

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - SE

Exercício: 2012

Processo: 03100-000516/2013-47

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306479

UCI Executora: SFC/DEPOG - Coordenação-Geral da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida nas Ordens de Serviço n.º 201306479, 201306275, 201306278, 201306488, 201306279, 201306281, 201306480, 201306481 e 201306485, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela **Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, a qual consolidou e agregou as seguintes Unidades:

Unidades consolidadas:

- Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST;
- Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX;
- Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA; e
- Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI.

Unidades agregadas:

- Assessoria Econômica - ASSEC;
- Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN;
- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI;
- Secretaria de Orçamento Federal - SOF; e
- Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/04/2013 a 31/05/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a conformidade com o teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012, com exceção do Rol de Responsáveis encaminhado inicialmente, que se encontrava incompleto.

Posteriormente, em atendimento à Nota de Auditoria nº 201306479/001, a Secretaria Executiva do MP apresentou novo Rol de Responsáveis, incluindo os ocupantes de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior ao dos dirigentes máximos das unidades agregadas, quais sejam: diretores ou equivalentes da SLTI, SOF, SEAIN, SPI e ASSEC. Destaca-se que a Secretaria-Executiva optou por trazer também os responsáveis pela gestão das unidades consolidadas. O novo rol foi anexado ao processo de contas entre as fls. 17 e 111.

Outro ponto a ressaltar diz respeito ao fato de o rol de responsáveis apresentado pela maioria das Unidades no processo de contas, com exceção da SOF, estar diferente daquele cadastrado no SIAFI (consulta > CONAGENTE). Nesse sentido, importa orientar que os gestores busquem manter o SIAFI sempre atualizado, considerando se tratar do Sistema oficial do Governo Federal onde estão registrados os responsáveis pela gestão em cada unidade jurisdicionada.

Por oportuno, salienta-se que o parecer do órgão de correição foi encaminhado à CGU posteriormente ao envio do processo de contas, tendo sido, portanto, anexado por esta Controladoria, às fls. 13 e 14.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Foi avaliado o desempenho das Unidades consolidadas e agregadas neste relatório, considerando as metas estabelecidas pelos próprios gestores para os macroprocessos finalísticos de cada Unidade, conforme detalhado ao longo de todo o relatório.

Em geral, considerando o escopo de auditoria definido, verificou-se um desempenho satisfatório das Unidades diante dos objetivos propostos, destacando as seguintes iniciativas positivas:

- DEST: implementação de melhorias em sistemas informatizados que registram informações das estatais, permitindo o aperfeiçoamento das condições do DEST de cumprimento de suas atribuições;
- SEAIN: implementação de sistema informatizado para encaminhamento, análise de aprovação de pleitos de financiamentos com recursos externos, gerando maior segurança no processo e permitindo ganho significativo de eficiência na Unidade; e
- SLTI: consolidação e expansão da Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia e dos serviços operados por meio da rede.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Foram avaliados diversos indicadores institucionais das Unidades agregadas e consolidadas neste Relatório, a partir do escopo de auditoria definido, conforme exposto a seguir e detalhado ao longo do relatório, por Unidade:

DEST, DEPEX, SPOA e DTI

No Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, ano-base 2011, foi emitida recomendação no sentido de reformular os indicadores das Unidades sob sua estrutura, de forma que melhor reflitam os esforços empreendidos e os produtos entregues pelas Unidades. A recomendação tem como prazo para atendimento 31/09/2013, de forma que acompanharemos as implementações pelo Plano de Providências Permanente da Secretaria.

Já o DTI informou sobre a inexistência de indicadores institucionais vigentes em 2012, devido à sua recente criação. No entanto, a Unidade informou que serão implementados indicadores a partir de 2013.

ASSEC

Considerando a natureza da Assessoria Econômica, cujos produtos, em sua maioria, são demandados, entendemos que os indicadores existentes conseguem demonstrar as atividades realizadas ao longo do exercício. Entretanto, orientamos que fosse verificada a possibilidade de se instituir indicadores complementares relacionados, em particular, aos macroprocessos finalísticos que se referem à conjuntura econômica, a partir dos objetivos estratégicos definidos pela Unidade.

SEAIN

Consideramos que o indicador vigente na Unidade atende aos requisitos acessibilidade e economicidade e funciona como uma ferramenta de gestão que avalia a produtividade das diferentes áreas da Secretaria. No entanto, entendemos que há espaço para a institucionalização de outros indicadores a fim de representar com a maior proximidade possível a situação das coordenações e da Secretaria frente a seus macroprocessos finalísticos.

SLTI

Foram analisados os indicadores contidos no Planejamento Estratégico da SLTI 2011 - 2015, relacionados à AÇÃO 20QM - Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília.

Da análise promovida concluímos que os indicadores existentes são suficientes para mensurar o desempenho da Unidade relacionado à Ação 20QM.

SOF

Os indicadores institucionais da SOF analisados nesta auditoria foram aqueles relacionados ao processo de elaboração do projeto de LOA e ao desempenho orçamentário das ações sob sua responsabilidade.

Consideramos que os indicadores instituídos se revestem dos requisitos utilidade, economicidade, confiabilidade e comparabilidade.

SPI

A SPI afirmou não possuir indicadores institucionais relacionados ao processo de monitoramento e avaliação do PPA 2012 - 2015, alegando os resultados obtidos serem de natureza intangível. Cabe ressaltar o fato de os processos de monitoramento e avaliação do Plano terem sofrido alterações estruturais recentes, estando em fase de maturação, o que compromete a institucionalização de indicadores nesse momento.

Entretanto, somos de opinião que a implementação de indicadores deve ser perseguida pela Unidade, em que pesem os desafios advindos da natureza das atividades por ela desempenhadas, a fim de refletir, no mínimo, os esforços e os produtos gerados pela Secretaria junto ao monitoramento e avaliação do PPA.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A CGU vem atuando no Projeto de Melhoria da Qualidade dos Gastos na Folha de Pagamento, tendo como premissa o apoio à melhoria da gestão pública, com foco na interação com gestores públicos e na busca do fortalecimento dos controles internos administrativos, bem como da resolução de problemas e dificuldades da Administração Pública.

Nessa direção, tem sido realizada auditoria na folha de pagamento a cargo da Unidade, executada pelo SIAPE, mediante aplicação de trilhas de auditoria na área de pessoal.

Nesta auditoria foram analisadas 34 trilhas de auditoria, de um total de 43 que apresentaram inconsistências no exercício de 2012, no âmbito da SPOA e DEPEX, conforme detalhado posteriormente.

O percentual de resolução das inconsistências na SPOA, em termos de número de ocorrências nas trilhas analisadas foi de 88%, ao passo que, para o DEPEX, correspondeu a 23% de resoluções.

Sobre os atos de admissão, aposentadoria e pensão emitidos no exercício de 2012 no âmbito da SPOA e DEPEX, confirmamos que os mesmos encontram-se registrados no SISAC.

Quanto à força de trabalho das Unidades, ressaltamos que, já na Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, ano-base 2011, foi recomendado planejamento para reforço do quadro de pessoal do DEST e do DEPEX. Em que pesem as soluções definitivas ainda não tenham ocorrido, a Secretaria Executiva informou que encontram-se em andamento medidas para melhoria da força de trabalho dessas Unidades, conforme tratado em detalhes ao longo deste relatório.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Não foram realizadas transferências pelas Unidades agregadas e consolidadas mediante convênio, contrato de repasse ou termos de parceria no exercício de 2012.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise do processo de dispensa de licitação nº 67/2011, realizado pela SPOA, apontou para a ocorrência de falta de planejamento da contratação, fato que já havia merecido instauração de processo administrativo disciplinar para apuração da responsabilidade pelo ocorrido.

Ademais, foi avaliado o processo de inexigibilidade de licitação nº 52/2012, realizado pela SPOA, que trata da contratação de serviços de TI, para o qual o gestor apresentou as razões da contratação por essa modalidade baseado no fato de tratar-se de situação caracterizada pela inviabilidade de competição no mercado. Consideramos que a justificativa do gestor somente pode ser testada a partir de análise aprofundada do objeto do contrato, uma vez que a inexigibilidade foi caracterizada em função de a empresa contratada deter os direitos autorais de módulos do sistema SIGS, o que não foi escopo desta auditoria. Não obstante, recomendamos ao gestor que providencie celeremente a transição contratual para o sistema desenvolvido, melhor instrua os processos de liquidação e pagamento e negocie junto à

empresa contratada os valores de ponto de função. Tais fatos estão melhor detalhados em item específico deste Relatório.

Quanto a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens e contratações de obra, com base nas informações prestadas no Relatório de Gestão e em avaliação de contratos na Unidade, consideramos necessários avanços no sentido de ampliar as boas práticas nessa direção, alinhados, inclusive, a recomendação emitida pela CGU na Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, ano-base 2011.

2.7 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

No âmbito da Secretaria Executiva e das Unidades agregadas e consolidadas foram realizadas 18 transações pela Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira da SPOA/SE/MP com o Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF no exercício de 2012, totalizando um gasto de R\$ 1.987,32. Tendo em vista a baixa materialidade dos gastos, não foram realizados exames complementares.

2.8 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A Secretaria Executiva, as Unidades agregadas e consolidadas não assumiram passivos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou recursos no exercício de 2012.

2.9 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Da avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MP registramos a necessidade de que se formalize, no próprio PDTI os Planos de Gestão de Pessoas e de Riscos, bem como providencie a elaboração do Plano de Investimentos e Custeio e a Proposta Orçamentária de TI, conforme preconiza as boas práticas definidas pela SLTI/MP.

No que se refere aos recursos humanos na área de Tecnologia da Informação no MP, em que pese constatada a insuficiência de pessoal, foram apresentadas medidas em implementação, dentre outras, realização de concurso público e aumento de cargos de Analista de Tecnologia da Informação.

Quanto à Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas adotada pelo Ministério, consideramo-la aderente ao disposto no Processo de Software para o SISP.

Por derradeiro, avaliamos que os aspectos já implementados da Política de Segurança da Informação no MP estão aderentes à IN 01/2008/DSIC/GSIPR e suas normas complementares. Quanto ao Processo de Gestão de Riscos, ao Programa de Continuidade de Negócios e ao Processo de Inventário e Mapeamento de Ativos de Informação, faz-se necessário que a Unidade implemente-os em conformidade com as programações mencionadas.

2.10 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

No Relatório de Auditoria 201203197, referente à auditoria anual de contas da Secretaria Executiva do MP e unidades que a compõe, exercício 2011, mais especificamente no item 2.1.1.1, foram constatadas oportunidades de melhoria no processo de gestão de bens imóveis sob responsabilidade do Ministério, tendo sido emitidas as seguintes recomendações à época:

"Recomendação 1: Encaminhe o inventário físico anual de patrimônio imobiliário em elaboração pela Spoa/MP.

Recomendação 2: Institua rotina formalizada, após consulta à Secretaria de Patrimônio da União - SPU, definindo as unidades responsáveis pela atualização dos dados no SPIUnet dos imóveis de uso especial sob responsabilidade do Ministério.

Recomendação 3: Apresente resultado do estudo interno que irá definir as responsabilidades pela gestão dos imóveis de uso especial do MP."

Quanto à Recomendação 1, a Unidade enviou em 19/04/2013 lista de imóveis de uso especial sob responsabilidade do Ministério.

Quanto a Recomendação 2 e 3, a Unidade enviou cópia da Portaria Spoa/SE/MP nº 213, de 25/05/2012, que designou servidores para atuarem na qualidade de gestores de bens imóveis sob responsabilidade do MP, bem como responsáveis pela atualização do SPIUnet. Entretanto, no item 7.2.3 do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva - Exercício 2012, consta a seguinte observação:

"Faz-se necessária a transferência de dois imóveis situados no Rio de Janeiro (RJ), de uso específico do Departamento de Órgãos Extintos (DEPEX), RIP: 600103699.500-3 e RIP 600101155.500-0, pois a Spoa não faz utilização de nenhum dos imóveis citados, e que, atualmente, estão sob sua responsabilidade."

Em complemento, constatamos a ausência no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva - Exercício 2012, de informações sobre o imóvel inscrito sob o RIP 2531-00479.500-0, localizado em Recife/PE, registrado no SPIUnet sob a responsabilidade do DEPEX, ausência já detectada no Relatório de Gestão do exercício anterior. Àquela época, a Unidade apresentou o Memorando nº 56/DERAP/SE/MP, de 12/03/2012, no qual o Diretor do então DERAP solicitou à SPU em Pernambuco providências para a retificação do Termo de Entrega do referido imóvel passando a constar como outorgado o MP, representado pela SPOA.

Diferentemente do ponto de vista do DEPEX, verificamos que no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, item 11.1, consta a seguinte informação *"...faz-se necessário a realização de um estudo interno conduzido pela SE/SPOA junto à SPU para verificar se a gestão dos quatro bens imóveis relacionados nos quadros acima deve realmente ser de responsabilidade da SPOA ou se deveriam ser transferidos para as unidades que efetivamente os utilizam. Um deles, o de RIP nº 9701-24346.500-0, por exemplo, é utilizado pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP"*.

Dessa forma, concluímos que ainda não se encontra pacificado no Ministério a definição dos responsáveis pelos bens imóveis de uso especial utilizados pela Pasta, de modo que mantemos as recomendações 2 e 3 do Relatório de Auditoria nº 201203197, para acompanhamento no âmbito do Plano de Providências Permanente.

2.11 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

A Secretaria Executiva, as Unidades agregadas e consolidadas não concederam renúncias tributárias no exercício de 2012.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não foram emitidas determinações ou recomendações à Secretaria Executiva e às Unidades agregadas e consolidadas no exercício de 2012, com orientação para monitoramento pela CGU.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O quadro a seguir apresenta a síntese das recomendações da CGU emitidas às Unidades atendidas, em implementação ou pendentes em 2012.

Síntese das recomendações das Unidades vigentes ou atendidas em 2012

Unidade	Estado	Quantidade
Secretaria Executiva	Atendidas	2
	Em Implementação	7
	Pendentes	1
SPOA	Atendidas	3
	Em Implementação	7
	Pendentes	0
DEPEX	Atendidas	1
	Em Implementação	1
	Pendentes	-
SPI	Atendidas	-
	Em Implementação	-
	Pendentes	1
DEST	Atendidas	2
	Em Implementação	-
	Pendentes	-

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades.

As recomendações encontram-se detalhadas em item específico deste relatório.

2.14 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A Secretaria Executiva, as Unidades agregadas e consolidadas não prestam serviços diretamente ao cidadão, desobrigando-as de implementar a Carta de Serviços.

2.15 Avaliação do CGU/PAD

Encontra-se em curso no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a regulamentação da recente criada Unidade de Corregedoria, a qual centralizará os procedimentos correicionais da Pasta, iniciativa que tende a aperfeiçoar a condução dos processos administrativos disciplinares, sindicâncias e ações correlatas, desde que sua estrutura seja compatível com as importantes atribuições desempenhadas.

Em cumprimento à obrigatoriedade de indicação de servidor para a função de administrador do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD, conforme Portaria TCU nº 150/2012, em seu art. 3º, a Unidade atuou designando servidores para as citadas funções.

Não obstante, constatamos ausência de registro no CGU-PAD de processos instauradas no Ministério. Notificado do fato, o gestor iniciou o registro dos atos faltantes, conforme tratado em detalhe neste Relatório.

2.16 Avaliação do Cumprimento do TCJ - Terceirizações

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem cumprido satisfatoriamente as diretrizes pactuadas no Termo de Conciliação Judicial, homologado judicialmente em 11/12/2007, em relação à substituição de empregados terceirizados irregulares e à efetivação das disposições do Decreto nº 2.271, de 07/07/1997, que trata sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Em especial, observa-se que:

- a) os contratos de prestação de serviços, cujas atividades exercidas pelos trabalhadores terceirizados que estavam em desacordo com o disposto no Decreto nº 2.271/97, foram encerrados pelo MP;
- b) os cargos, funções e postos de trabalho dos terceirizados dispensados, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial, estão sendo gradativamente ocupados por servidores efetivos; e
- c) os empregados terceirizados selecionados em amostra aleatória e entrevistados durante a realização da auditoria estão exercendo atividades regulares.

