.637.009,73
DATAPREV	3.187.465,67	64.062.131,42		64.062.131,42
Total	11.434.580,99	78.283.491,24	3.715.662,95	81.999.154,19

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Conforme evidenciado na Tabela 2, foram constatadas distorções em relação ao registro contábil de quatro fornecedores, num montante contabilizado de 11,4 milhões. Esse montante representa 87,63% da conta contábil fornecedores. As distorções atingiram o montante de 74 milhões em sua grande maioria decorrentes de

subavaliação dos passivos, ou seja, obrigações junto aos fornecedores não contabilizadas.

Vale ressaltar que as distorções foram observadas apesar de, por meio do Memorando Circular nº 60/SE/MTB, de 22/10/2018, a Secretaria Executiva da unidade ter encaminhado Nota Técnica "*reiterando os gestores acerca da obrigatoriedade do reconhecimento e evidenciação, nas Demonstrações Contábeis, de eventuais passivos*" e de apontamentos similares da Controladoria Geral da União no âmbito da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2017 da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho.

A seguir apresenta-se o detalhamento das inconformidades e distorções identificadas em relação aos registros relativos a cada prestador de serviço/fornecedor.

No que se refere ao fornecedor Caixa Econômica Federal, os dados registrados na contabilidade davam conta de que havia um passivo no total de R$ 7,7 milhões.

Ocorre que, desse montante, a unidade evidenciou a adequabilidade da inscrição de aproximadamente R$ 4 milhões; sendo que R$ 3,6 milhões são relativos ao pagamento dos benefícios de Seguro Desemprego do mês de novembro de 2018 e R$ 377 mil relacionados a despesas do exercício de 2016 inscritas em "restos a pagar não processados a liquidar em liquidação".

Os R$ 3,7 milhões resultantes da diferença entre o valor registrado na conta patrimonial e os valores para os quais o Ministério comprovou a origem, foram considerados distorções que provocaram a superavaliação do passivo, haja vista que, sem a evidenciação de sua origem, não foi possível aferir a sua fidedignidade.

Além disso, os valores relacionados à prestação de serviços de pagamento dos benefícios de Seguro-Desemprego do mês de dezembro de 2018 não se encontravam registrados no passivo da unidade, provocando distorções que implicaram em subavaliação do passivo no valor R$ 3,5 milhões. A unidade justificou esta divergência em razão de os valores só terem sido encaminhados pelo fornecedor ao Ministério na data de 08/01/2019.

Além dos valores relacionados à prestação de serviços de pagamento dos benefícios do Seguro Desemprego, as documentações encaminhadas pela unidade auditada em resposta ao Relatório Preliminar permitiram identificar que os serviços relacionados à operacionalização do Abono Salarial do mês de dezembro de 2018, no valor de aproximadamente R$ 8 milhões, também não encontravam registradas no passivo da unidade, implicando em distorção no passivo.

Com relação ao fornecedor Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, os dados registrados na contabilidade davam conta de que não havia valores pendentes de pagamento. Na circularização efetuada, o fornecedor informou acerca da existência de valores a receber no montante de R$ 739 mil em 31/12/2018.

Desse valor, R$ 234 mil referem-se a valores relacionados ao ressarcimento por empregados cedidos e R$ 505 a cartas de cobrança relativas a serviços prestados nos exercícios de 2017 e 2018.

Dos R$ 234 mil referente aos empregados cedidos, a unidade apresentou justificativas para R$ 101,6 mil. O valor não justificado foi considerado uma distorção, já que deveria constar do passivo.

Com relação aos valores de cartas de cobrança relativas a serviços prestados nos exercícios de 2017 e 2018, verificou-se, com base na documentação apresentada pela Unidade, que esses valores são referentes às glosas aplicadas pela gestão contratual. Como não houve o devido ateste, de fato, os valores não deveriam constar do passivo. Portanto, em relação às cartas cobrança, a justificativa apresentada pela unidade foi pertinente e o valor não foi computado na distorção.

Assim, em relação ao SERPRO, há distorção que ocasiona subavaliação do passivo em 132,5 mil.

Quanto ao fornecedor Banco do Brasil, os dados registrados na contabilidade davam conta de que havia valores pendentes de pagamento no montante de R$ 540 mil, os quais faziam referência a valores inscritos em "restos a pagar não processados a liquidar em liquidação" decorrentes de Contrato Administrativo nº 11/2014 e conforme a natureza de despesa utilizada tratava-se de despesas de exercícios anteriores.

As documentações apresentadas pelo fornecedor informaram a existência de cerca de R$ 2,6 milhões pendentes de recebimento junto ao extinto Ministério do Trabalho em 31/12/2018. Deste montante, R$ 383 mil faziam referência a serviços do Abono Salarial/FAT - meses de dezembro/2013 e janeiro/março de 2014 - e R$ 2,25 milhões, referentes à atualização financeira prevista nos contratos das faturas ainda não pagas.

No processo de validação dos valores pendentes de recebimento, apesar de a unidade examinada ter informado que os meses de dezembro/2013 e março/2014 foram pagos, restando janeiro e fevereiro de 2014, os documentos apresentados pelo gestor não permitiram concluir que os valores foram quitados.