2.17 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação dos controles internos foi focada no gerenciamento dos resultados das Unidades, segregando-se nos níveis estratégico e operacional.

Nesse sentido, examinamos o papel da Secretaria Executiva na condução do Planejamento Estratégico do MP, avaliando sua atuação quanto à identificação e tratamento de pontos críticos relativos a projetos e ações das Unidades.

Aliás, consideramos a implementação do Plano Estratégico do MP 2012 - 2015 prática elogiável, que se apresenta como premissa para a instituição dos demais componentes de controles internos na Unidade.

No que diz respeito aos procedimentos de acompanhamento realizados pela Secretaria Executiva em conjunto com as demais Unidades do MP, identificamos práticas positivas relacionadas às perspectivas "identificação de eventos", "avaliação de riscos", "resposta a risco", "atividades de controle", "informação e comunicação" e "monitoramento".

Nesse sentido, a atuação sistemática da Secretaria Executiva ao antecipar e remover entraves identificados como pontos críticos para a realização das ações apresenta-se como boa prática de gestão que contribui para o alcance dos objetivos da Pasta.

Não obstante, em nível operacional nas Unidades agregadas e consolidadas neste Relatório, constatamos possibilidades de melhoria nos controles internos, especificamente no que diz respeito à "identificação de eventos", à "avaliação de riscos", à "resposta a risco" e a "atividades de controle", nas Unidades SPOA, DEPEX e SEAIN.

Ainda em nível operacional, constatamos a necessidade de fortalecer o ambiente de controle interno no MP, por meio da atualização dos regimentos internos das Unidades DEPEX, DTI, SPOA, SOF, ASSEC, DEST, SLTI, SEGEP, SRT, SPU e Secretaria Executiva, os quais encontram-se desatualizados. Ressalte-se que tal movimento já se encontra em curso na maioria das Unidades mencionadas.

2.18 Ocorrência com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário durante a gestão de 2012.

3. Conclusão

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 09 de julho de 2013.

Original assinado

Original assinado

Achados da Auditoria - 201306479

Secretaria Executiva - SE

1 Gestão Operacional

1.1 Avaliação dos Resultados

1.1.1 Resultados da Missão Institucional

1.1.1.1 Informação

Avaliação dos indicadores institucionais utilizados pelas Unidades integrantes da Secretaria Executiva

No exercício de 2012, foi expedida recomendação para que a Secretaria Executiva apresentasse plano de reestruturação dos indicadores das Unidades que a compõe, visando instituir instrumentos alinhados ao Planejamento Estratégico do Ministério, conforme registrado no Relatório de Auditoria nº 201203197. Para tanto, foi estabelecido o prazo de 31/09/2013 para atendimento da recomendação, conforme descrito no Plano de Providências Permanente.

Nesse sentido, apresentamos abaixo a avaliação dos indicadores institucionais utilizados pelas Unidades, incluindo aqueles acompanhados no exercício de 2011, analisados no Relatório supracitado, e outros instituídos ou alterados no exercício de 2012.

Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/SE/MP:

Os indicadores institucionais utilizados no exercício de 2012 pela SPOA e já analisados no exercício anterior foram:

Indicador	Fórmula	Análise do Controle Interno
Quantidade de ações preventivas e educativas para a racionalização do uso da energia elétrica no MP	Quantidade de ações preventivas e educativas desenvolvidas pela SPOA/SE/MP	O indicador I é importante por aferir a iniciativa de conscientização quanto à racionalização do uso da energia elétrica. Entretanto, não se baseia nas reduções obtidas na conta de energia elétrica, sendo necessária sua complementação. Tendo em vista a afinidade do tema, foi considerado necessário também que a Unidade estabeleça indicador de redução do consumo de água no Ministério.
Percentual de licitações concluídas com sucesso	$\left[\frac{\text{Quantidade total de licitações concluídas com sucesso}}{\text{Quantidade total de licitações realizadas}} \right] \times 100$	O indicador permite aferir o nível de maturidade da SPOA/SE/MP quanto à realização de processos licitatórios, além de se revestir de completude, validade, comparabilidade, auditabilidade, acessibilidade, compreensão e economicidade. Entretanto, seria importante que a Unidade desenvolvesse indicador referente a licitações que demonstrasse a economia auferida nos processos frente aos preços estimados e/ou a partir dos valores negociados com os licitantes vencedores. Consideramos necessário que a SPOA/SE/MP desenvolva indicadores que permitam aferir o quantitativo de compras sustentáveis promovidas em comparação com as compras tradicionais, permitindo monitorar o nível de adesão do MP à Instrução Normativa SLTI nº 01/2010, de 19/01/2010.
Percentual de contratos repactuados no prazo legal	$\left[\frac{\text{Quantidade de contratos repactuados no prazo legal}}{\text{total de contratos repactuados}} \right] \times 100$	Consideramos que o indicador se mostra útil ao medir o nível de maturidade da SPOA/SE/MP quanto ao processo de repactuação de contratos, além de se revestir de completude, validade, comparabilidade, auditabilidade, acessibilidade, compreensão e economicidade.

Indicador	Fórmula	Análise do Controle Interno
Tempo médio de pagamento dos contratos de prestação de mão de obra	Somatório da (data de pagamento - data CPROD de entrada dos processos na CGPOF) / número total de pagamentos	Consideramos que o indicador possui as características necessárias de completude, validade, comparabilidade, auditabilidade, acessibilidade, compreensão e economicidade.
Quantidade de SPOA e-Notícias publicados corretamente	[Quantidade de Spoa e-Notícias publicados corretamente / Quantidade Total de Spoa e-Notícias publicados] x 100	O indicador não se reveste do requisito clareza, pois não explicita os critérios necessários para se considerar corretas as publicações dos "Spoa e-Notícias". Deve ser revisto sob o aspecto da utilidade, ponderando sobre a possibilidade de associar as publicações do informativo a assuntos relevantes para o Ministério, tais como, publicações/alterações de normativos, disseminação de boas práticas de gestão, etc.
Tempo de conclusão dos processos de aposentadoria	Diferença entre a data de conclusão da análise na COGEP e a data de entrada do processo de aposentadoria instruído	Consideramos que o indicador possui as características necessárias de completude, validade, comparabilidade, auditabilidade, acessibilidade, compreensão e economicidade.

Fonte: Relatório de Gestão da SE - Exercício 2012 e Plano de Providências Permanente da SE e Unidades consolidadas.

No Relatório de Gestão de 2012, a unidade informou que foram realizados ajustes no cálculo do indicador de eficiência, "tempo de conclusão dos processos de aposentadoria", que visa racionalizar o tempo de análise dos processos de aposentadoria. A partir da mudança efetuada durante o exercício de 2012, sua fórmula de cálculo passou a ser "(Diferença da data da portaria publicada - data de entrada do pedido de aposentadoria) - n° de dias sobrestado", permitindo a apuração do efetivo tempo, em dias úteis, de análise dos processos de aposentadoria no sistema SIAPE.

Nesse sentido, apesar de ter sido considerado como um indicador que já atendia aos requisitos necessários, as mudanças efetuadas, tornaram-no ainda mais completo uma vez que adotou-se como data final de análise a "data da portaria publicada" em vez de a "data de conclusão de análise pela COGEP".

Em resposta à Solicitação de Auditoria n° 20130648/001, a SPOA manifestou-se, por meio do Ofício n° 197/SPOA - MP, de 19/04/2013, confirmando que até a referida data não tinham sido feitas alterações nos seus indicadores de desempenho, de forma que permaneceriam "os mesmos estabelecidos na Portaria SPOA n° 769, de 08/12/2010", com exceção do indicador "VII - Tempo de conclusão dos processos de aposentadoria", até a conclusão dos estudos do Grupo de Trabalho, instituído por meio da Portaria n° 272, de 30/04/2013.

Entretanto, cabe registrar a iniciativa da Unidade de tratar do assunto no âmbito do Fórum SPOA, espaço organizado pelos subsecretários ou equivalentes (dirigentes das áreas meio) e que se presta ao intercâmbio de informações, de forma a se discutir uma possível padronização de indicadores de área meio.

Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX

Os indicadores institucionais utilizados no exercício de 2012 pelo DEPEX e já analisados no exercício anterior foram os mesmos utilizados pelos departamentos que o originaram, DEAEEX - Departamento de Gestão do Acervo de Órgãos Extintos e DERAP - Departamento de Administração de Pessoal de Órgãos Extintos.

Indicador	Fórmula	Análise do Controle Interno
Otimizar o Controle do Quantitativo de Processos de Convênios Cadastrados no SIAPCON	$(\text{Processos, dossiês e documentos de prestação de contas cadastrados}) / (\text{Processos, dossiês e documentos de prestação de contas sob a responsabilidade da Unidade, listados no arquivo}) \times 100$	O indicador preenche os requisitos de auditabilidade, acessibilidade e economicidade. Entretanto, julgamos necessária alteração no indicador ou criação de outro indicador complementar, de modo a atrelar o desempenho quanto ao cadastramento de processos no SIAPCON à força de trabalho, evitando alterações na meta estabelecida, melhor aferindo os resultados alcançados e cumprindo os requisitos de completude, validade, e comparabilidade.
Otimizar o Tratamento do Acervo da Extinta Fundação Roquete Pinto	$(\text{Quantidade de caixas de Acervo tratadas}) / (\text{Quantidade de caixas de Acervo existente}) \times 100$	O indicador se reveste dos aspectos completude, validade, comparabilidade, acessibilidade, compreensão e economicidade. Quanto ao requisito auditabilidade, o indicador poderia ser aprimorado, com a melhor definição da unidade padrão de medida (caixas). Contudo, tendo em vista que, segundo a Unidade, resta apenas 14% do acervo para tratamento, e considerando o custo necessário para tal remodelagem, optou-se por não recomendar sua alteração.
Percentual de processos de aposentadorias e de pensões concluídos com observância dos aspectos técnicos e legais	$(1 - (\text{N}^\circ \text{ de processos de aposentadorias e pensões restituídos para correção de inconsistências} / \text{Total de processos analisados no período})) \times 100$	Os indicadores são úteis à gestão da Unidade e tendem a refletir a maturidade do Departamento diante do processo de concessão e complementação de aposentadorias e pensões.
Percentual de processos de complementação de aposentadorias e pensões ferroviárias concluídos com observância dos aspectos técnicos e legais	$(1 - (\text{N}^\circ \text{ de processos de complementação de aposentadorias e pensões restituídos para correção de inconsistências} / \text{Total de processos analisados no período})) \times 100$	
Percentual de eliminação de estoque de pendências na área ferroviária	$(1 - (\text{Quantidade de pendências solucionadas no período} / \text{Total de pendências em 2011})) \times 100$	Consideramos que o indicador é adequado para medir o esforço da Unidade para solucionar as pendências da área ferroviária. Entretanto, pode-se criar também indicador que demonstre a produção da força de trabalho da Unidade, de forma a vincular o indicador já existente à produtividade da equipe. Esse indicador associado ao indicador de produtividade dará à Unidade, inclusive, argumentos para justificar a permanência ou aumento da força de trabalho.
Apresentação de diagnóstico e plano de trabalho para eliminação de pendências na área estatutária	Diagnóstico sobre: - Revisão de Aposentadorias; - Indícios de irregularidades funcionais; - Suspensão da VPNI complemento de salário mínimo; - Concessão de 5ºs e 10ºs e correlação de função; e - Processos de pagamento bloqueados pelo SIAPE em função do objeto	Embora seja fundamental catalogar os processos pendentes de solução na Unidade, tal levantamento compõe a fase de diagnóstico situacional, anterior à construção do indicador. Portanto, o instrumento não pode ser considerado propriamente um indicador de desempenho. Seria adequado criar indicadores específicos para cada assunto listado, de forma a medir o enfrentamento das pendências no decorrer de um período pré-estabelecido.

Fonte: Relatório de Gestão da SE - Exercício 2012 e Plano de Providências Permanente da SE e Unidades consolidadas.

No exercício de 2012, foi feita a seguinte inclusão:

Percentual de eliminação de estoque de pendência na área estatutária.

Fórmula de Cálculo: Quantidade de pendências solucionadas no período / Total de pendências apuradas em 1º de março de 2012 x 100

No decorrer do exercício, o indicador precisou ser revisto, em virtude da identificação de um montante significativo de processos a serem cadastrados no SISAC. Após sua revisão, o indicador passou a ter o seguinte formato:

Revisão de processos de aposentadorias e pensões estatutárias e respectivos lançamentos no SISAC.

Tipo: Eficiência e Efetividade

Fórmula de cálculo: Total de Processos revistos e lançados no SISAC, por servidor executante da tarefa / 12

Método de aferição: É colocado em planilha gerencial a distribuição de processos por servidor, buscando-se alcançar produtividade superior a 5 processos/mês/servidor.

Considerando que após a reformulação do indicador a revisão de processos passou a ser aferida por servidor, e não mais pela quantidade de pendências, considera-se que houve incremento do quesito utilidade para o acompanhamento por parte do gestor. Entretanto, sugerimos, como forma de avaliar a eficácia na eliminação de pendências, que as duas versões do indicador sejam mantidas.

Conforme Ofício nº 1447/DEPEX/SE/MP, de 12/04/2013, os indicadores do DEPEX são apurados mensalmente, com análise semestral dos resultados alcançados a fim de realizar revisões dos indicadores ou adequar os métodos de trabalho ou as próprias metas.

Ainda, conforme Ofício nº 1446/DEPEX/SE/MP, de 12/04/2013, o gestor informa que, em função da fusão ocorrida para a criação do DEPEX, foram necessárias, ao longo do exercício, e ainda estão em andamento, diversas providências de ordem operacional; por isso, informou que estão previstos estudos para diagnóstico das rotinas atualmente executadas para posterior adequação das ferramentas de gestão, o que incluirá a criação de indicadores específicos para auxílio na identificação de riscos e na gestão.

Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST

No exercício de 2012, os indicadores institucionais utilizados pelo DEST e já analisados no exercício anterior foram:

Indicador	Fórmula	Análise do Controle Interno
Tempo Médio para Análise de Processos recebidos pelo DEST	(Data de conclusão da análise do processo - Data de entrada do processo no CPROD)/ Total de processos analisados no CPROD).	<p>O indicador atende aos requisitos relativos à auditabilidade, acessibilidade, compreensão e economicidade. No entanto, é necessário criar indicadores que possuam base de medição homogênea, de forma a efetivamente auxiliar o gestor na avaliação do desempenho da Unidade.</p> <p>Foram identificadas divergências no denominador entre a forma de cálculo do indicador apresentado no Diário Oficial e no Relatório de Gestão. Na fórmula apresentada no Diário Oficial o denominador é a quantidade de processos analisada pelo DEST e o denominador indicado no Relatório de Gestão refere-se à quantidade de processos protocolados no CPROD.</p> <p>Foi solicitado à Unidade a alteração no denominador do indicador e a adequação do indicador no requisito comparabilidade, tendo em vista que nele são agrupadas manifestações sobre temas diversos que, certamente, possuem complexidade também diversa.</p>
Elaboração do Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais	Encaminhar o PDG das empresas estatais em anexo à Mensagem do Projeto de Lei do OGU de 2012, até o dia 31 de agosto de 2011, em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso VI, da LDO 2012, bem como editar decreto fixando os limites orçamentários antes do início do exercício fiscal. Efetuar também o acompanhamento mensal da execução do PDG de 2011 das empresas estatais.	Os indicadores carecem do requisito utilidade, tendo em vista que pouco contribuem para auxiliar o gestor na tomada de decisão quanto às dificuldades encontradas para o cumprimento de suas atribuições. Chamamos a atenção para o fato de os indicadores possuírem apenas duas hipóteses de resultado “cumprimento/descumprimento” das metas, as quais são, inclusive, obrigações legais da Unidade. A Unidade deve buscar elaborar e implementar indicadores que avaliem, em termos quantitativos e qualitativos, seu desempenho frente aos processos de trabalho mencionados, em especial a elaboração e acompanhamento da execução do PDG e do OI.
Elaboração do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	Encaminhar o Projeto de Lei do OGU de 2012 (Volume VI) até o dia 31 de agosto de 2011, ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei do Orçamento Geral da União para 2012.	
Elaboração do Volume IV do Balanço Geral da União, referente ao Orçamento de Investimento	Encaminhar, em tempo hábil, à CGU/PR, relatório contendo a execução do Orçamento de Investimento das empresas estatais federais referente ao exercício anterior, com vistas a compor a Prestação de Contas da Exma. Senhora Presidenta da República, a ser encaminhado à consideração do Congresso Nacional.	
Divulgação bimestral da execução do Orçamento de Investimento e da política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento	Divulgar, em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, a execução do Orçamento de Investimento das empresas estatais federais e da política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento.	