Nesse sentido, além da ausência do reconhecimento contábil da atualização monetária decorrente do atraso em pagamento de faturas, verificou-se que não foram realizados, em 2018, os registros contábeis das obrigações relacionadas às despesas dos serviços relativos ao Abono Salarial/FAT dos meses de dezembro/2013 e janeiro/fevereiro/março/2014, incorrendo em distorções que ocasionaram subavaliação do passivo em R$ 2,6 milhões.

Por fim, quanto ao fornecedor DATAPREV, os registros contábeis de 31/12/2018 demonstravam a existência de passivos no valor de R$ 3,2 milhões. As documentações apresentadas pelo prestador de serviço, por sua vez, indicavam a existência de valores a receber no total de R$ 155 milhoes

No processo de validação executado pela equipe de auditoria, não foi possível estabelecer com exatidão o valor pendente de pagamento à DATAPREV na data de 31/12/2018. Isso porque, conforme informado pela unidade, os valores estavam em processo de validação pela Diretoria de Tecnologia da Informação.

No entanto, os exames realizados demonstraram, que, de janeiro a abril de 2019, a unidade emitiu ordens bancárias no montante de cerca de R$ 41 milhões[1],

[1] Do ponto de vista orçamentário, os R$ 40.960.043,00 relacionados a serviços prestados em 2018 foram suportados por empenhos inscritos em restos a pagar não processados, não evidenciando a realização de despesas sem suporte orçamentário.

relacionadas ao pagamento por serviços prestados no exercício de 2018. Ou seja, na data de 31/12/2018 esse valor deveria constar do passivo da unidade, conforme determinam as normas e princípios contábeis.

Do ponto de vista orçamentário, os R$ 41 milhões relacionados a serviços prestados em 2018 foram suportados por empenhos inscritos em restos a pagar não processados, não evidenciando a realização de despesas sem suporte orçamentário. No entanto, apesar de não haver inconformidade do ponto de vista orçamentário houve inconformidade do ponto de vista contábil, pois esse montante não foi corretamente evidenciado no passivo da unidade.

Assim, para afetar a contabilidade do ponto de vista patrimonial e garantir o adequado registro quando da ocorrência do fato gerador, os valores deveriam ter sido tempestivamente liquidados no exercício de 2018 ou, alternativamente, realizado registro de que os valores estavam em liquidação, de forma a evidenciar a existência de um passivo naquele momento.

Este registro encontra amparo tanto no Manual SIAFI (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 1996) quanto no MCASP (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016), o qual detalha o procedimento:

> "2.2.1.1 - Entre o estágio do empenho e da liquidação há uma fase intermediária na qual o fato gerador da despesa já ocorreu, porém, o processo de liquidação ainda não foi concluído. Esta fase é denominada "em liquidação".
> 2.2.1.2 - De forma mais objetiva, a fase "em liquidação" é toda despesa orçamentária em que o credor, de posse do empenho correspondente, a) forneceu o material, parcial ou totalmente; b) prestou o serviço, parcial ou totalmente; ou c) executou a obra; contudo a entrega do bem, do serviço ou da obra, se encontra em fase de análise e conferência.
> 2.2.1.3 – A fase "em liquidação" permite diferenciar as despesas empenhadas que já têm um passivo patrimonial correlato, cujos fatos geradores já ocorreram (empenhos em liquidação), daquelas despesas empenhadas cujos fatos geradores ainda não ocorreram (empenhos a liquidar)." . (Manual SIAFI 020317 – Restos a Pagar).
>
> "Em alguns casos, pode ser que ocorra uma lacuna temporal significativa entre a entrega do bem, serviço ou fonte de origem daquele crédito e a efetiva liquidação do crédito orçamentário. Nesses casos, também é necessário o registro da etapa entre o empenho e a liquidação chamada "em liquidação", etapa essa que evidencia a ocorrência do fato gerador da variação patrimonial diminutiva (VPD), com o surgimento de um passivo exigível, e a não ocorrência da liquidação da despesa orçamentária.".

Outra evidência da existência de passivos não contabilizados é a emissão da Nota Informativa nº 174/CCONT/CGOF/SOAD/SE/MTb, em dezembro de 2018, por meio da

qual a Subsecretaria de Orçamento e Administração do extinto Ministério do Trabalho realizou levantamento dos passivos existentes, com a indicação da existência do passivo de aproximadamente R$ 116 milhões com a DATAPREV, sendo R$ 64 milhões referentes a valores atestados e R$ 52 milhões sem ateste. Com relação a esse passivo, verifica-se que, em atendimento ao previsto no art. 63 da Lei 4.320/64, os valores já atestados deveriam ter sido liquidados, permitido evidenciar a correta situação patrimonial da Entidade. Assim, no mínimo o valor de R$ 64 milhões deveria constar do passivo.

De forma a evitar dupla contagem do montante da distorção estimada, optou-se por considerar apenas o valor de R$ 64 milhões como distorção. No entanto, é provável que este montante seja superior. Até porque os saldos de empenhos inscritos em Restos a Pagar Não Processados relacionados a serviços potencialmente prestados pela DATAPREV é de R$ 61,4 milhões, o que demonstra que o valor da divergência pode aumentar consideravelmente, pois quando esses valores forem liquidados esse montante constará do passivo.

Parte desses valores inscritos em RPNP, vale ressaltar, foram pagos após a instauração de processos para reconhecimento de dívida, haja vista que no período entre 18/09/2017 – data do término da vigência do Contrato Administrativo 19/2012 - a 15/03/2018 – data de assinatura do Contrato Administrativo 06/2018 – não havia contrato vigente para prestação de serviços especializados de tecnologia da informação relativos a sistemas informatizados para operacionalização das ações do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Evidenciadas as divergências para cada fornecedor, entende-se que as circunstâncias verificadas têm como causa a inobservância, por parte dos gestores responsáveis, às normais legais e regulamentares, bem como da não verificação e implementação das orientações existentes no âmbito do próprio MTb e do descumprimento dos alertas e das ressalvas emitidas pela área de contabilidade do Ministério. A ausência de controles adequados e suficientes também contribuíram para as distorções identificadas.

Após o relatório preliminar, a unidade iniciou o processo de ajuste nas demonstrações contábeis, tendo realizado a contabilização de R$ 8 milhões, referente a obrigações não reconhecidas e a baixa de R$ 4 milhões, referente a passivos sem suporte documental. Restam, no entanto, outras providências a serem adotadas pelos gestores relacionadas ao registro dos passivos não contabilizados, as quais serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

2.1.3 Obrigação de despesas contraídas em valores superiores aos créditos orçamentários ou adicionais.

O orçamento público é uma Lei na qual devem estar previstas as receitas e as despesas do ente público. De acordo com o MCASP (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016, p. 22) esse é o instrumento por meio do qual a sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, fiscaliza a gestão dos recursos públicos.

Para cumprir esse papel, o orçamento público deve se submeter a princípios, que são as regras fundamentais para a gestão do processo orçamentário. Nesse sentido, foi estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/64, o princípio da

universalidade, o qual determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Com base no procedimento de confirmação externa, indagação junto aos gestores e inspeção, foi identificada a prática de execução de despesas sem prévio empenho, ou seja, despesas executadas sem autorização orçamentária, atingindo o montante de R$ 15 milhões, conforme detalhado a seguir.

Em relação ao programa Seguro Desemprego, constatou-se a execução de despesa sem prévio empenho, no valor de R$ 3,6 milhões, referentes ao mês de novembro de 2018, em favor do fornecedor Caixa Econômica Federal. O registro contábil foi realizado utilizando-se a situação LPA303 – "apropriação de fornecedores e contas a pagar sem suporte orçamentário", prevista no Manual SIAFI (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 1996).

Tal situação demonstra, do ponto de vista contábil, adequabilidade ao Princípio Contábil da Competência. No entanto, do ponto de vista orçamentário, evidencia o descumprimento dos regramentos legais que vedam a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Além das despesas previamente citadas, as documentações encaminhadas pela unidade auditada, em resposta ao Relatório Preliminar, permitiram identificar a realização de despesas relacionadas aos serviços de pagamento dos benefícios do Seguro Desemprego e de operacionalização do Abono Salarial, relacionados ao mês de dezembro de 2018, em valor superior aos créditos orçamentários

As duas despesas totalizam R$ 11,50 milhões, sendo R$ 3,5 milhões relacionados ao Seguro Desemprego e R$ 8 milhões relacionados ao Abono Salarial do mês de dezembro de 2018 e, conforme descrito no item 2.1.2, encontram-se em processo de reconhecimento de dívidas.

A Constituição Federal (art. 167, inciso II) veda "*a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais"*. No que tange à execução da despesa, a Lei º 4.320/64 determina, em seu artigo 60, que "é vedada a realização de despesa sem prévio empenho".

Assim, em cumprimento aos dispositivos supracitados, todas as despesas públicas devem passar regularmente pelo processo orçamentário. Esse mandamento fica ainda mais claro com a previsão expressa no artigo 2º referida Lei, o qual retrata a obrigatoriedade do princípio da universalidade, que é a exigência de todas as receitas e despesas dos entes públicos constarem do orçamento.

Além de ferir a previsão constitucional e legal, a prática fere os princípios da transparência e publicidade, previstos no MCASP (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2016, p. 33)

A prática, a exemplo daquelas identificadas no item 2.1.2, também já havia sido objeto de apontamentos da Controladoria Geral da União no âmbito da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2017 na Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho.[2]

[2] Relatório nº. 201800786 disponível em https://auditoria.cgu.gov.br/download/12381.pdf

2.2 Conformidade dos atos de gestão

2.2.1 Avaliação da implementação das recomendações da CGU

A partir das informações constantes do Sistema Monitor, foi feita análise sobre o histórico das recomendações da CGU para o Ministério do Trabalho (MTb). Essa análise procurou expor (i) como vem sendo o atendimento das recomendações ao longo dos últimos anos; e (ii) se existem recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão da Unidade.

Atualmente, o monitoramento das recomendações é realizado de forma *online*, por meio dos Sistemas Monitor e E-Aud, nos quais é possível que os gestores procedam a comunicação em tempo real com os órgãos e entidades fiscalizados.

O estoque de recomendações pendentes de atendimento por aquele Ministério, em 20/05/2017, era de 174 recomendações, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 –Recomendações do MTb em monitoramento por ano de envio

Ano de envio ao Gestor	Monitorando	%
2010	12	7%
2011	4	2%
2012	3	2%
2013	21	12%
2014	12	7%
2015	27	16%
2016	9	5%
2017	33	19%
2018	52	30%
2019	1	1%
Total	174	100%

Fonte: Sistema Monitor da CGU – Posição em 20/05/2019.