Fonte: Relatório de Gestão da SE - Exercício 2012 e Plano de Providências Permanente da SE e Unidades consolidadas.

Foram apresentados ainda no Relatório de Gestão da Unidade no exercício de 2012 os seguintes indicadores:

Prêmio DEST/MP de monografias estatais

Descrição do Indicador: Concurso realizado.

Tipo: Efetividade.

Fórmula de cálculo: A medição do desempenho do indicador é obtida a partir da escolha dos melhores trabalhos, entrega dos prêmios aos concorrentes selecionados e posterior divulgação dos trabalhos ao público em geral.

Método de aferição: Acompanhar a efetiva divulgação dos resultados e a disponibilização dos trabalhos selecionados.

Divulgação do Perfil das Empresas Estatais

Descrição do Indicador: Trata-se de elaboração das publicações Perfil e do Relatório Anual das empresas estatais, com vistas a disponibilizar ao público em geral informações acerca das demonstrações contábeis e da execução do PDG, referentes ao exercício anterior.

Tipo: Efetividade.

Fórmula de cálculo: A medição do cumprimento desse indicador é obtida a partir da verificação da disponibilidade desses trabalhos no endereço eletrônico do DEST.

Método de aferição: Verificar a disponibilidade desses trabalhos no endereço eletrônico do DEST.

Os dois indicadores são indicadores de eficácia uma vez que sua mensuração ocorre pelo seu cumprimento ou descumprimento, em data previamente estabelecida. Para sua caracterização como indicadores de efetividade seria necessária a inclusão de aspectos qualitativos ou quantitativos ao seu cálculo, além da realização da premiação e da divulgação dos perfis das empresas estatais.

Sobre esse tema, cabe informar que a implantação do Painel de Monitoramento de Salários e Benefícios das Empresas Estatais e do Módulo Holograma, dentre outros aperfeiçoamentos do sistema SIEST, tratado mais detalhadamente em item específico deste Relatório, podem ser importantes ferramentas de gestão, a partir da definição de uma série de indicadores associados que poderiam subsidiar a tomada de decisões.

DTI

No exercício de 2012 não foram estabelecidos indicadores institucionais para a Unidade, muito em virtude de sua recente criação. No entanto, a partir de revisão realizada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, a Unidade informou que foram definidos uma série de indicadores que serão mensurados a partir de 2013.

CONCLUSÃO

Considerando que estão em andamento iniciativas para a reformulação dos indicadores institucionais das Unidades pertencentes à estrutura da Secretaria Executiva, continuaremos acompanhando as providências adotadas, ressaltando a importância de serem definidas ferramentas de gestão que possam, efetivamente, contribuir para a tomada de decisões pela Alta Administração de cada Unidade.

1.1.2 Sistema de Informações Operacionais

1.1.2.1 Informação

Avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentou seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, instituído pela Portaria nº 560, de 22/05/2012. A revisão do Plano ocorreu oito meses depois e foi publicada por meio da Portaria nº 1.261, de 27/12/2012. Os resumos de ambas as portarias foram publicados no Diário Oficial da União. A análise neste Relatório considerou a versão revisada do PDTI, o qual foi divulgado por meio de cartazes, apresentações, internet e intranet, conforme informado pelo gestor.

Em que pese a Unidade possuir um Planejamento Estratégico Institucional - PEI, não foi apresentado um Planejamento Estratégico específico de TI - PETI. Entretanto, identificou-se que sua concepção é uma das metas do PDTI, com previsão de conclusão em março de 2013.

Verificamos ainda a existência de Comitê de Tecnologia da Informação, instituído pela Portaria nº 276 de 21/05/2009, tendo sido designados pelo presidente do comitê em julho de 2011 os servidores que compuseram a equipe de elaboração do PDTI. A Unidade apresentou 11 atas de reunião do Comitê na Governança e Gestão de TI do órgão, durante os meses de janeiro e novembro de 2012.

O Plano de Ações do PDTI apresenta um total de 74 ações, estando, de forma geral, todas em andamento conforme o planejado. As exceções são as seguintes ações, fora do cronograma inicial:

- Implantar solução de Repositório de Arquivos de Dados - RAD para compartilhamento de dados entre sistemas;
- Implantar soluções georreferenciadas para análise de políticas públicas; e
- Elaboração do Plano Estratégico de TI - PETI.

Em que pese não ter sido identificado no PDTI o Plano de Gestão de Pessoas, que apresentaria o quantitativo de pessoal necessário para o alcance das metas e as necessidades de capacitação, consta do próprio plano de ações a meta "Elaborar estudo quantitativo e qualitativo e plano de capacitação para os profissionais de TI do MP", de responsabilidade da SPOA/MP, com previsão de término em julho de 2013.

De forma semelhante, não foi identificado no PDTI o Plano de Gestão de Riscos, em que pese após o início dos trabalhos da auditoria tenha sido encaminhada pelo gestor uma planilha contendo o gerenciamento de riscos.

Finalmente, o único item para o qual não foram apresentadas as respectivas informações diz respeito ao Plano de Investimentos e Custeio e a Proposta Orçamentária de TI.

Estes três últimos planos citados são necessários para o planejamento da Unidade, a execução de suas ações e o efetivo controle dos resultados, conforme o Guia de Elaboração de PDTI do SISP:

"O PDTI deve definir indicadores, em conformidade com os objetivos estratégicos da TI, e conter o planejamento de investimentos necessários, proposta orçamentária, quantitativo e capacitação de pessoas e identificação e tratamento de riscos relacionados a TI."

Nesse sentido, orientamos que Unidade formalize, no próprio PDTI os Planos de Gestão de Pessoas e de Riscos, bem como providencie a elaboração do Plano de Investimentos e Custeio e a Proposta Orçamentária de TI, conforme preconiza as boas práticas definidas pela SLTI/MP.

1.1.2.2 Constatação

Necessidade de se buscar a renegociação do valor do Ponto de Função do contrato 52/2012.

Possibilidade de melhorias dos procedimentos de ateste para pagamento.

Necessidade de se buscar alternativas de transição contratual para evitar a dependência da empresa.

Em 2010, foi assinada entre a Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN/MP e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, uma Cooperação Técnica (BR-T1142 PRODEV - ATN/OC-11874-BR), com o objetivo de financiar o sistema de informações e mapeamento de processos para aquela Secretaria. O contrato resultante desta cooperação foi firmado entre o BID e a empresa SOFTPLAN (CNPJ 82.845.322/0001-04), na forma de execução direta, cabendo apenas à SEAIN o ateste dos serviços (Processo nº 03400.000193/2012-26, fl. 02). O objeto contemplou o desenvolvimento do novo Sistema Integrado de Gerenciamento da SEAIN - SIGS.

O SIGS é formado por dois grandes módulos, quais sejam: ferramenta de gestão eletrônica de documentos (CPA) e o SIGP-PROCIDADES. Este último composto por diversos módulos menores, tais como o módulo de Carta-Consulta (SGS), módulo de *Business Intelligence* (BI) para extração de dados do banco SQL Server, módulo de análise de pleitos de financiamento externo e gestão de reuniões (SIS) e o módulo de acompanhamento de projetos com financiamento externo (PRJ).

O Contrato entre o BID e a SOFTPLAN encerrou-se em 14/03/2012. A SEAIN, então, iniciou novo processo de contratação (Processo nº 03400.000193/2012-26) para manutenção do sistema CPA e manutenção e desenvolvimento dos módulos que compõem o sistema SIGP-PROCIDADES.

Para contratação utilizou-se de inexigibilidade de licitação, pois a empresa SOFTPLAN detém os Direitos Autorais do Módulo CPA, integrado a toda solução, conforme a certidão emitida pela Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES) constante no Processo de Contratação. A licitação resultou no Contrato nº 52/2012, entre o Ministério do Planejamento e a SOFTPLAN, com prazo de 24 meses e possibilidade de prorrogação. O valor total do contrato é de R\$ 788.892,48, sendo assim distribuídos:

- R\$ 9.788,93/mês para a Manutenção do CPA;
- R\$ 5.020,69/mês para Manutenção do SIGP-PROCIDADES; e
- R\$ 875,68 por Ponto de Função, com possibilidade de uso de 495 pontos de função para desenvolvimento sob demanda, em linguagem JAVA, apenas no sistema SIGP-PROCIDADES.

Sobre o valor do ponto de função:

Ressaltamos que o valor do Ponto de Função contratado está acima do razoavelmente encontrado no mercado, inclusive em contratações recentes do próprio Ministério do Planejamento, conforme contrato a seguir, a título de exemplo:

- Contrato 85/2012, firmado entre o Ministério do Planejamento e a empresa POLISYS INFORMATICA LTDA (CNPJ 05.361.437/0001-74): o valor do Ponto de Função para desenvolvimento JAVA é de R\$ 350,00.

Cabe salientar o exposto nos itens 12, 14 e 15 (fl. 258) do Contrato 52/2012, sobre o objeto da avença:

"12. Serviços técnicos sob demanda de até 495 pontos de função para uso da SEAIN nas atividades de

- Implementação de novos requisitos, além daqueles contemplados na contratação original (LPNº 001/2007 - PROCIDADES/BID);

- Alteração dos requisitos originais, especificados na contratação original;

- Migração de dados e integração com outros sistemas legados;

(...)

14. Os serviços técnicos a serem executados sob demanda, citados no item 12, serão realizados exclusivamente nos módulos do SIGP-Procidades: SGS (Carta-Consulta), SIS (módulo interno), PRJ (acompanhamento de execução) e BI (Business Intelligence) cujos códigos fontes são de propriedade do Ministério do Planejamento (Item 4 da Cláusula Oitava).

15. Os serviços técnicos sob demanda, citados no item 12, não se aplicam ao módulo CPA cujos códigos fontes não são de propriedade da CONTRATANTE."

Sobre a gestão do contrato:

Quanto à execução do Contrato 52/2012, iniciada em novembro de 2012, têm sido atestadas e pagas notas fiscais nos valores de R\$ 9.788,93/mês pela manutenção do CPA e R\$ 5.020,69/mês pela manutenção do SIGP-PROCIDADES.

Todos os relatórios da empresa que acompanham as notas fiscais trazem como detalhamento dos trabalhos (manutenção / help desk) para o módulo CPA o seguinte texto: "acompanhamento aos usuários para diagnosticar, analisar e solucionar problemas relacionados aos módulos do sistema CPA". As informações sucintas de manutenção não permitem concluir as atividades da empresa no sistema.

Foram identificadas também nos relatórios descrição de atividades referentes a desenvolvimento de sistemas, no módulo SIGP-PROCIDADES, em contraste com a descrição dos serviços nas notas fiscais, que tratam de manutenção, atualização e suporte.

Ademais, não foram encontrados no processo de pagamento os relatórios de controle do fiscal que demonstrem detalhadamente as atividades executadas pela empresa e comprovem se esta tem atendido os níveis de serviço previstos em Contrato.

Sobre a transição contratual:

Finalmente, também não foram encontrados no planejamento da contratação os itens 'Transferência de conhecimento', 'Transição contratual' e 'Continuidade em caso de interrupção contratual', conforme determina a IN 04/2010/SLTI/MP. Em função de a empresa contratada ter direito autoral exclusivo sobre o módulo CPA torna o Ministério dependente. Esse fato aumenta a importância dos documentos citados anteriormente.

Causa

Atual dependência com relação à empresa, sem a formalização do planejamento prévio visando a transição contratual, o que permitiria que fossem cobrados valores acima daqueles praticados no mercado para pontos de função.

Possibilidade de melhorias na fiscalização do contrato 52/2012, especificamente referente à suficiente e detalhada comprovação dos serviços prestados, de forma a embasar a liquidação e o pagamento da despesa.

Manifestação da Unidade Examinada

Sobre o valor do ponto de função:

Finalmente, no que se refere ao valor do Ponto de Função, em reunião que contava com a presença de representantes da SPOA/SE/MP, SEAIN e DTI, os gestores se prontificaram a buscar uma renegociação junto à empresa.

Sobre a gestão do contrato:

O gestor informou que as atividades mencionadas nos relatórios de atividades referentes a desenvolvimento no módulo SIGP-PROCIDADES foram incluídas erroneamente, conforme resposta à Solicitação de Auditoria:

"Esclarece-se que o relatório de atividades relaciona todas as ações realizadas em ambos os sistemas, porém como já citado, as ações de desenvolvimento foram executadas na garantia do produto, não gerando custos ao MP. Portanto os valores cobrados nos meses em questão, para ambos os sistemas, são relativos apenas à manutenção dos sistemas."

Sobre a transição contratual:

Questionado o gestor, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306479/005, sobre o motivo de não estarem presentes no Planejamento da Contratação os itens 'Transferência de conhecimento', 'Transição contratual' e 'Continuidade em caso de interrupção contratual', foi informado, para o item 'Transição contratual':

"3.2.3.9. A empresa a ser contratada reconhece todos os fins legais, de fato e de direito, nos termos do art. 4º, da Lei nº 9.609/1998, inclusive os fins dos art. 49º a 52º, da Lei 9.610/1998, que todos os direitos patrimoniais e propriedade intelectual relativo ao resultado da prestação de serviços desenvolvidos e elaborados referente ao módulo do BI PROCIDADES, durante a vigência do contrato pertencem ao MP. Os direitos patrimoniais e propriedade intelectual relativo ao resultado da prestação de serviços desenvolvidos e elaborados referente ao CPA, pertencem à empresa contratada."

Encaminhou também:

"Dessa forma evidencia-se a preocupação com a transferência de conhecimento, a transição contratual e a continuidade em caso de interrupção contratual do sistema, que não é exclusivo da contratada."

Análise do Controle Interno

Sobre o valor do ponto de função:

Sobre a questão do valor, salienta-se a necessidade de se buscar uma renegociação junto à empresa, o que já foi sinalizado pelos gestores como uma ação a ser adotada. Cabe destacar ainda que o exemplo trazido, de contrato firmado pelo próprio MP, nada mais é do que um referencial.

Sobre a gestão do contrato:

No que se refere às rotinas de ateste das atividades que embasaram a liquidação da despesa, observa-se, a partir das respostas do gestor, que as demandas relacionadas a desenvolvimento que constam dos relatórios de atividades não geraram custos, pois foram realizadas dentro da garantia dos contratos. Entretanto, ressaltamos a importância de se buscar o aperfeiçoamento dos relatórios e da

fiscalização da execução do contrato, com um maior detalhamento, de forma a diferenciar as atividades que estão sendo cobertas pelo contrato das demais, dando todas as garantias possíveis para que a SPOA proceda ao pagamento adequadamente.