Com base na Tabela 3 percebe-se que, do saldo atual de recomendações em monitoramento, cerca de 50% foram encaminhadas aos gestores há, pelo menos, três anos, o que evidencia um histórico de pouca efetividade das ações adotadas.

Do estoque, observa-se, ainda, que a gestão de transferências voluntárias é foco de 56 recomendações em monitoramento, o que indica a necessidade de ação estruturada do gestor para aperfeiçoar o gerenciamento das transferências voluntárias.

Nesse sentido, destacam-se as ações em andamento pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego que, frente a um estoque de transferências voluntárias sem análise das prestações de contas no montante de R$ 2,7 bilhões[3], estruturou estratégia de tratamento do passivo.

A estratégia de atuação consiste em priorizar processos antigos e com grande materialidade. Assim, do estoque de 1.423 convênios, 31 serão priorizados. Esses

[3] Fonte: Nota Técnica SEI nº 1/2019/GAB/SPPE/SEPEC-ME

processos são responsáveis por grande volume de recursos, atingindo mais de R$ 1 bilhão. Além dos critérios de materialidade e antiguidade, serão considerados outros aspectos, tais como: (i) tratar-se de recomendações/determinações de órgãos de controle, como TCU, CGU e Ministério Público; (ii) processos objeto de achados de auditoria, mesmo que não tenham gerado determinações; (iii) terem sido objeto de TCE ou reanálises.

Ainda sob a análise das recomendações em monitoramento, pode-se separá-las em três tipos de classificação sob o ponto de vista das falhas encontradas nos trabalhos desta CGU: (i) Aprimoramento de controles, (ii) Apuração de responsabilidade, e (iii) Ressarcimento de recursos públicos. O quadro a seguir apresenta a distribuição da classificação:

Quadro 1 – Recomendações classificadas por tipo de falhas/atuação

Recomendação	Aprimoramento de controles	Apuração de responsabilidade	Ressarcimento de recursos públicos	Total
Monitorando	109	24	41	174

Fonte: sistema monitor – Posição em 20/05/2019

Verifica-se que, das 174 recomendações em monitoramento do MTb, 109 se referem a falhas nos controles do Ministério, 24 solicitam apuração de responsabilidade de gestores e 41 recomendações solicitam o ressarcimento de recursos públicos. Esse último item chama a atenção, pois o montante a ser ressarcido gira em torno de R$ 140 milhões.[4]

Face ao exposto, observa-se que os gestores que absorveram as competências do extinto Ministério do Trabalho, em que pese terem demonstrado avançados em alguns aspectos, sobretudo nas recomendações associadas a análise de prestações de contas de convênio, ainda têm um grande estoque de recomendações a serem atendidas.

Nesse sentido, deve implementar medidas efetivas para a melhoria do processo de monitoramento e atendimento das recomendações direcionadas ao extinto Ministério do Trabalho. Ademais, é fundamental a diminuição do estoque de recomendações, com destaque para aquelas que já superaram 36 meses da data de envio ao gestor.

2.2.2 Análise quanto às medidas adotas pelo Ministério em função das Irregularidades apontadas pela CGU no âmbito da aquisição de ferramenta BI – MicroStrategy efetivada pelo MTb por meio do Pregão Eletrônico nº 24/2016.

O presente item apresenta os desdobramentos decorrentes das irregularidades apontadas pela CGU em relação à aquisição pelo Ministério do Trablalho (MTb) de solução antifraude "*Business Intelligence (BI) MicroStrategy*", adquirida da empresa *Business to Technology* (B2T), no âmbito do Pregão Eletrônico nº 24/2016, de 25/10/2016, e da Ata de Registro de Preços MTb nº 26/2016. Para melhor compreensão do tema, nos parágrafos seguintes será realizado um resumo dos fatos.

[4] Fonte: Sistema Monitor em 20/05/2019

A CGU, em 2016, ainda na fase de planejamento da contratação, identificou fragilidades no supracitado Pregão e, por meio do Ofício nº 18175/2016/CGTEM/DP/SFC-CGU, de 20/10/2016, recomendou a suspensão cautelar da licitação até que fossem sanadas questões relativas a conveniência, economicidade e razoabilidade da contratação de tal solução. No entanto, apesar da recomendação, o MTb deu prosseguimento à contratação (Pregão Eletrônico nº 24/2016 de 25/10/2016 e Ata de Registro de Preços MTb nº 26/2016).

Em função do não atendimento à recomendação da CGU e do risco e materialidade envolvidos, foi realizada auditoria em 2017, Relatório 201700114[5], com o objetivo de avaliar a referida contratação. Nessa ação de controle foi recomendado, entre outras medidas, o redimensionamento do tamanho da contratação às reais necessidades do MTb e a readequação do valor das contratações ao preço de mercado. Além disso foi recomendada a suspensão dos pagamentos até que ocorressem as readequações no acordo celebrado.

Entretanto, desconsiderando as recomendações apontadas no âmbito da auditoria 201700114, bem como de apontamentos da Polícia Federal (Laudo de Perícia Criminal Federal nº 514/2017 – DETEC/SR/PF/DF), o Secretário Executivo do órgão, em 29/12/2017, autorizou, por meio do Memorando-Circular nº 25/SE/MTb, pagamento no valor de R$ 22.490.200,00, conforme Ordem Bancária número 2017OB801024.

Com o objetivo de acompanhar a implantação do projeto antifraude, bem como avaliar os resultados associados a este projeto, a CGU realizou nova ação de controle, que culminou na elaboração do Relatório 201702525[6].

Neste relatório, identificou-se que "*as licenças adquiridas ao custo de R$ 52,4 milhões encontram-se atualmente inutilizadas e ociosas*". Além desse valor foram pagos ainda R$ 10,4 milhões suporte e manutenção das licenças, e outros R$ 3,6 milhões em serviços técnicos, totalizando R$ 66,4 milhões pagos até o dia 01/03/2018.

Além de tais irregularidades, foi apontado no Relatório nº 201800786[7], referente à Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho, que essa contratação não possuía dotação orçamentária suficiente, sendo realizada realocação orçamentária sem a devida autorização legislativa, ocasionando a supressão de R$ 32,8 milhões destinados a investimentos na área de TI do órgão.

A partir desses achados registrados nos relatórios 201700114[8], 201800786 e 201702525; foram consignadas 42 recomendações. A tabela a seguir demonstra a classificação dessas recomendações por assunto:

Tabela 4 – Classificação das recomendações por assunto

Classificação	Quantidade
apuração de responsabilidade	13
controles internos	10
Outras	15
reposição de bens e valores	3

[5] https://auditoria.cgu.gov.br/download/12345.pdf
[6] https://auditoria.cgu.gov.br/download/12381.pdf
[7] https://auditoria.cgu.gov.br/download/12381.pdf
[8] https://auditoria.cgu.gov.br/download/12345.pdf

TCE	1
Total	42

Fonte: Sistema Monitor – Posição em 20/05/2019

Verifica-se pela Tabela 4 que, em função da gravidade dos fatos, foram realizadas recomendações com a finalidade de recomposição de valores, tomada de contas especial e apuração de responsabilidade, além de outras recomendações com a finalidade de aprimoramentos na gestão.

O valor estimado pela CGU de recursos a serem recompostos ao erário atinge o montante de aproximadamente R$ 72 milhões; podendo esse montante ser ainda maior devido às apurações recomendadas ao órgão gestor.

A Tabela 5 demonstra a situação dessas recomendações, em relação às implementações realizadas:

Tabela 5 – Situação das recomendações

Situação	Quantidade
atendida	25
cancelada	6
monitorando	10
não monitorada	1
Total	42

Fonte: Sistema Monitor – Posição em 20/05/2019

Do total de recomendações emitidas com base nos referidos relatórios, verifica-se que sete tiveram seu monitoramento encerrado e 25 foram consideradas atendidas, das quais destacam-se as relacionadas à melhoria dos controles internos e à apuração de responsabilidade.

Quanto a essa última classificação, apuração de responsabilidade, registra-se que as recomendações que já foram consideradas atendidas se deram em função de a CGU, por meio da Portaria nº 3.301/2018, ter instaurado o Processo Administrativo Disciplinar n° 00190.110518/2018-06.

Em que pese o atendimento parcial das recomendações aqui tratadas, a unidade ainda necessita implementar medidas para atendimento a recomendações exaradas pela CGU, visto que ainda estão em monitoramento recomendações com alto grau de criticidade, sobretudo por envolverem mais algumas relativas a apuração de responsabilidade e as que tratam de reposição de bens e valores, no valor estimado de R$ 71.890.223,83, conforme relação constante do Apêndice II deste relatório.

2.2.3 Acompanhamento do atendimento realizado pela UPC às determinações do TCU

Este item tem por objetivo analisar a implementação das determinações feitas pelo TCU para o então Ministério do Trabalho – MTb. Cumpre destacar que a avaliação contempla tão somente determinações em que houve indicação para a atuação e/ou acompanhamento por parte da CGU, caso existam.

Inicialmente foi realizada consulta no site do TCU (para levantamento dos Acórdãos direcionados ao Ministério do Trabalho no exercício de 2018). A partir da

leitura dos documentos, não foram identificadas decisões de 2018 com indicativo de necessidade de acompanhamento e/ou atuação da CGU.

Não obstante a inexistência de Acórdãos em 2018 com indicação de atuação deste Órgão de Controle Interno, foi identificado o Acórdão 1.540/2017 - TCU- Plenário, no qual foi determinado o que segue:

> *"1.7.1.à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe os resultados dos processos de TCE autuados relativos aos convênios Siconv ns 724.593 e 726.138 e a continuação das medidas que estão sendo adotadas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego SPPE/TEM, a respeito do convênio Siconv n. 724.582."*

Em relação aos convênios 724593 e 726138, verificou-se que já foram instauradas as respectivas Tomadas de Contas Especiais e realizado o encaminhamento ao TCU.

Registra-se, ainda, que o Convênio 726138 já teve julgamento no TCU, com indicação de irregularidade e aplicação de multa aos responsáveis, conforme Acórdão nº 10.950/2018 – Primeira Câmara.

O julgamento da TCE do convênio 724593 pelo TCU também foi pela irregularidade e aplicação de multa, conforme Acórdão n º 8.538/2017 - Primeira Câmara.

Em relação ao convênio 724582, os encaminhamentos ainda estão em fase administrativa de inscrição dos responsáveis nos cadastros de inadimplentes: SIAFI, SICONV e CADIN. Assim, a TCE ainda não foi efetivamente instaurada.