Sobre a transição contratual:

Finalmente, apesar da argumentação trazida pelos gestores quanto à preocupação com a transição contratual, entende-se que não é suficiente para permitir que, no médio/longo prazo, a Secretaria não fique dependente da empresa contratada. Nesse sentido, fortalece-se a necessidade de se providenciar celeremente o planejamento para a transição contratual.

Recomendações:

Recomendação 01: Recomendamos à Secretaria Executiva que, envolvendo as Unidades pertinentes, busque renegociação junto à empresa do valor cobrado pelo Ponto de Função no contrato 52/2012, aproximando-o o máximo possível dos valores de mercado.

Recomendação 02: Recomendamos à Secretaria Executiva que, envolvendo as Unidades pertinentes, adote as medidas necessárias para providenciar a transição contratual, evitando a dependência para com a empresa em virtude do módulo CPA ou apresente as justificativas, em caso de necessidade de se manter a inexigibilidade ao final do presente contrato.

Recomendação 03: Recomendamos à Secretaria Executiva que, envolvendo as Unidades pertinentes, promova um maior detalhamento dos relatórios de atividades que embasam a liquidação e pagamento da despesa relacionada ao contrato 52/2012, inclusive no que se refere ao atendimento aos níveis de serviço acordados, deixando claro aquelas que estão sendo faturadas e aquelas que estão sendo realizadas dentro da garantia do produto.

1.1.2.3 Informação

Avaliação da Política de Segurança da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

A primeira versão da Política de Segurança da Informação - POSIC do MP foi publicada com a Portaria nº 327, de 15/07/2010. A segunda versão foi publicada por meio da Portaria nº 27, de 03/02/2012. Ambas as portarias foram assinadas pelo Ministro de Estado à época.

A Unidade encaminhou documentos que comprovam a publicação da POSIC na *intranet* do órgão e de eventos de conscientização promovidos pelo Comitê de Segurança da Informação ("O que eu tenho a ver com a Segurança da Informação"), no Portal do SISP.

O gestor de Segurança da Informação foi nomeado por meio da Portaria nº 56, de 23/02/2011. A Portaria de designação também traz as atribuições do gestor.

O Comitê de Segurança da Informação foi instituído e suas atribuições definidas por meio da Portaria nº 625, de 16/07/2010.

Duas portarias de designação da Equipe de Tratamento de Riscos - ETIR - foram encaminhadas, sendo ambas assinadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI.

O Processo de Gestão de Riscos da Unidade ainda não foi concluído. Segundo o gestor, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306479/006:

"Conforme Ação DTI37, do PDTI-MP 2012/2013, relativa à implementação do processo de gestão de riscos de segurança da informação, tem como prazo previsto para conclusão do processo agosto de 2013. As atividades são conduzidas por Grupo de Trabalho instituído no âmbito do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC/MP, cujas reuniões têm como pauta permanente o acompanhamento dos GTs. Visando evidenciar a realização dos trabalhos, segue em anexo a minuta da norma, que está em elaboração."

A minuta da Norma Geral de Riscos Corporativos do Ministério do Planejamento também foi encaminhada na resposta à Solicitação de Auditoria.

Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306479/006 sobre a existência de um Programa de Continuidade de Negócios, o gestor assim se manifestou:

"A elaboração do Programa de Gestão de Continuidade de Negócios no âmbito do MP depende da conclusão das atividades dos Grupos de Trabalho de definição de processo de gestão de riscos de SIC (ação DTI37 do PDTI, página 30), com prazo para agosto de 2013 e da realização da análise de riscos de SIC que será objeto de contratação pelo MP."

A Política de Segurança da Informação, em seu art. 25, prevê a utilização da computação em nuvem no Ministério e assinala que seu uso será regido por norma específica. Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306479/006, sobre a existência dessa norma, a Unidade encaminhou quatro atas de reunião do Comitê de Segurança da Informação, de maio a agosto de 2012, contendo o seguinte fluxo aprovado:

"O Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC, deliberou sobre o assunto conforme as atas em anexo. O processo aprovado é o seguinte:

- a) DAS4, no mínimo, abre uma demanda no Sistemas de Demandas de Tecnologia da Informação - SDTI registrando a solicitação e descrevendo a justificativa e a necessidade do serviço;*
- b) a DTI envia à área demandante a minuta do Termo de Responsabilidade, que segue anexo e cujo conteúdo foi definido no âmbito do CSIC; e*
- c) a DTI avalia a demanda e, se for o caso, autoriza o acesso ao serviço, mediante a assinatura do referido Termo."*

Quanto ao Processo de Inventário e Mapeamento de Ativos de Informação, a Unidade informou que o mesmo ainda está em estudo, manifestando-se nos seguintes termos:

"A situação atual do Grupo de Trabalho de Ativos, instituído no âmbito do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações - CSIC/MP, tem previsão de conclusão em dezembro de 2013, conforme ação DTI36 do PDTI, página 30."

O gestor encaminhou também os seguintes documentos relacionados à POSIC:

- Minuta da norma interna que trata do processo de gestão de ativos de informação;
- Formulário de coleta de informações gerais sobre ativo de informação; e
- Formulário de coleta de informações detalhadas sobre ativos de informação.

Tendo em vista o exposto, consideramos que os aspectos já implementados da Política de Segurança da Informação no MP estão aderentes à IN 01/2008/DSIC/GSIPR e suas normas complementares.

Quanto ao Processo de Gestão de Riscos, ao Programa de Continuidade de Negócios e ao Processo de Inventário e Mapeamento de

Ativos de Informação, faz-se necessário que a Unidade implemente-os em conformidade com as programações mencionadas.

1.1.2.4 Informação

Avaliação da gestão de recursos humanos com perfil de tecnologia da informação

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhou lista dos servidores lotados nas unidades de Tecnologia da Informação de suas Secretarias. As atividades desempenhadas por estes servidores, de forma geral, são:

- Suporte;
- Desenvolvimento de sistemas;
- Governança;
- Infraestrutura; e
- Análise e projeto de sistemas.

A Unidade também apresentou o seu plano de cargos e salários. Foram identificados 4 cargos diretamente ligados à área de TI:

Cargo	Salário
Analista de Sistemas	AS/SIII R\$ 6.534,71
Analista de Suporte	AS/SIII R\$ 6.534,71
Analista Processamento de Dados	AS/SIII R\$ 6.534,71
ATI	ATI/SIII R\$ 6.534,71

Fonte: Ofício 09/2013-AECI/MP, de 29/04/2013.

Ademais, ao ser questionado se entendia que o número de servidores da TI era suficiente para o atendimento das demandas (Solicitação de Auditoria nº SA201306479/002), o gestor encaminhou o seguinte panorama:

"O quantitativo de profissionais de TI é insuficiente em todas as áreas. Dos 163 servidores que atuam nas áreas de TI do MP, excetuando-se a SLTI que ainda não informou seu quantitativo, apenas 42 são ocupantes de cargos efetivos de TI. Dos 121 restantes 39 não possuem graduação ou pós-graduação em TI;

As medidas adotadas para sanar o problema são:

- *Autorização, pelo MP, para a realização de concurso relativo ao cargo de Analista em Tecnologia da Informação;*
- *Realização de concurso interno no âmbito da APF para concessão de gratificação GSISP a ser realizado pela SLTI:*

Objetivo 1 - Aprimorar a gestão de pessoas de TI

Iniciativa 1.3 - Desenvolver ações para ampliação do quadro existente de TI

1.3.3 - Realizar processo seletivo interno para percepção de GSISP

Tipo: P (Projeto)

Responsável: SLTI

Prazo: junho/2013

- *Realização, no âmbito interno do MP, do estudo quantitativo e qualitativo do pessoal de TI, visando identificar as deficiências quali-quantitativas e propor soluções. Esse estudo se refere a ação SPOA02 do PDTI-MP;*

- Proposta pela DTI de aprimoramento de sua estrutura interna;

- Apresentação pela PR do PL nº 4.365/2012 que trata, entre outros assuntos, da criação de mais 500 cargos de Analista em Tecnologia da Informação."

Portanto, dada a existência de 39 servidores sem graduação em TI, faz-se necessário investir em treinamentos específicos priorizando esse grupo funcional.

Foi apresentada a autorização de realização do novo concurso público destinado ao provimento de 51 cargos de Analista em Tecnologia da Informação, publicada no DOU por meio da Portaria nº 513, de 24/10/2012.

Dessa forma, entendemos que a Unidade está movendo esforços para solucionar as deficiências apontadas, ao tempo que acompanharemos a implementação das ações previstas.

1.1.2.5 Informação

Avaliação da metodologia de desenvolvimento de sistemas utilizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentou sua Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas - MDS, baseada no Processo Unificado (PU), com modelos dos artefatos que devem ser entregues.

A metodologia descreve o gerenciamento de mudanças nos sistemas, com controles definidos para o caso de alterações, de responsabilidade da empresa, quando se tratar de desenvolvimento de sistemas contratados. Descreve também a etapa de aceite dos produtos, em que prevê que haja mensuração dos pontos de função, métrica utilizada para calcular o tamanho de um sistema, e comparação com a estimativa inicial.

Os valores para pagamento, segundo o item 10 da Cláusula Vigésima da MDS, serão calculados com base na métrica ponto de função e no valor financeiro relacionado, que varia conforme a linguagem de programação utilizada, para cada ordem de serviço emitida mensalmente.

São apresentados os modelos de Plano de Testes, de casos de testes unitário e integrado, com os respectivos modelos de código-fonte e de relatórios dentre os artefatos da metodologia. Foi apresentado também um Plano de Implantação, com previsão de treinamento e suporte.

Dado o exposto, consideramos que a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas do Ministério está aderente ao disposto no Processo de Software definido para o SISP, salientando que não foi testada sua implementação efetiva.

2 Controles da Gestão

2.1 Controles Internos

2.1.1 Auditoria de Processos de Contas

2.1.1.1 Informação

Avaliação das recomendações do Controle Interno constantes do Plano de Providências Permanente

No quadro a seguir apresentamos a situação das recomendações atendidas, em atendimento ou pendentes, emitidas pela CGU à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e às demais Unidades agregadas e consolidadas neste Relatório:

- SPI:

Relatório	Item do Relatório	Resumo da recomendação	Estado (*)
Nota de Auditoria 201117771/2	-	Recomendamos à UTNF/Brasil que, após a discussão na agenda de trabalho em 2012, elabore e divulgue normativo contendo critérios claros e objetivos a serem utilizados na seleção dos projetos, em caso de limitação de recursos da cota do Brasil no Focem.	P

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades

(*) Estado: Atendida (A) - Em Implementação (EI) - Pendente (P)

- DEPEX:

Relatório	Item do Relatório	Resumo da recomendação	Estado (*)
Nota de Auditoria 201001106/02	-	Recomendamos que sejam informados a esta CGU os valores a serem ressarcidos ao Erário pelos servidores de matrícula Siape 0045273, 0045548, 0041856, 0039909 e 0044001, bem como o cronograma para os devidos descontos.	EI
201203201	12.2.1.1	Recomendamos ao Derap que apresente plano para tratar as pendências referentes à revisão dos processos de aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos e entidades de origem dos servidores, contendo cronograma de implementação e indicadores com metas e medições anuais.	A

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades

(*) Estado: Atendida (A) - Em Implementação (EI) - Pendente (P)

- DEST:

Relatório	Item do Relatório	Resumo da recomendação	Estado (*)
201203199	9.1.1.1 Recomendação 1	Recomendar ao Dest que apresente proposta de acompanhamento da implementação de decisões nas empresas estatais que dependam de manifestação do Departamento, de forma a minimizar o risco de implementações divergentes ao posicionamento da União e permitir uma visão sistêmica para o conjunto das empresas estatais federais, inclusive contemplando possibilidade de criação/alterações de normas para tal fim.	A
	9.1.1.1 Recomendação 2	Recomendar ao Dest que apresente as funcionalidades atuais dos sistemas corporativos implementadas para minimizar o risco de as informações da execução orçamentária das empresas estatais não corresponderem aos dados reais, bem ainda as propostas de melhorias necessárias, contemplando, neste caso, cronograma de implementação.	A

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades

(*) Estado: Atendida (A) - Em Implementação (EI) - Pendente (P)

- SPOA:

Relatório	Item do Relatório	Resumo da recomendação	Estado (*)
Nota de Auditoria 201001104/2	-	Recomendamos que seja informado a esta CGU o valor a ser ressarcido ao Erário pelo servidor aposentado matrícula SIAPE 01297771, bem como o cronograma para a efetivação dos devidos descontos.	EI
201111715	81-VII-a	Recomendamos ao MP que adote de imediato as providências para a restituição aos cofres públicos do valor de R\$ 4.598.315,68, pago indevidamente (Notas de Auditoria 01, 03, 04, 05 e 07).	EI
	81-VII-b	Recomendamos ao MP que adote as providências para a aplicação das penalidades às empresas Tao Marketing Comunicações Ltda, e Hwc Empreendimentos Ltda, conforme tratado nas Notas de Auditoria 01, 03, 04, 05 e 07.	EI
	81-VII-d	Recomendamos ao MP que implemente as melhorias nos controles internos referentes à solicitação, liquidação e pagamento de bens e serviços contratados pelo MP, conforme Nota de Auditoria 06.	EI
	81-VII-g	Recomendamos ao MP que confirme junto aos fiscais de contratos ou outros responsáveis a efetiva execução dos demais serviços não questionados nesta auditoria, relativos aos processos referentes às empresas Tao Marketing Comunicações Ltda, SP Language Center Treinamentos e Idiomas Ltda - EPP e Hwc Empreendimentos Ltda com prioridade para aqueles listados no Anexo VIII e, posteriormente, informe a esta CGU os resultados obtidos. A confirmação deve ser feita com a apresentação de cópias de documentos que comprovem a prestação dos serviços. Caso fique evidenciada a não prestação de serviços pagos pelo MP, adote de imediato as providências para a restituição aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente e, adote as providências para a aplicação das penalidades cabíveis às empresas envolvidas.	EI
	81-VII-h	Recomendamos ao MP que questione a efetiva execução de serviços eventualmente atestados pela ex-servidoras CPF XXX.987.023-XX e CPF XXX.831.281-XX, pagos pelo MP a outras empresas além da Tao Marketing Comunicações Ltda, SP Language Center Treinamentos e Idiomas Ltda - EPP e Hwc Empreendimentos Ltda. Caso fique evidenciada a não prestação de serviços pagos pelo MP, adote de imediato as providências para a restituição aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente e, adote as providências para a aplicação das penalidades cabíveis às empresas envolvidas.	A
	81-VII-i	Recomendamos ao MP que avalie a conveniência e a oportunidade de questionar a efetiva execução de serviços pagos pelo MP relacionados a outros contratos, cuja responsabilidade pela gestão dos termos era da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, além daqueles cujas fiscais de contrato eram as ex-servidoras CPF XXX.987.023-XX e CPF XXX.831.281-XX, e, posteriormente, informe a esta CGU os resultados obtidos. Caso fique evidenciada a não prestação de serviços pagos pelo MP, adote de imediato as providências para a restituição aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente e, adote as providências para a aplicação das penalidades cabíveis às empresas envolvidas.	A
201203200	10.1.2.2 Recomendação 1	Recomendamos à Spoa/MP que apresente proposta de rotina de estimativa de preços que permita julgar com maior precisão as propostas dos licitantes, rotina esta que deverá, após aprovada, constar como instrução devidamente incorporada às normas operacionais da Unidade.	EI
	10.1.2.2 Recomendação 3	Recomendamos à Spoa/MP que apresente medidas adotadas para aprimorar o processo de aferição da meta do indicador institucional de repactuação de contratos e de concessão de aposentadorias, que minimizem o risco de ocorrência de inconsistências das medições.	EI
	10.1.2.2 Recomendação 4	Recomendamos à Spoa/MP que apresente as medidas adotadas para ampliar as capacitações no MP, cumprir as metas estabelecidas para o indicador institucional e para o Plano Anual de Capacitação 2012.	A