2.2.4 Avaliação da Conformidade das Peças

A análise teve por objetivo avaliar, considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Prestadora de Contas, a completude das informações constantes no sistema e-Contas/TCU, a conformidade do rol de responsáveis, bem como se as informações relativas ao relatório de gestão estão adequadas quanto ao conteúdo e à estrutura exigidos.

A avaliação tem como critério o seguinte arcabouço normativo:

- IN TCU nº 63/2010: dispõe sobre regras gerais, princípios e conceitos relacionados à prestação de contas;
- DN TCU nº 170/2018: trata do conteúdo do relatório e traz a relação das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas;
- DN TCU nº 172/2018: Relação das unidades que terão contas julgadas e orientações para a elaboração sobre as peças complementares ao Relatório de Gestão;
- Portaria CGU/SE nº 500, de 08 de março de 2016: Orientação aos órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre os procedimentos relacionados à prestação de contas anual; e
- Orientações constantes do sistema e-contas.

Realizados os exames, não foram identificadas inconsistências significativas nas informações.

3 RECOMENDAÇÕES

1 - Apresentar a documentação que comprove que o fato gerador das despesas executadas de forma direta está em curso, conforme previsto no § 5º, art. 68 Decreto nº 93.872/86. Caso não seja possível apresentar a documentação, proceder o cancelamento dos respectivos valores mantidos como Restos a Pagar Não Processados.

Achado n° 2.1.1

2 - Realizar o registro dos passivos não contabilizados e evidenciar a situação ocorrida em Notas Explicativas.

Achado n° 2.1.2

3 - Realizar a baixa dos passivos registrados sem suporte documental, evidenciando os efeitos em Notas Explicativas.

Achado n° 2.1.2

4 - Apurar responsabilidade pelo descumprimento dos artigos 2º e 60º da Lei nº 4.320/64 decorrente de execução de despesa sem previsão orçamentária, no valor de aproximadamente R$ 15 milhões.

Achado n° 2.1.3

4 CONCLUSÃO

As avaliações realizadas revelaram, em síntese, impropriedades e irregularidade na gestão contábil e orçamentária do extinto Ministério do Trabalho.

No tocante à gestão dos Restos a Pagar, verificou-se que os controles existentes permitiram a manutenção de empenhos inscritos em RPNP em divergência aos critérios estabelecidos na legislação pertinente. Em função dos questionamentos realizados e de recomendação constante do relatório preliminar, foram cancelados R$ 148.394.466,59 de RPNP, relacionados a convênios com vigência encerrada ou em fase de conclusão. Foram, ainda, identificados registros de RPNP desbloqueados referentes a despesas diretas, sem que tenham sido evidenciado o início da execução dessas despesas, no montante de R$ 55.788.681,64. Após o relatório preliminar, verificou-se que este saldo foi reduzido para R$ 30.749.730,29, em função de novos cancelamentos realizados pela unidade, o que resulta num cancelamento total de R$ 179.144.196,88.

Além das fragilidades apontadas na gestão orçamentária, em relação à avaliação da gestão contábil, também foram verificadas impropriedades, por meio da omissão do registro de passivos, no valor de R$ 70.347.206,08, bem como o registro do montante de R$ 3.715.662,95 sem suporte documental, ocasionando uma distorção total de R$ 81.999.154,19 na conta fornecedores constante do Balanço Patrimonial da unidade. Registra-se que, após o relatório preliminar, a unidade realizou a contabilização de R$ 7.936.285,16, referente a obrigações não reconhecidas e a baixa de R$ 4.072.740,48, referente a passivos sem suporte documental.

Portanto, em relação a esses achados, referentes a gestão de restos a pagar e gestão contábil, verificou-se um esforço da nova gestão no sentido de cumprimento das recomendações apresentadas na busca conjunta de solução, embora existam ainda saldos pendentes.

Em que pese os esforços para cumprimento das referidas recomendações, antes ainda do encerramento da auditoria, foi constatada a realização de despesas sem previsão orçamentária, no montante de R$ 15.066.019,59; o que compromete a legalidade da gestão, por ferir normas legais e constitucionais de Direito Financeiro. Essa situação demandará apuração de responsabilidades.

Com relação ao Acompanhamento dos atos relacionados à contratação da Ferramenta BI MicroStrategy, foi demonstrada a situação das providências adotadas pelos gestores após auditorias realizadas. Embora a Unidade tenha realizado o atendimento de algumas recomendações consignadas pela CGU, ainda persistem medidas para saneamento das situações apontadas. As recomendações pendentes possuem alto grau de criticidade, especialmente por indicarem a necessidade de apuração de responsabilidade e reposição de bens e valores, no valor estimado de R$ 71.890.223,83.

A avaliação do monitoramento realizado pelo então MTb para atendimento às recomendações emitidas pela CGU demonstrou que 174 recomendações permanecem pendentes de atendimento. Em relação a essas recomendações, chama atenção o volume de recomendações emitidas há mais de três anos e que ainda não tiveram

providências efetivas adotadas, fato que demandará esforço da unidade nos próximos exercícios.

Em relação à Avaliação da Conformidade das Peças, os exames não apontaram inconsistências significativas nas informações consignadas no Relatório de Gestão apresentado pelo extinto Ministério do Trabalho e nas peças constante no sistema e-Contas/TCU. Em relação a atuação do TCU, especificamente para o exercício de 2018, não foram identificados acórdãos com indicação de acompanhamento pela CGU.