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades

(*) Estado: Atendida (A) - Em Implementação (EI) - Pendente (P)

- SECRETARIA EXECUTIVA:

Relatório	Item do Relatório	Resumo da recomendação	Estado (*)
201203197	1.1.1.1	Recomendamos à Secretaria Executiva do MP que apresente proposta de ação para reestruturação dos indicadores das Unidades que compõem sua estrutura, considerando os apontamentos específicos para cada indicador apresentados no item 1.1.1 do Relatório da Auditoria de Contas referente a 2011 (Resultados da Missão Institucional - Indicadores) e contendo, no mínimo: - Cronograma de implementação dos indicadores reestruturados; - Demonstração da vinculação dos indicadores com o Planejamento Estratégico do MP; e - Criação de metas anuais e intermediárias que permitam ao gestor atuar tempestivamente nas correções e melhorias necessárias durante o processo.	EI
	3.1.1.1	Recomendamos à Secretaria Executiva do MP que apresente plano de mapeamento dos processos, propostas de melhorias das rotinas e manualização das atividades das Unidades que a compõe e que ainda não possuem suas rotinas formalmente descritas, tendo como marco orientador o Planejamento Estratégico do MP, contendo no mínimo: a) cronogramas previstos para realização do trabalho; b) forma de implementação do mapeamento/propostas de melhorias /manualização (execução direta ou contratação de consultoria, por exemplo); c) resultados esperados.	EI
	1.1.4.1	Recomendar à Secretaria Executiva que apresente planejamento de curto/médio prazo sobre adesão a práticas ambientalmente sustentáveis, alinhado ao Programa Esplanada Sustentável, contendo, no mínimo: - ações em curso e proposta de evolução quantitativa dessas práticas (exemplo: evolução quantitativa da aquisição de papel reciclado); - proposta de implementação de ações, além daquelas em curso, em especial referente à redução do consumo de água e à ampliação dos itens de compras públicas considerados sustentáveis para além do papel reciclado; e - estruturação de indicadores que meçam a progressão da aderência às práticas ambientalmente sustentáveis no MP, além da instituição das respectivas metas físicas.	EI
	4.1.1.1	Recomendar à Secretaria Executiva do MP que apresente plano de recomposição a curto/médio prazo da força de trabalho para as Unidades Dest e Derap, considerando o estudo encomendado à Secretaria de Gestão Pública - SEGEP e as necessidades apresentadas pelas Unidades neste Relatório, contendo, inclusive, classificação do risco atual (baixo/médio/alto), mapeado por macroprocesso atribuído às Unidades, de comprometimento das atribuições das Unidades pelo quantitativo de servidores aquém do ideal.	EI
	1.1.3.1 Recomendação 1	Recomendar à Secretaria Executiva que atue junto à SLTI e demais Órgãos/Unidades envolvidas no sentido de viabilizar a transferência do sistema SICAP para ambiente seguro e tecnologicamente adequado aos padrões atuais de banco de dados, apresentando cronograma para a finalização da migração em tela.	EI
	1.1.3.1 Recomendação 2	Recomendar à Secretaria Executiva que apresente programa de gestão do conhecimento referente ao sistema SICAP, de forma a garantir que o Derap detenha expertise suficiente para manipular o sistema.	EI
	1.1.2.1	Recomendar à Secretaria Executiva que apresente plano com cronograma de resolução dos problemas enfrentados pelo Derap, relativos a: a) espaço físico necessário para o desempenho das atividades absorvidas da extinta RFFSA no Rio de Janeiro; e b) reforma e adequação do galpão do MP, localizado no bairro de São Cristóvão, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.	EI
	2.1.1.1 Recomendação 1	Encaminhe o inventário físico anual de patrimônio imobiliário em elaboração pela Spoa/MP.	A
	2.1.1.1 Recomendação 2	Recomendar à Secretaria Executiva que institua rotina formalizada, após consulta à Secretaria de Patrimônio da União - SPU, definindo as unidades responsáveis pela atualização dos dados no SPIUnet dos imóveis de uso especial sob responsabilidade do Ministério.	P
245984	3.1.1.1	Recomendamos que seja aperfeiçoada, caso já exista, ou criada uma rotina que permita que a cada alteração no quadro de pessoal da unidade, a Cogep/Spoa seja notificada para proceder à atualização do sistema.	A

Fonte: Plano de Providências Permanente das Unidades

(*) Estado: Atendida (A) - Em Implementação (EI) - Pendente (P)

2.1.1.2 Informação

Avaliação da área correicional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Decreto nº 7.799, de 12/09/2012, previu a existência de uma Corregedoria no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério. Até então, consoante os regimentos internos das unidades do Ministério, a competência para instauração de procedimento disciplinar se limitava aos seguintes dirigentes:

- Secretários, ao Chefe da Assessoria Econômica (ASSEC), ao Diretor do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e ao Diretor do Departamento de Órgãos Extintos (DEAEX), no âmbito das respectivas unidades; e
- Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, no âmbito de todo o Ministério.

Segundo o gestor, ato contínuo ao mencionado Decreto nº 7.799/2012, iniciou-se junto à Secretaria Executiva a elaboração de uma proposta de regimento interno, onde se pretende concentrar na Corregedoria a competência para instaurar e coordenar todos os processos disciplinares do Ministério, além de conferir tratamento técnico, uniforme e especializado ao assunto.

Somos de opinião de que a iniciativa de criação da unidade de correição e a conseqüente centralização dos processos disciplinares tende a aperfeiçoar o modelo existente, tendo em vista o ganho de especialização, padronização e controle dos processos administrativos disciplinares e sindicâncias, desde que disponibilizada estrutura suficiente para as respectivas atribuições. Nessa esteira, aguardamos a publicação do Regimento Interno da unidade de correição para avaliarmos a suficiência da estrutura criada.

Um segundo ponto analisado se refere ao cadastramento de servidor para registro das informações no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD.

O CGU-PAD é um sistema que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos. A Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, estabelece a obrigatoriedade de uso do CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

A obrigatoriedade de indicação de servidor para a função de administrador do CGU-PAD nos órgãos encontra-se prevista na Portaria TCU nº 150/2012, em seu art. 3º:

"(...) § 2º O coordenador mencionado no caput deste artigo, indicará ao órgão central um servidor ou empregado que será o administrador principal do CGU-PAD no órgão (...)".

Após instada a manifestar sobre o tema, a Unidade, detectando as inconformidades em relação aos normativos citados, atuou designando servidores para as funções de coordenador e administrador do CGU-PAD.

Alimentação do CGU-PAD

A Portaria CGU nº 1.043/2007 estabelece a obrigatoriedade de uso do CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, nos seguinte termos:

"Art. 4º Aos órgãos cadastradores referentes aos Ministérios são estabelecidos os seguintes prazos para o registro das informações relativas aos processos disciplinares no CGU-PAD, a contados a partir da publicação desta Portaria:

I - para os processos disciplinares em curso, instaurados após a publicação desta Portaria, sessenta dias;

II - para os processos disciplinares em curso, instaurados antes da publicação desta Portaria, noventa dias;

III - para os processos disciplinares encerrados em 2006 e 2007, antes da vigência desta Portaria, cento e vinte dias.

§ 1º Após os prazos estabelecidos nos incisos I e II, todos os processos disciplinares em curso deverão ter suas informações registradas conforme disposto no art. 1º, § 3º.

§ 2º Os prazos para o registro das informações dos processos disciplinares encerrados antes de 2006 serão estabelecidos por meio de portaria específica expedida pelo Corregedor-Geral da União."

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do CGU-PAD em 13/05/2013 com a relação de processos administrativos informada pela Unidade, constatou-se que os seguintes processos, já fora do prazo de cadastro, não foram registrados no sistema:

28999.002369/1995-89	04916.001688/2008-49	03110.002449/2010-33
03111.009097/2006-51	04972.004543/2008-75	03090.001466/2010-39
03300.000129/2007-14	03100.003360/2008-99	04500.013156/2010-51
03110.005854/2007-16	03111.008858/2009-08	05586.009405/2010-73
05902.000274/2007-33	03000.002157/2009-12	05901.000168/2011-46
03300.002233/2008-09	05310.001097/2009-34	04330.000079/2011-59
03080.001389/2008-11	03000.003754/2009-56	03110.0011403/2011-96
04905.004799/2008-36	04330.000041/2010-03	

Fonte: Ofício nº 155/SE-MP e Sistema CGU-PAD (levantamento em 13/05/2013)

Questionada sobre o fato, a Unidade iniciou prontamente o cadastro dos processos faltantes, de forma que acompanharemos a resolução das pendências.

2.1.2 Avaliação dos Controles Internos

2.1.2.1 Informação

Análise dos controles internos no nível estratégico e operacional, tendo em vista o Planejamento Estratégico do MP.

Avaliação dos controles no nível estratégico/tático

Toda organização enfrenta incertezas e o desafio de seus administradores é determinar até que ponto aceitá-las e definir como elas podem interferir em seus fins institucionais. Nesse contexto, insere-se o gerenciamento de riscos corporativos, que possibilita aos administradores tratar com eficácia essas incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas inerentes.

O gerenciamento de riscos é um processo conduzido em uma organização com definição de estratégias formuladas para identificar eventos em potencial capazes de afetá-la, administrar os riscos e possibilitar garantia razoável de consecução dos seus objetivos. Constitui-se por oito elementos inter-relacionados e integrados ao processo de gestão, quais sejam:

- ambiente interno: refere-se à cultura da organização sobre a consciência dos riscos envolvidos nos processos da instituição;
- fixação de objetivos: definição dos rumos estratégicos que nortearão as ações em nível tático/operacional;
- identificação de eventos: mapeamento de fatores internos ou externos com potencial para influenciar nos resultados da organização;
- avaliação de riscos: mensuração do potencial de influência exercido pelos eventos internos e externos sobre os resultados da organização;
- resposta a risco: decisão sobre evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar tais riscos, com base na avaliação dos custos envolvidos no enfrentamento dos riscos da organização;

- atividades de controle: definição de políticas e procedimentos que assegurem que as respostas ao risco definidas serão implementadas;
- informação e comunicação: instituição e manutenção de mecanismos que permitam um fluxo de informações contínuo e amplo na organização, contemplando comunicação sobre os eventos internos e externos que influenciam a instituição e sobre a política de controles internos instituída; e
- monitoramento: avaliação contínua da eficácia do gerenciamento de riscos implementado na organização.

A avaliação do componente dos controles internos "Ambiente Interno" será realizada no item seguinte deste Relatório, quando serão avaliados os regimentos internos das Unidades do MP.

Quanto à fixação de objetivos, essa etapa é, por evidente, pré-condição à identificação de eventos, à avaliação de riscos e à resposta a risco. Os objetivos são estabelecidos no âmbito estratégico, ou seja, definem-se metas de nível geral alinhadas à missão da organização e que lhe fornecem apoio. Assim, a Administração, com base na missão ou visão estabelecida, define planos principais, seleciona estratégias e determina o alinhamento dos objetivos nos níveis da organização.

Nesta auditoria, examinamos o papel da Secretaria Executiva na condução do Planejamento Estratégico do MP, avaliando sua atuação quanto à identificação e tratamento de pontos críticos relativos a projetos e ações das Unidades.

Conforme publicado em sua página eletrônica, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão iniciou, em agosto de 2011, seu processo de Planejamento Estratégico 2012-2015, no qual expõe a proposta de atuação do Ministério, articulando as atribuições institucionais e os compromissos de gestão declarados pela Alta Direção. O Planejamento Estratégico do MP apresenta quatro perspectivas com os respectivos objetivos estratégicos: Impactos para a Sociedade; Resultados Institucionais; Processos Internos; e Ações de Sustentação.

Na perspectiva dos "Impactos para a Sociedade" são apresentados quatro macro-objetivos acerca da percepção de valor do Ministério, quais sejam:

- Melhor funcionamento do Estado com otimização dos recursos e ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas;
- Ampliação da oferta de serviços públicos de excelência ao cidadão, às empresas e às demais organizações da sociedade;
- Integração das ações de planejamento do Governo, promovendo maior cooperação intergovernamental e fortalecimento da relação federativa; e
- Desenvolvimento acelerado e sustentável de setores estruturantes do país.

A perspectiva dos "Resultados Institucionais" é composta por cinco macro-objetivos, quais sejam:

- Fortalecimento e integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas;
- Modernização da gestão pública e fortalecimento da governança, com ampliação da capacidade gerencial e institucional;
- Melhoria dos marcos legais, dos processos de trabalho, da tecnologia da informação e dos sistemas estruturantes;
- Aperfeiçoamento da gestão de pessoas na Administração Pública Federal, orientada por competências; e

- Democratização das Relações de Trabalho.

Juntos, estes nove objetivos relacionados às perspectivas “Impactos para a Sociedade” e “Resultados Institucionais” espelham as diretrizes do novo modelo de planejamento governamental do Plano Plurianual 2012-2015 e sua dimensão estratégica.

Na perspectiva “Processos Internos” foram elencados doze objetivos estratégicos que refletem cada um dos órgãos centrais existentes no Ministério, assim como as entidades vinculadas.

- Atuar na formulação e implementação do planejamento estratégico nacional e no aperfeiçoamento das políticas públicas (SPI);
- Coordenar e viabilizar a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética (SEPAC);
- Racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas com foco em resultados para a sociedade (SOF);
- Ampliar a sustentabilidade nas compras e contratações, visando fortalecer as políticas públicas de uso estratégico do poder aquisitivo do Estado (SLTI);
- Aperfeiçoar a gestão de pessoas e das estruturas organizacionais e promover a inovação e a modernização da gestão pública (SEGEP);
- Gerir o patrimônio federal de forma a cumprir sua função social, econômica e ambiental (SPU);
- Fortalecer o processo de democratização das relações de trabalho no setor público (SRT);
- Definir e apoiar políticas e diretrizes para a gestão e governança em tecnologia da informação e comunicação e governo eletrônico (SLTI);
- Ampliar o financiamento do desenvolvimento nacional e fortalecer a presença brasileira nos organismos, fóruns e negociações internacionais (SEAIN);
- Formular diretrizes, coordenar e definir critérios de governança corporativa das empresas estatais federais (DEST);
- Desenvolver competências de servidores para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas (ENAP); e
- Universalizar o uso de informações estatísticas e geocientíficas (IBGE).

Por fim, a perspectiva das “Ações de Sustentação” é composta por cinco objetivos estratégicos, quais sejam:

- Modernizar e racionalizar processos e sistemas estruturadores;
- Adotar as melhores práticas de gestão e governança, eliminando gargalos críticos dos processos e fluxos administrativos;
- Aprimorar a eficiência mediante revisão de custos e de alocação de recursos;
- Aperfeiçoar a gestão da informação e do conhecimento e os mecanismos de comunicação e transparência; e
- Desenvolver cultura institucional voltada à excelência e ao alto nível de satisfação dos públicos interno e externo.

Segundo consta no Plano Estratégico do MP, as “Ações de Sustentação” são compostas por objetivos transversais e estruturantes a cargo da Secretaria Executiva, com o intuito de assistir a Ministra de Estado na definição de diretrizes e na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias e das entidades vinculadas ao Ministério. Tal competência encontra-se, inclusive, estabelecida no art. 4º do Decreto nº 7.675, de 20/01/2012:

"Art. 4º. Compete à Secretaria Executiva:

I - assistir o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas; (...)"

Acerca da implementação do referido Planejamento Estratégico, sem adentrar em julgamento sobre seu conteúdo, consideramos prática elogiável, que se apresenta como premissa para a instituição dos demais componentes dos controles internos na Unidade, conforme já exposto.

Questionada sobre o papel exercido pela Secretaria Executiva no processo de monitoramento e avaliação do Planejamento Estratégico do Ministério, a Unidade informou que o processo de acompanhamento das prioridades se inicia com uma análise conjunta do planejamento de cada Secretaria ou Departamento. São identificadas as ações que cada Unidade possui e, posteriormente, são classificadas em "A", "B", ou "C" em função da maior contribuição para os objetivos estratégicos. Ressaltou que cada Unidade conduz seu plano de ação e tem o compromisso de apresentar a evolução dos produtos e a identificação de pontos críticos apenas para as ações destacadas nas categorias "A" e "B".

Cabe destacar que pontos críticos são situações adversas, fatores externos ou internos à organização que podem comprometer o alcance das metas e cumprimento dos objetivos da instituição.

O gestor informou, também, que são realizadas reuniões bimestrais de acompanhamento de cada Unidade com a presença da Secretaria Executiva e reuniões técnicas preparatórias por Unidade, conduzidas pelos assessores da SE encarregados de acompanhar o planejamento estratégico.

Ademais, segundo o gestor, é utilizada para o acompanhamento planilha eletrônica, de caráter conjuntural, que permite recortar, em determinado momento, ações estratégicas que venham a necessitar circunstancialmente de informações atualizadas a respeito do seu andamento, de forma a auxiliar a SE a coordenar melhor as ações transversais do MP e agir para antecipar e remover entraves identificados como pontos críticos para a realização das ações.

Consideramos que os procedimentos de acompanhamento realizados pela Secretaria Executiva em conjunto com as demais Unidades do MP constituem um sistema de controles internos no nível estratégico/tático, envolvendo práticas positivas relacionadas às perspectivas "identificação de eventos", "avaliação de riscos", "resposta a risco", "atividades de controle", "informação e comunicação" e "monitoramento".

A atuação da Secretaria Executiva no sentido de antecipar e remover entraves identificados como pontos críticos para a realização das ações apresenta-se como boa prática de gestão que contribui para o alcance dos objetivos da Pasta.

Avaliação dos controles no nível tático/operacional

No âmbito tático/operacional, os controles internos visam assegurar que tarefas específicas de responsabilidade das Unidades do Ministério sejam desenvolvidas efetiva e eficientemente, subsidiando o monitoramento estratégico/tático da Secretaria Executiva.

O bom funcionamento dos controles internos no nível operacional é necessário para garantir, com razoável nível de certeza, que os doze objetivos propostos na perspectiva "Processos Internos" do Plano Estratégico do MP serão alcançados, o que é determinante para que a cadeia de objetivos estratégicos seja exitosa.

Relatamos, a seguir, algumas práticas positivas adotadas pelas Unidades, consideradas medidas de controle em nível tático/operacional.

SLTI

A SLTI possui um Plano Estratégico para o período 2011 - 2015, conforme Portaria SLTI nº 44, de 20/10/2011, o qual estabelece a missão, a visão e os valores da Secretaria. Concebido utilizando-se da ferramenta "Análise SWOT", o plano elege 18 objetivos subdivididos nas dimensões:

- Sociedade;
- Administração Pública e Instituições Privadas;
- Processos Internos; e
- Pessoas, Aprendizado e Crescimento.

Para cada um dos objetivos são definidos indicadores e iniciativas, que por sua vez preveem entregas.

Questionada sobre os métodos utilizados no acompanhamento dos resultados esperados para a Unidade, a SLTI informou que possui o Modelo Operacional de Monitoramento do Planejamento Estratégico.

Tal Modelo define as seguintes instâncias de monitoramento, cada qual com um papel a desempenhar no processo:

- 1) Secretaria Executiva do MP: acompanha periodicamente o andamento dos projetos definidos como prioritários no Planejamento Estratégico do MP 2012 - 2015;
- 2) Comitê de Governança da SLTI, criado pela Portaria SLTI nº 39/2010 e atualizado pela Portaria 44/2011, tem como papel "*assegurar o contínuo alinhamento e revisão das iniciativas estratégicas aos objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico da Secretaria.*";
- 3) Departamentos, com as seguintes responsabilidades relacionadas:
 - a) Acompanhar e refinar os indicadores necessários e adequados para o controle dos objetivos estratégicos;
 - b) Identificar os projetos a serem executados para que a Secretaria atinja suas metas estratégicas;
 - c) Prover os recursos necessários para execução dos projetos definidos;
 - d) Planejar, executar e monitorar os projetos sob sua responsabilidade; e
 - e) Fornecer, de maneira sistemática ou sob demanda, as informações, no padrão definido, necessárias para o pleno e completo acompanhamento da estratégia pelo Comitê de Governança.
- 4) Líderes de projetos, responsáveis por capitanear os esforços necessários para entregar os produtos previstos no planejamento do projeto. Além dessa principal atribuição, os líderes devem:
 - a) Desenvolver e manter atualizado o planejamento dos projetos sob sua responsabilidade em conformidade com a Metodologia de Gerenciamento de Projetos definida;
 - b) Subsidiar os procedimentos de monitoramento dos projetos com informações sobre o andamento das atividades, sobre a construção das entregas do projeto e sobre possíveis gargalos que venham a restringir o desempenho do projeto (riscos);e

c) Escalonar, para instâncias superiores, problemas considerados graves e de grande impacto ao projeto.

5) Pontos focais: Para operacionalizar o acompanhamento da estratégia, assim como para garantir a correta disseminação de informações operacionais acerca do planejamento estratégico, cada departamento definirá um servidor que será o seu ponto focal. O servidor que estiver atuando com esse papel terá as seguintes atribuições:

- a) Receber e disseminar informações sobre o planejamento estratégico;
- b) Coletar, consolidar e encaminhar ao Comitê de Governança da SLTI as propostas de alteração da estratégia;
- c) Apoiar esforços de atualização da estratégia;
- d) Conduzir discussões dentro do departamento sobre decisões que dizem respeito ao planejamento estratégico;
- e) Dar suporte aos líderes de projetos em dúvidas e questões pontuais sobre Metodologia de Gerenciamento de Projetos e sobre o ferramental disponível aos líderes de projetos;
- f) Coletar informações sobre os indicadores estratégicos a cargo de seu departamento, assim como atualizar a ferramenta de controle da estratégia com os dados coletados;
- g) Participar de reuniões de acompanhamento dos projetos sob responsabilidade do departamento.

6) Departamento de Sistemas de Informação - DSI, responsável por suportar a SE/MP e o Comitê de Governança da SLTI no monitoramento das estratégias, incluindo:

- a) a responsabilidade de elaborar, manter e revisar, pela perspectiva técnica e metodológica, o PE-SLTI e a EGTI;
- b) acompanhar a evolução dos objetivos estratégicos e apoiar o Comitê nas suas deliberações sobre a evolução das estratégias;
- c) estabelecer padrões metodológicos para a documentação dos projetos estratégicos;
- d) definir ferramentas de apoio ao processo de gestão da estratégia e dos projetos;
- e) consolidar dados sobre o andamento dos projetos definidos pela SE/MP e pelo Comitê de Governança;
- f) apoiar os departamentos e Líderes de Projetos na elaboração dos planejamentos dos projetos e na utilização da metodologia definida;
- g) consolidar, periodicamente, dados e relatar informações sobre o andamento da estratégia e dos projetos à SE/MP e ao Comitê de Governança da SLTI;
- h) manter contato direto com outras instâncias ou Escritório de Projetos de outras áreas que tenham influência direta ou indireta sobre os projetos da Secretaria;

Os projetos foram priorizados em dois níveis, da SLTI e da Secretaria Executiva. Para a primeira, definiu-se projetos como Estratégicos e Estratégicos Prioritários. Para a segunda, dividiram-se os projetos em A, como aqueles que serão acompanhados mais intensamente, e B e C, acompanhados de forma menos sistemática.

A metodologia adotada para o planejamento e documentação dos projetos englobados no modelo operacional foi a Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP - MGP-SISP. Cada Líder de Projeto deverá definir qual é a documentação necessária ao projeto para garantir que as diversas partes interessadas tenham o pleno e completo

entendimento sobre o projeto e sua relação com o contexto no qual está envolvido.

A partir do grau de importância do projeto, é definida documentação mínima que deverá registrar seu andamento, além de estarem definidos eventos onde as informações são disseminadas para o alinhamento de conhecimento de todos os envolvidos.

Ressaltamos que a metodologia definida pela SLTI de acompanhamento dos projetos e, por consequência, dos objetivos da Unidade se reveste de diversas características que vão ao encontro das boas práticas de governança e de controle interno administrativo, perpassando todas as perspectivas já mencionadas.

SOF

A SOF elaborou Planejamento Estratégico para o período 2012 - 2015, utilizando para tanto a ferramenta "Análise SWOT", e definindo 12 objetivos estratégicos nas perspectivas "Clientes e Sociedade", "Processos Internos" e "Aprendizado e Crescimento", os quais se desmembram em iniciativas diversas, além de indicadores.

Por meio da Portaria SOF nº 51, de 07/06/2010, foram instituídos os Comitês de Liderança - CL e de Gestão - CG para coordenar o Processo de Gestão Estratégica da Secretaria, o qual, segundo o gestor, envolve o planejamento, a execução, o acompanhamento e as ações corretivas, utilizando-se do *software* livre GEOPLANES como ferramenta de monitoramento do Plano.

Ainda segundo o gestor, ocorrem reuniões bimestrais com os subsecretários da SOF e suas equipes a fim de monitorar os resultados alcançados por meio dos indicadores instituídos no Plano, além das reuniões com a Secretaria Executiva para aqueles objetivos considerados prioritários.

Mais uma vez, ressaltamos a importância da institucionalização do processo de monitoramento dos resultados, como o ocorrido na Unidade, iniciativa que fortalece os controles internos administrativos e contribui para melhor atingimento dos resultados planejados.

Não obstante, verificamos que algumas Unidades no MP ainda carecem de evoluir no estabelecimento de cultura e procedimentos de controles internos relacionados à perspectiva de "identificação de eventos" e "avaliação de riscos", a fim de garantir os resultados esperados em seus macroprocessos finalísticos. Seguem as análises nesse sentido, por Unidade.

SPOA

No Quadro A.3.1 - Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ apresentado no Relatório de Gestão Consolidado - ano base 2012, a SPOA assinala não ser prática da unidade o diagnóstico dos riscos envolvidos nos seus processos estratégicos, com a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los. Tal situação fragiliza os processos da Unidade, podendo comprometer o alcance de seus objetivos previamente definidos.

Reforçam a avaliação sobre a fragilidade apontada as recentes auditorias realizadas na Unidade sobre licitação, contratação, liquidação e pagamento de serviços contratados pelo MP, nas quais, em que pese termos observado avanços, constatamos diversas possibilidades de melhoria nos controles internos, conforme detalhado em itens específicos deste Relatório.

DEPEX

No já citado Quadro A.3.1 do Relatório de Gestão, o DEPEX assinala não ser possível avaliar os quesitos relativos à Avaliação de Riscos, dentre os quais se destacam:

- Se há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da Unidade; e
- Se é prática da Unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.

Todavia, o DEPEX informa que foram mapeados os processos do Departamento, considerado o primeiro passo para a estruturação dos controles.

Ademais, por meio do Ofício nº 1446/DEPEX/SE/MP, o Departamento informa, acerca de identificação dos riscos e pontos críticos, que deverão ser elaborados estudos para melhor diagnóstico das rotinas atualmente executadas, utilizando-se, inclusive, o resultado do mapeamento de processos, para posterior adequação das ferramentas de gestão, incluindo criação de indicadores específicos que possam auxiliar na identificação de riscos e na gestão pró-ativa, antecipando-se aos fatos que atualmente geram pendências a serem tratadas durante o exercício seguinte.

SEAIN

No Quadro A.3.1 do Relatório de Gestão, a SEAIN assinala não ser prática da unidade o diagnóstico dos riscos envolvidos nos seus processos estratégicos, a definição de níveis de risco e a avaliação de riscos de forma contínua.

Todavia, conforme item específico deste relatório, ao avaliarmos os controles internos da Unidade referentes ao processo de monitoramento e avaliação dos projetos financiados com recursos externos, constatamos o grande avanço que deve ser alcançado com o desenvolvimento do Sistema de Gestão SIGS, principalmente no que diz respeito aos módulos de acompanhamento físico dos projetos.

Conclusão

Tendo em vista que as melhorias necessárias se encontram em curso nas Unidades, orientamos a Secretaria Executiva que dissemine as boas práticas já instituídas no Ministério e estimule o mapeamento e a avaliação de riscos relacionados aos macroprocessos finalísticos das Unidades.

2.1.2.2 Constatação

Possibilidade de fortalecimento do ambiente de controle das Unidades, a partir da definição formal de estrutura e atribuições

Conforme já descrito no item anterior, o Ambiente de Controle é o primeiro componente do COSO e está relacionado à consciência de controle da entidade. Nessa perspectiva, insere-se a estrutura organizacional da Unidade, que fornece o arcabouço para planejamento, execução, controle e monitoramento das atividades; bem como, insere-se a atribuição de autoridade e responsabilidade.

A macroestrutura do Ministério e as competências gerais são definidas atualmente no Decreto nº 7.675, de 20/01/2012. Entretanto, a estrutura de cada órgão bem como suas respectivas competências,

atribuições e responsabilidades podem ser melhor detalhadas, conforme sugere o art. 55 do referido Decreto, *in verbis*:

"Art. 55. Os regimentos internos poderão definir o detalhamento dos órgãos integrantes da Estrutura Regimental do Ministério, as competências das respectivas unidades e as atribuições dos seus dirigentes, observadas as disposições deste Decreto."

O Regimento Interno é documento de extrema importância no desenvolvimento dos fins institucionais ao regulamentar a organização e o funcionamento do órgão, detalhando a estrutura administrativa, incluindo a forma de hierarquia criada, as atribuições e responsabilidades, de modo a regulamentar o funcionamento da Unidade e estruturar os controles internos administrativos. Importa salientar que o normativo deve apresentar informações além das descritas no Decreto, para que se torne um instrumento útil à organização.

Considerando a importância do instrumento, segue análise dos Regimentos Internos das Unidades avaliadas neste Relatório:

DEPEX

O DEPEX, muito em função de sua recente criação, a partir da fusão do Departamento de Gestão de Acervos de Órgãos Extintos - DEAEX e do Departamento de Administração de Pessoal de Órgãos Extintos - DERAP, em 12/09/2012, pelo Decreto nº 7.799, não possui Regimento Interno publicado, estando em fase de formalização.

DTI

Do mesmo modo, a Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI, recentemente criada na estrutura da Secretaria Executiva, não possui Regimento Interno formalizado.

ASSEC

A ASSEC possui Regimento Interno publicado pela Portaria nº 162, de 06/04/2010, o qual cita os cargos que compõem a Assessoria, e discorre sobre as atribuições dos dirigentes e demais ocupantes de cargo em comissão. Entretanto, mostra-se oportuna a inclusão de melhor detalhamento acerca da estrutura administrativa da Assessoria, com as formas de hierarquia criadas e respectivas competências, com maior detalhamento do que aquele contido no Decreto nº 7.675, de 20/01/2012. Importa registrar que competência refere-se à parcela de poder outorgada legalmente aos órgãos para que possam exercer suas funções, não se confundindo, pois, com as atribuições dos cargos que, decorrentes da competência, relacionam-se mais com atividades gerenciais.

SPOA

O Regimento Interno da SPOA, instituído pela Portaria nº 326, de 12/07/2010, não corresponde à estrutura atualmente vigente na Unidade. Segundo a Subsecretaria, o regimento interno que objetiva consolidar essa reestruturação foi elaborado, encontra-se em análise no âmbito da SPOA, e, posteriormente, será submetido à consideração da Secretaria-Executiva.