Assim, verifica-se que a unidade necessita concentrar esforços para reduzir o estoque de recomendações pendentes de atendimento, bem como aperfeiçoar os mecanismos de governança e controle no que tange a gestão orçamentária e contábil, de modo a garantir uma adequada representação da sua situação econômica e financeira.

5 REFERÊNCIAS

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. (2016). NBC TSP - Estrutura Conceitual. Brasília.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. (06 de 11 de 1996). Manual SIAFI. Brasília, Brasil: Ministério da Fazenda.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. (2016). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 7ª. ed.* Brasília: Ministério da Fazenda.

6 APÊNDICE

Apêndice I – Escopo da AAC 2018 – MTb

Quadro 2 – Definição de escopo da AAC 2018 – MTb

Item	Detalhamento do conteúdo avaliado
Conformidade das Peças	Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Prestadora de Contas (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.
Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil	Avaliação das inconsistências que subsidiaram a opinião com ressalva na declaração do contador sobre as Demonstrações Contábeis do MTb, especialmente no que se refere a restos a pagar e a falta de reconhecimento de passivos.
Recomendações CGU	Análise das providências adotadas pelo MTb em resposta às recomendações emitidas pela CGU.
Determinações TCU	Análise das providências adotadas pelo MTb em resposta às determinações/recomendações do TCU com indicação de acompanhamento pela CGU.
Acompanhamento dos atos relacionados aos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n° 24/2016.	Avalição das ações adotadas pelos gestores do MTb que se refere à descontinuidade na utilização das licenças adquiridas pelo Ministério do Trabalho da solução de BI *MicroStrategy* ao custo de R$ 52,4 milhões.

Fonte: Ata de definição de escopo firmada entre CGU e TCU.

Apêndice II – Recomendações decorrentes do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n° 24/2016 (Aquisição de Ferramenta BI MicroStrategy).

Quadro 3 – Recomendações em monitoramento

Relatório	Recomendação	Classificação
201800786	Apurar responsabilidade de quem deu causa à prorrogação excepcional do Contrato nº 19/2012 sem demonstração de imprevisibilidade ou excepcionalidade que a justifiquem.	apuração de responsabilidade
201800786	Apurar responsabilidade de quem deu causa à realocação orçamentária, em descumprimento à Lei n° 4320/1964, à Lei Complementar n° 101/2000 e à Constituição Federal;	apuração de responsabilidade
201800786	Levantar informações a respeito de eventuais obrigações assumidas sem crédito orçamentário e adequar as respectivas escriturações contábeis por meio da realização do lançamento no SIAFI, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e do Manual do SIAFI.	outras
201800786	Apurar responsabilidade dos gestores pela ausência de registro contábil das obrigações junto à DATAPREV, relacionadas ao Contrato nº 19/2012, assumidas sem a disponibilidade do respectivo crédito orçamentário no momento do fato gerador.	apuração de responsabilidade
201800786	Apurar responsabilidade de quem deu causa à não renovação do Contrato nº 19/2012, o que gerou pagamentos à DATAPREV para prestação de serviços de natureza continuada sem o devido respaldo contratual.	apuração de responsabilidade
201700114	Apurar responsabilidade de eventual participação da empresa vencedora da licitação nas irregularidades em questão, nos moldes do preconizado na Lei n° 12.846/2013.	apuração de responsabilidade
201700114	Ressarcir ao Erário o montante de R$ 298.250,00, devidamente atualizado, referente ao pagamento de serviços não aferíveis. Incluir esta recomendação no processo de pagamento para que não sejam feitos novos pagamentos antes de se proceder ao ressarcimento ao Erário referente aos prejuízos apontados pela Auditoria nº 201700114.	reposição de bens e valores
201700114	Definir quantidade de UST para cada atividade constante do catálogo de serviços, retirando a referência à quantidade de horas trabalhadas, e readequando as Ordens de Serviço já emitidas, ressarcindo os valores pagos a maior.	reposição de bens e valores
201700114	Ressarcir ao Erário os montantes decorrentes de prejuízos observados pela execução das seguintes OSs: R$ 3.969.550,24, referente à OS 01/2016; R$ 282.524,64, referente à OS 02/2016 e R$ 410.456,45, referente à OS 03/2016, e apurar possíveis prejuízos decorrentes de Ordens de Serviço não analisadas por esta auditoria. Incluir esta recomendação no processo de pagamento para que não sejam feitos novos pagamentos antes de se proceder ao ressarcimento ao Erário referente aos prejuízos apontados pela Auditoria nº 201700114.	reposição de bens e valores
201702525	Após esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano, instaurar Tomada de Contas Especial - TCE com vista à recomposição do erário decorrente da descontinuidade na utilização das licenças da solução de BI MicroStrategy, cuja contratação ocasionou pagamentos no valor de R$ 66.429.442,50 até 01/03/2018.	TCE

Apêndice III – RPNP debloqueados referentes a despesas diretas, sem a apresentação da documentação comprobatória da execução das despesas.

Quadro 4 – Relação de empenhos sem comprovação do início da despesa

Empenho	Valor
380918000012016NE800302	556.021,42
380918000012016NE800304	217.055,73
380918000012016NE800309	1.592.644,58
380918000012016NE800317	682.373,82
380918000012016NE800329	3.503.951,32
380918000012016NE800369	1.262.824,72
380918000012016NE800427	517.088,50
380918000012016NE800766	ta828.148,31
400045000012016NE800624	4.475.216,00

Reinscrição de Restos a Pagar não Processados – RPNP

Empenho	Valor
380918000012016NE800329	2.670.594,52
400045000012016NE800861	1.772.630,55

Inscrição de Restos a Pagar não Processados – RPNP

Empenho	Valor
400045000012018NE800073	12.671.180,82

Apêndice IV – Empenhos referentes a ação orçamentária 20JT, pendentes de cancelamento.