Ressalte-se que tal reestruturação é apresentada como uma das providências adotadas em razão de recomendação da CGU, emitida no Relatório de Auditoria nº 201111715, para que a SPOA implementasse melhorias nos controles internos referentes à solicitação, liquidação e pagamento de bens e serviços contratados pelo MP.

SOF

O Regimento Interno da SOF, publicado pela Portaria nº 232, de 03/08/2005, encontra-se desatualizado, tendo em vista a alteração da estrutura administrativa da Unidade, não havendo correspondência entre a organização descrita no Regimento e a disposta no Relatório de Gestão - ano base 2012.

DEST

A estrutura organizacional apresentada no Regimento Interno do DEST, instituído pela Portaria nº 162, de 06/04/2010, não corresponde exatamente à exposta no organograma contido no citado Relatório de Gestão, que inclui a Coordenação-Geral de Gestão de Informações das Empresas Estatais e a Coordenação de Apoio Administrativo, que não constam do RI, e exclui a Coordenação Técnica e de Assessoramento ao Diretor. Salienta-se que, segundo o gestor, o DEST encaminhou minuta de regimento à SE com as alterações estruturais, para revisão.

SLTI

A mesma situação ocorre com a SLTI, que no organograma contido no Relatório de Gestão apresenta o Departamento de Suporte à Gestão do Sistema de Transferências Voluntárias da União - DGeST como integrante de sua estrutura, mas que não está incluído no Regimento Interno da Unidade instituído pela Portaria nº 232, de 03/08/2005.

SEGEP, SRT e SPU

Ressaltamos o fato de a SPU, a SEGEP e a SRT, em que pese não serem escopo desta auditoria, por terem apresentado seus relatórios de gestão de forma independente da Secretaria Executiva, encontram-se em situação similar no que se refere à inadequação e/ou desatualização do regimento interno.

Já a Secretaria de Gestão Pública - SEGEP e a Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público - SRT, secretarias criadas em 2012 a partir das extintas Secretaria de Recursos Humanos - SRH e Secretaria de Gestão - SEGES ainda não possuem regimento interno, cabendo registrar que a SRT já encaminhou minuta para avaliação da SPOA, o mesmo tendo ocorrido com relação à SPU.

SECRETARIA EXECUTIVA

O Regimento Interno da SE também necessita de atualização. Publicado pela Portaria nº 232, de 03/08/2005, a estrutura organizacional não corresponde integralmente à contida no Relatório de Gestão da Unidade - ano base 2012. No Regimento da SE ainda consta como integrante de sua estrutura o Departamento de Extinção e Liquidação - DELIQ, que há muito tempo não mais existe, e, também, não apresenta o Departamento de Órgãos Extintos, a Diretoria de Tecnologia da Informação e a Corregedoria, recentemente criados.

A unidade de correição foi inserida pelo Decreto nº 7.799, de 12/09/2012, que aprovou em seu Anexo III o novo Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, prevendo a existência de uma Corregedoria no âmbito da Secretaria Executiva. Conforme consta no Relatório de Gestão, a Corregedoria não instaurou procedimentos disciplinares ou de natureza correcional no exercício de 2012, primeiro, por falta de definição regimental quanto às suas competências. Logo, destaca-se a urgência do saneamento da questão. Registre-se que, conforme o Relatório de

Gestão, iniciou-se junto a SE elaboração de proposta de Regimento Interno.

Há de se ressaltar que as modificações ocorridas na estrutura afetam as relações operacionais entre as Unidades, bem como podem comprometer as respectivas atribuições de responsabilidades. Por isso, o Regimento Interno deve acompanhar as alterações estruturais, ratificando as mudanças ocorridas e evidenciando a transparência nas ações da Administração.

Ademais, os Regimentos devem possuir detalhamento quanto às competências da Unidade e subáreas além das descritas no Decreto nº 7.675/2012, e quanto às atribuições e responsabilidades dos dirigentes e ocupantes de cargo em comissão. As atribuições dos dirigentes referem-se a atividades de natureza eminentemente gerencial, objetivando a forma mais eficiente de conduzir o grupo à plena consecução das competências da UJ. Por sua vez, os titulares de funções de chefia devem possuir atribuições compatíveis com o nível hierárquico do setor comandado.

Por fim, cumpre destacar que o Regimento Interno é um importante instrumento para a consolidação da autogestão, de modo a regulamentar como se dará o funcionamento do órgão, visando ao cumprimento de sua função pública regularmente instituída.

Causa

Inexistência ou desatualização de regimentos internos formalmente aprovados.

Manifestação da Unidade Examinada

O DEPEX emitiu a seguinte resposta ao ser questionado sobre os normativos internos que definem as autoridades responsáveis pela avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, bem como a estrutura administrativa, incluindo a forma de hierarquia criada, suas atribuições e responsabilidades.

"Não constam normativos internos sobre definição de autoridades responsáveis pela avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, entendendo-se que essa competência é inerente ao cargo do gestor máximo da unidade administrativa, sendo que, no caso do Departamento, os Coordenadores-Gerais que fazem a gestão das atribuições regimentais das suas respectivas unidades.

A estrutura administrativa do DEPEX foi definida pelo Decreto nº 7.799, de 12 de setembro de 2012, que alterou o Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012:

(...)

A minuta de Regimento Interno do DEPEX foi encaminhada à área responsável pela publicação do referido ato no âmbito deste Ministério"

O DEST, em resposta à SA 201306485/001 que solicitou informações nos mesmos termos do questionamento ao DEPEX enviou minuta de novo regimento interno da Unidade.

No mesmo sentido a SPOA, em resposta à SA 201306481/001, enviou minuta de novo regimento interno da Unidade.

Quanto à Secretaria Executiva, extrai-se do Relatório de Gestão, ano-base 2012, à página 96 o seguinte trecho:

"Também se iniciou junto à Secretaria Executiva a elaboração de uma proposta de regimento interno, onde se pretende concentrar na Corregedoria a competência para instaurar e coordenar todos os processos disciplinares do Ministério, além

conferir tratamento técnico, uniforme e especializado do assunto."

Em resposta a Solicitação de Auditoria, a SOF informou:

"Atualmente as Portarias de nº 55/2012 (originalmente) e de nº 161/2011 (complementarmente) disciplinam os papéis desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo de avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. O Regimento Interno foi encaminhado para a Coordenação de Modernização Administrativa - COMOR da SPOA por meio de Despacho em 28/03/2013."

Análise do Controle Interno

Entendemos que os esforços até então empreendidos no sentido de atualizar os regimentos internos devem se manter até a publicação dos mesmos, de forma a fortalecer o ambiente de controles internos administrativos das Unidades do MP.

Recomendações:

Recomendação 01: Recomendamos à Secretaria Executiva que publique os regimentos internos das Unidades pertencentes à estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Achados da Auditoria - 201306481

Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/SE/MP

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1.1 Administração da Unidade

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação Básica da Ação 2000 - Administração da Unidade

A Ação 2000 - Administração da Unidade está sob reponsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/SE/MP. Seguem demais informações sobre a Ação:

Programa 2125 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Ação 2000 - Administração da Unidade	
Descrição da Ação: A atividade padronizada "Administração da Unidade" substitui as antigas atividades 2000 - Manutenção de Serviços Administrativos, 2001 - Manutenção de Serviços de Transportes e 2002 - Manutenção e Conservação de Bens Imóveis. Nesse sentido se constitui na agregação de despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico. Essas despesas, quando claramente associadas a determinada ação finalística, devem ser apropriadas nesta ação; quando não puderem ser apropriadas a uma ação finalística, mas puderem ser apropriadas a um programa finalístico, devem ser apropriadas na ação Gestão e Administração do Programa (GAP, 2272); quando não puderem ser apropriadas nem a um programa nem a uma ação finalística, devem ser apropriadas na ação Administração da Unidade (2000). Essas despesas compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.	
Dotação Recebida para a Ação	Representatividade da Ação*
72.330.848,00	5,97 %

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob reponsabilidade da Unidade dentro do Programa 2125.

Segundo o Decreto n.º 7.675, de 20/01/2012 compete à SPOA/SE/MP:

"À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração compete planejar, coordenar, supervisionar e executar, no âmbito do Ministério, as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de serviços gerais, de gestão de documentos e de arquivos, de organização e inovação institucional e de recursos humanos."

Em que pese a baixa representatividade dos gastos executados na Ação 2000 no Programa 2125, é por meio dessa Ação que a Unidade operacionaliza os procedimentos administrativos de sua competência, dentre eles os licitatórios e contratuais, o que justifica a opção de escopo desta auditoria.

1.1.2 Auditoria de Processos de Contas

1.1.2.1 Informação

Avaliação da substituição dos terceirizados irregulares no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ao longo dos últimos anos, diversas ações e procedimentos investigatórios sobre a intermediação irregular de mão-de-obra em órgãos da Administração Pública Federal Direta têm sido interpostos no âmbito da Justiça do Trabalho e de diversas Procuradorias Regionais do Trabalho. Em face da legislação vigente e de várias ações civis públicas ajuizadas, a exemplo da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, impetrada pelo Ministério Público do Trabalho em face da União, cujo objeto versa sobre o tema da terceirização imprópria em órgãos da Administração Pública Federal Direta, foi celebrado Termo de Conciliação Judicial - TCJ - entre o Ministério Público do Trabalho e o Governo Federal, representado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Advocacia Geral da União. O TCJ foi assinado em 05/11/2007 e homologado judicialmente em 11/12/2007.

O propósito basilar do Termo de Conciliação Judicial é que a União cumpra efetivamente o disposto no Decreto nº 2.271, de 07/07/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

A fim de acompanhar a implementação do TCJ no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, foi executada ação de controle, tendo seus resultados sido consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 201000049, de 13/01/2011. Esse trabalho de auditoria visou à verificação da efetiva substituição dos empregados terceirizados por parte do MP, do cumprimento do cronograma de substituição contido no TCJ e da suficiência das vagas autorizadas pelo MP para atender ao estabelecido no TCJ.

Em face dos exames realizados, concluiu-se que:

"a) as vagas autorizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foram suficientes para substituir todos os terceirizados em situação irregular no âmbito daquele Ministério; e

b) embora tenham sido extintos todos os postos de serviços terceirizados em situação irregular (Portarias MP 304, de 09/12/2009, 513, de 11/06/2010, e 696, de 08/10/2010), observa-se que, de fato, 37 (trinta e sete) terceirizados ainda não haviam sido efetivamente dispensados, segundo informado em 29/12/2010".

À época, a Unidade foi instada a apresentar as medidas adotadas para a efetiva dispensa de todos os empregados terceirizados em situação irregular ainda em atividade no MP.

Posteriormente, por intermédio do Ofício nº 9/GAB/SPOA-MP, de 26/01/2011, o MP encaminhou as providências adotadas em relação ao Relatório de Auditoria nº 201000049, informando que "no dia 31/12/2010, os contratos nº 15/2005, 16/2005 e 13/2009 respectivamente celebrados com as Empresas Politec, Servegel e New Ideas, foram encerrados e consequentemente os prestadores de serviços desligados deste Ministério".

Com isso, o MP finalizou o processo de dispensa dos empregados terceirizados em situação irregular no órgão, com o encerramento dos respectivos contratos. Ao todo, foram dispensados 374 empregados terceirizados, dos quais 49 eram terceirizados do Ministério da Fazenda em serviço nas Superintendências Regionais da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP).

Posteriormente, foi realizada ação de controle que gerou o Relatório de Auditoria nº 201202437, de 08/03/2012, com a finalidade de verificar:

a) se os contratos de prestação de serviços, cujas atividades exercidas pelos trabalhadores terceirizados que estavam em desacordo com o disposto no Decreto nº 2.271/97, foram encerrados, à exceção daqueles contratos que tiveram a prorrogação/manutenção autorizada por meio de Aditivos ao Termo de Conciliação Judicial - TCJ firmado entre a União e Ministério Público do Trabalho;

b) se os cargos, funções e postos de trabalho dos terceirizados dispensados, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial - TCJ, não estão ocupados por novos terceirizados; e

c) se as atividades consideradas irregulares, que levaram à assinatura do TCJ e consequente dispensa dos terceirizados que as realizavam, não estão sendo realizadas por novos terceirizados.

Os trabalhos de auditoria foram realizados por amostragem, sendo que a seleção de itens auditados observou o critério de criticidade e a capacidade operacional da equipe de auditoria.

No Relatório de Auditoria nº 201202437 foi exarada a seguinte opinião, a qual ratificamos neste Relatório:

"Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora tem cumprido satisfatoriamente as diretrizes pactuadas no Termo de Conciliação Judicial, homologado judicialmente em 11/12/2007, em relação à substituição de empregados terceirizados irregulares e à efetivação das disposições do Decreto nº 2.271, de 07/07/1997, que trata sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Em especial, observou-se que:

a) os contratos de prestação de serviços, cujas atividades exercidas pelos trabalhadores terceirizados estavam em desacordo com o disposto no Decreto nº 2.271/97, foram encerrados pelo MP;

b) os cargos, funções e postos de trabalho dos terceirizados dispensados, em cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial, estão sendo gradativamente ocupados por servidores efetivos; e

c) os empregados terceirizados selecionados em amostra aleatória e entrevistados durante a realização da auditoria estão exercendo atividades regulares."

1.1.3 Avaliação dos Controles Internos

1.1.3.1 Informação

Avaliação dos controles internos em compras e contratações - serviços de eventos e tradução

Durante o exercício de 2011 foi realizada auditoria na SPOA/SE/MP, consubstanciada no Relatório 201111715, a fim de avaliar a regularidade da liquidação e pagamento de despesas referentes a contratos firmados entre o MP e as seguintes empresas:

- TAO MARKETING E COMUNICACAO LTDA - 03.207.401/0001-05;

- HWC EMPREENDIMENTOS LTDA - 08.228.323/0001-49; e

- SP LANGUAGE CENTER TREINAMENTOS E IDIOMAS LTDA - EPP - 09.242.816/0001-04.

A equipe de auditoria identificou diversas irregularidades, dentre elas pagamento por serviços não prestados pelas citadas empresas. Assim, foram emitidas recomendações para que fossem adotadas providências relativas à restituição aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente, aplicação das penalidades cabíveis às empresas envolvidas, apuração de responsabilidade e melhoria dos controles internos da Unidade. Tais fatos foram mencionados no Relatório de

Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do MP - ano base 2011.