Tabela 6 – Relação de empenhos pendentes de cancelamento.

Empenho	Convênio Vinculado	Fim Vigência	valor
380908000012016NE800029	782312	01/02/2018	605.976,66
380908000012016NE800038	775544	17/05/2019	368.740,03
380908000012016NE800059	773909	14/09/2017	345.322,00
Total		1.320.038,69	

Apêndice V – Análise da manifestação da Unidade Auditada.

A manifestação da unidade, em relação ao Relatório Preliminar, ocorreu por meio do Ofício SEI N^{O} 29/2019/CPRET/AECI-ME, de 09/08/2019, e seus respectivos anexos.

Essa manifestação se deu em relação às providencias adotadas sobre as recomendações constantes do Relatório Preliminar. Portanto, não foram apresentados questionamentos em relação aos achados do relatório.

As justificativas apresentadas se restringiram às recomendações relacionadas aos achados 2.1.1 e 2.1.2. Portanto, não foram apresentados elementos sobre o item 2.1.3, que trata execução de despesa em valor superior aos créditos orçamentários.

A seguir será apresentado resumo da manifestação da Unidade e a análise da equipe desta CGU, de forma segregada de acordo com os itens do presente relatório.

Item "2.1.1 Manutenção de Restos a Pagar Não Processados sem justificativa legal."

A unidade informa que a recomendação foi integralmente atendida pela SPPE, no âmbito dos convênios firmados para execução das ações do SINE (Ação 20JT) para os quais a vigência expirou. Em consulta ao SIAFI, verificou-se, entretanto, que a unidade, em que pese ter cancelado grande parte dos empenhos, R$ 141.178.423,63, possui um saldo pendente de cancelamento o montante de R$ 1.320.038,69, ou seja, cerca de 1% do total de empenhos identificados na amostra da CGU.

Considerando a situação, a recomendação para cancelamento dos valores inscritos em restos a pagar não processados relacionados a convênios não mais vigentes, constante do relatório preliminar, foi retirada do definitivo. No entanto, em que pese ter se optado pelo não monitoramento da situação, a unidade deverá adotar as providências para realizar o cancelamento.

Além disso, verificou-se que foi realizado um cancelamento de R$ 7.216.042,96 de RPNP vinculados a convênios de outras ações orçamentárias.

Em relação aos demais empenhos (execução direta), a unidade encaminhou uma lista com informação da situação de cada empenho, reproduzido o Quadro 4, Apêndice III do Relatório Preliminar. Neste quadro há uma coluna indicando a situação de cada empenho (cancelado ou a justificativa para o não cancelamento). Neste anexo foram encaminhados também as telas do SIAFI evidenciando os cancelamentos/bloqueios.

Ocorre que, em que pese o despacho supracitado indicar a situação "cancelado", quando se analisou as telas do SIAFI, verificou-se que o cancelamento foi apenas parcial, para alguns casos. Além disso, justificativas apresentadas, em alguns casos, não foi adequada, pois não foram apresentados os documentos comprobatórios da situação ou essa justificativa foi genérica.

Desse modo, após a verificação dos cancelamentos efetuados pela unidade e algumas justificativas de manutenção do empenho acatadas pela equipe de auditoria, o Quadro 4, Apêndice III, foi alterado para retratar adequadamente os empenhos ainda pendentes.

Item "2.1.2 Ocorrência de distorção no passivo no valor de R$ 74.062.869,03 em decorrência de passivos não contabilizados e de passivos sem suporte documental."

A unidade apresentou elementos sobre a omissão no registro de passivos e sobre o registro de passivo sem suporte documental.

Em relação a omissão de passivos, de acordo com o Despacho SEI/ME – 3405845, de 08/08/2019, a unidade informou que *"Foi realizado o registro na conta de passivo no valor de R$ 7.936.285,16 (sete milhões, novecentos e trinta e seis mil duzentos e oitenta e cinco reais e dezesseis centavos), PA nº 016 (3410969,3410979) referente ao contrato nº 09/2018 - Abono Salarial, mês 12/2018, Oficio nº 006/2019/SUFAP, despesa sem cobertura orçamentária de acordo com doc. (3407868), (3407940), a qual se encontra em processo de reconhecimento de dívidas proc. sei nº 46000.000067/2019-63.".*

Em relação ao registro de passivos sem suporte documental, por meio do Despacho SEI/ME – 3405845, de 08/08/2019, a unidade informou que "*Foi realizado a baixa do passivo no valor de R$ 4.072.740,48 (quatro milhões, setenta e dois mil setecentos e quarenta reais e quarenta e oito centavos) referente ao CNPJ 00.360.305/0001-04, conforme PA 0013 , doc SEI (3400040 e 3400033) e PA 0015 doc. SEI (3409217 e 3409263), conforme orientação da Coordenação de Contabilidade/CGCON/DFC doc SEI.(3422459)".*

Ambos registros foram confirmados pela equipe de auditoria e as providências incluídas na descrição dos achados.