Contribuíram para a ocorrência das irregularidades diversas fragilidades constatadas nos controles internos do MP, relacionados ao pagamento pelos serviços prestados, sendo assim emitida recomendação nos seguintes termos:

"Considerando os fatos descritos, recomendamos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote as seguintes providências, por meio de normas internas específicas sempre que possível, visando detalhar o processo de pagamento de bens e serviços contratados pela Pasta, definindo atribuições e competências de cada Unidade participante:

1° *Adoção de mecanismo de envio periódico dos saldos dos contratos a todas as Unidades envolvidas em determinado processo de pagamento, em particular a Unidade demandante dos serviços, com o encaminhamento de cópia das NFs pagas desde o último saldo informado. Caso haja qualquer alteração no saldo que seja desconhecida da Unidade demandante, esta deve imediatamente comunicar à SPOA, para as averiguações necessárias.*

2° *Exigência de documento formal para início de demanda por serviços ou bens e vedação de autuação de cópia de NF, devendo sempre constar o documento original.*

3° *Estabelecimento de alçadas para solicitação de bens e serviços.*

4° *Exigência de documentos nos processos de pagamento que registrem a efetiva prestação dos serviços nos quantitativos acordados, tais como fotos de eventos, folders, arquivos digitais, listas de presença contendo nomes, assinaturas e telefones de participantes de eventos, e outros.*

5° *Estabelecimento de regras e condições para desarquivamento de processos de pagamento, incluindo definição de alçadas e registro obrigatório de todo e qualquer trâmite no sistema CPROD. Nesse sentido, mesmo que em casos excepcionais haja necessidade de se fazer uso do livro de protocolos, os trâmites lá registrados devem ser inseridos no sistema próprio do Ministério.*

6° *Exigência junto ao contratado de descrição precisa do serviço prestado/bem entregue no documento fiscal, ou em documento referenciado naquele documento.*

7° *Definição clara do fluxo dos documentos fiscais provenientes das empresas contratadas para a prestação de serviços/fornecimento de bens ao Ministério, mantendo-se maximizada a segurança desses documentos.*

8° *Definição clara e ampla das atribuições das Secretarias do MP, das Coordenações-Gerais da SPOA e de suas subunidades, no processo de solicitação, liquidação e pagamento de serviços prestados e bens fornecidos por empresas contratadas pela Pasta, primando sempre pela segregação de funções.*

9° *Definição de procedimento que minimize a possibilidade de reutilização de documentos fiscais após seu pagamento, tal como, marcação do tipo "Nota Fiscal Paga em xx/xx/xx" por meio de carimbo e assinatura do ordenador de despesa, imediatamente após o pagamento da fatura.*

10° *Organização física e por meio de sistema/planilha dos arquivos de processos de pagamento, de forma a minimizar o risco de perda de documentos e processos, e facilitando a manipulação dos mesmos.*

11° *Estabelecimento e difusão de regras sobre a correta autuação dos processos, devendo o despacho de arquivamento conter o ateste de que a autuação foi conferida e se encontra adequada.*

12° Estabelecimento de troca periódica dos supervisores/fiscais de contrato.

13° Vedação da designação de servidores não-efetivos para a tarefa de supervisores/fiscais de contrato."

A fim de atender a referida recomendação, a Unidade informou que foi mapeado todo o processo de contratação / solicitação / liquidação / pagamento de despesas referentes à aquisição de bens e contratação de serviços, tendo sido sugeridas melhorias na sistemática.

Informou ainda a adoção das seguintes providências:

"A partir de 14.09.2012 e em decorrência do Decreto nº 7.799, de 13.09.2012, as funções da SPOA foram reagrupadas em novas coordenações-gerais. O regimento interno, que objetiva consolidar essa reestruturação foi elaborado, encontra-se em análise no âmbito da Subsecretaria, e, posteriormente, será submetido à consideração da Secretaria-Executiva.

Procedimentos adotados pela área de supervisão de contratos:

a) em conformidade com o Memorando Circular nº 21/GAB/SPOA-MP, de 26.07.2011, são exigidos além do ateste do fiscal do contrato, o acompanhamento de nota técnica e anuência do coordenador-geral ou autoridade equivalente da área que efetuou o referido ateste. Ademais, é solicitada a indicação da nota de empenho adstrita ao serviço prestado;

b) exigência de documentação/registros comprobatórios integrantes do objeto contratual, seja pela contratada, seja sob a forma de subcontratação, com o objetivo de comprovar a efetiva prestação dos serviços mediante documentos hábeis, possibilitando ao supervisor do contrato verificar o cumprimento do estabelecido. A título de exemplo, a Consultoria Jurídica do MP exarou a Nota nº 071 - 4.3.2/2012/JD/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 13.01.2012, ratificando os procedimentos adotados pela SPOA no que concerne à exigência de apresentação da documentação para a liquidação e o pagamento da despesa referente a cada evento autorizado pelo MP, uma vez que comprovará a efetiva execução dos serviços consignados na proposta de serviços autorizados pela unidade demandante dos serviços. Em consequência, são requeridos os documentos inerentes ao evento especificado no processo de pagamento, bem como são observadas às orientações instituídas pelo Comitê de Eventos do Ministério;

c) emissão de memorandos às áreas requisitantes dos serviços contratados, com o intuito de informar o saldo contratual respectivo, em conformidade com o que dispõe o inciso IV do art. 9º da Norma Operacional nº 07/2006; e

d) prestação de subsídios para a futura implementação do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC.

Procedimentos adotados pela área de execução orçamentária e financeira:

a) os processos de empenhos/pagamentos que não apresentam documento manifestando a anuência da CGCON ou da CGEAQ, para serem efetivados devem apresentar nota técnica elaborada pela CGEOF, orientando o ordenador de despesa quanto ao pagamento ou não. Somente será efetivado o solicitado após a autorização do ordenador de despesa.

b) está em análise a possibilidade de inserir no processo relativo à contratação cópia dos processos de pagamento, de modo a centralizar na CGCON todo o histórico do contrato."

Consideramos que a Unidade avançou na melhoria dos controles internos referentes ao processo de contratação/liquidação/pagamento. Entretanto, resta ainda a institucionalização das rotinas alteradas, o que se dará pela aprovação do novo regimento interno da Unidade e pela revisão da Norma Operacional nº 01, de 03/01/2005, que disciplina os

procedimentos a serem adotados para solicitação de bens e serviços e para requisição de materiais de consumo no âmbito do MP. Pode também contribuir para a melhoria dos controles, a completa implementação do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC, cujas funcionalidades serão oportunamente avaliadas, juntamente com as demais iniciativas mencionadas pelo gestor por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Finalmente, sobre as demais recomendações efetuadas, cabe registrar as providências adotadas pela Unidade para a declaração de inidoneidade das três empresas citadas anteriormente, tornando-as inaptas para contratação com a Administração Pública. No que diz respeito à apuração de responsabilidades, o processo administrativo disciplinar está em curso, sendo conduzido pela Corregedoria-Geral da União.

1.1.3.2 Informação

Avaliação dos controles internos em compras e contratações - serviços de reprografia

Em 2012 foi realizada auditoria na SPOA/SE/MP em contratos de prestação de serviços reprográficos firmados com a empresa CNC Solutions Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 01.307.379/0001-40), tendo em vista que grupo de trabalho criado no âmbito da SPOA/SE/MP identificou pagamentos irregulares nos anos de 2009 e 2010.

A análise dos contratos de pagamento por parte da UJ deveu-se à recomendação desta Controladoria, emitida no Relatório de Auditoria 201111715, para verificação de possíveis irregularidades em pagamentos de contratos geridos pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGLOG.

Os trabalhos da equipe de auditoria buscaram ampliar a análise realizada pelo citado GT e se desenvolveram com o seguinte escopo:

- Contrato nº 44/2005 (dez/05 a fev/11): Processos de pagamento; e
- Contrato nº 06/2011 (mar/11 a ago/12): Processos de pagamento, licitatório e de prorrogação.

Verificou-se que o processo de fiscalização da prestação de serviço de reprografia, entre os exercícios de dezembro/2005 e fevereiro/2011, referentes ao Contrato nº 44/2005, incorreu em diversas fragilidades, tais como:

- ausência de fluxo formalmente instituído que estabeleça as ações a serem adotadas pelo fiscal;
- o fiscal recebia a documentação que comprovaria a prestação dos serviços totalmente elaborada pela CNC, realizando conferência sobre documentos não por ele produzidos;
- o fiscal não acompanhava as medições realizadas nos contadores dos equipamentos;
- não foi identificada designação formal dos servidores do MP responsáveis pelos equipamentos na sua unidade para atestar os serviços, bem como não haveria por eles controle da medição anterior;
- somente a partir de outubro/2008 os relatórios de produção das máquinas passaram a ser apresentados;
- falta de registro nos processos das ocorrências relativas à execução do contrato;
- falta de controle sobre a instalação/desinstalação de equipamentos;
- inconsistências nos contadores dos Cartões de Leitura, documentos utilizados para o faturamento; e

- documentos com informações incompletas ou rasurados nos autos, principalmente na data de leitura e nos quantitativos dos contadores.

Em que pese as fragilidades apontadas, importa ressaltar que nos processos de pagamento referentes ao Contrato nº 06/2011 observou-se uma atuação mais efetiva por parte da fiscalização, podendo-se citar glosa de valores devido à cobrança de cópias preto e branco com os valores de coloridas; reclamações quanto à utilização de relatórios de produção que não representam o quantitativo real; questionamentos quanto à folha de ponto dos funcionários da CNC que prestam serviço no MP, entre outros.

Além disso, a partir de junho de 2011, os Cartões de Leitura passaram a apresentar o histórico das três últimas medições e foram acompanhados de relatórios de produção assinados por servidores do MP. Na gráfica, localizada no bloco K, servidores do MP realizavam controle diário das suas cópias e impressões.

No entanto, ainda na execução do contrato 06/2011, as medições continuaram sendo realizadas por funcionários da CNC e os servidores que atestavam os cartões não possuíam designação formal para tanto. Além disso, continuava constando nos processos de pagamento a planilha de faturamento elaborada pela CNC.

Ademais, observou-se nas planilhas encaminhadas pela CNC a apresentação de outros serviços (executados na gráfica), além dos de impressão/cópia em papel sulfite A4, como, impressões/cópias em papel *couché*, chapado ou reciclado, bem como serviços de encadernação. Entretanto, não se identificou nos processos a comprovação da execução desses serviços diferenciados e como eles são medidos/controlados.

Destaca-se que havia previsão no contrato de instalação de software de bilhetagem, porém o Contrato nº 06/2011 estava em vigor desde março de 2011 sem que o item fosse disponibilizado. O software de bilhetagem estava previsto nos termos do Pregão Eletrônico nº 63/2010, portanto o seu valor foi considerado na formulação da proposta comercial. A quantificação objetiva para fins da devolução do valor referente ao citado software não instalado restou prejudicada, pois o seu custo não estava discriminado; por outro lado, a não instalação acarretou inegável prejuízo aos cofres públicos.

Não obstante os esforços empenhados, o processo ainda carece de detalhamento e estabelecimento formal acerca dos procedimentos de ateste adotados pelo fiscal do contrato e pelos servidores responsáveis pelo ateste. No caso dos serviços de reprografia, faz-se necessário um fluxograma específico a ser adotado que verse sobre:

- a conferência dos documentos encaminhados pela empresa;
- a forma de ateste das faturas apresentadas;
- a elaboração de planilha própria (para posterior juntada ao processo);
- a vistoria in loco;
- o acompanhamento dos quantitativos de impressoras, cópias e valores em consonância com o estabelecido em contrato;
- o acompanhamento de eventuais problemas e consequente atendimento dos prazos de assistência técnica;
- os procedimentos a serem adotados em caso de extrapolação da estimativa mensal do contrato;
- a elaboração de parecer atestando os serviços, dispendo sobre eventuais ocorrências na execução do contrato e as providências adotadas; e

- a juntada de documentação comprobatória.

Deste modo, garantir-se-ia um mínimo de uniformidade nos procedimentos adotados pelos fiscais que poderiam vir a atestar os serviços de reprografia, bem como traria maior eficácia no acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços, diminuindo os riscos do processo.

Nesse sentido, foi recomendado à SPOA/SE/MP que instituisse norma interna detalhando o fluxo de ateste dos serviços de reprografia, os procedimentos obrigatórios e as responsabilidades dos servidores envolvidos, de forma a minimizar os riscos de pagamento em desconformidade com os serviços prestados.

As fragilidades de controle interno identificadas contribuíram para os seguintes fatos constatados na citada ação de controle, os quais abarcaram principalmente a gestão de 2006 a 2010:

- a) Pagamento indevido por serviços não prestados;
- b) Realização ilegal de apostilamentos de reforço orçamentário, gerando acréscimos ao valor original do contrato em percentual acima dos 25% permitido na Lei 8.666/93;
- c) Formato da licitação com muitos itens adjudicados em um único grupo, sem justificativa para o quantitativo demandado e sem a adequada pesquisa de preços, propiciando o “jogo de planilhas” por parte da empresa; e
- d) Prorrogação contratual mesmo quando a pesquisa de mercado apontava para a desvantajosidade, em relação a uma nova licitação.

Assim, além das recomendações para aperfeiçoamento dos controles internos, tratadas anteriormente, foi recomendado ainda que fossem adotadas as providências para restituição aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente, apuração de responsabilidades pelos fatos relatados nas alíneas de “a” a “d” e aplicação de penalidades à empresa envolvida.

O detalhamento do citado trabalho consta do Relatório 201216870 e a implementação das providências está sendo monitorada pela CGU por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

1.1.4 Licitações Sustentáveis

1.1.4.1 Informação

Avaliação das práticas de sustentabilidade ambiental

De forma a observar se a Unidade adotou práticas ambientalmente sustentáveis no exercício, a equipe de auditoria da CGU partiu do quadro A.9.1, parte “A”, item 9, do anexo II da Decisão Normativa TCU nº 119, de 18/01/2012, que compôs o Relatório de Gestão da SE/MP, relativo ao exercício de 2012.

Para o preenchimento do quadro, a Unidade deveria considerar as afirmações dispostas em 13 itens, atribuindo uma pontuação utilizando os índices de 1 a 5. Sendo 1 quando a afirmação é considerada totalmente inválida pela Unidade e 5 quando a afirmação é considerada totalmente válida pela Unidade.

Verifica-se que os itens 1 a 6 e 8, descritos a seguir, foram considerados totalmente inválidos pela Unidade:

1. A UJ tem incluído critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações que levem em consideração os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas.

2. Em uma análise das aquisições dos últimos cinco anos, os produtos atualmente adquiridos pela unidade são produzidos com menor consumo de matéria-prima e maior quantidade de conteúdo reciclável.
3. A aquisição de produtos pela unidade é feita dando-se preferência àqueles fabricados por fonte não poluidora bem como por materiais que não prejudicam a natureza (ex. produtos de limpeza biodegradáveis).
4. Nos procedimentos licitatórios realizados pela unidade, tem sido considerada a existência de certificação ambiental por parte das empresas participantes e produtoras (ex: ISO), como critério avaliativo ou mesmo condição na aquisição de produtos e serviços.
5. No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos que colaboram para o menor consumo de energia e/ou água (ex: torneiras automáticas, lâmpadas econômicas).
6. No último exercício, a unidade adquiriu bens/produtos reciclados (ex. papel reciclado).
8. Existe uma preferência pela aquisição de bens/produtos passíveis de reutilização, reciclagem ou reabastecimento (refil e/ou recarga).

Quanto ao item 6, a Unidade apresenta a seguinte ressalva:

"A SE/MP informou que o contrato nº 06/2011, celebrado entre o MP e a CNC - Centro Nacional de Cópias Ltda, com vigência de 01/03/2011 a 28/02/2013, mencionado no Relatório de Auditoria CGU/nº 201203197, prevê em seu objeto, dentre outras coisas, o fornecimento de papel. Dessa forma, o papel reciclado utilizado para a confecção de cópias no MP em 2012 foi aquele fornecido pela citada empresa contratada, não se configurando uma aquisição direta do referido papel."

Para os itens 10 a 13, descritos a seguir, a Unidade atribuiu o índice 5, considerando que a afirmação é "Totalmente Válida":

10. Os projetos básicos ou executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, possuem exigências que levem à economia da manutenção e operacionalização da edificação, à redução do consumo de energia e água e à utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.
11. Na unidade ocorre separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação, como referido no Decreto nº 5.940/2006.
12. Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas entre os servidores visando a diminuir o consumo de água e energia elétrica.
13. Nos últimos exercícios, a UJ promoveu campanhas de conscientização da necessidade de proteção do meio ambiente e preservação de recursos naturais voltadas para os servidores.

Nesse contexto, ressaltamos a recomendação feita à Secretaria Executiva do MP em razão da Auditoria Anual de Contas, ano base 2011, Relatório 201203197, que corrobora com as possibilidades de melhoria explicitadas no próprio Relatório de Gestão:

"Recomendamos à Secretaria Executiva que apresente planejamento de curto/médio prazo sobre adesão a práticas ambientalmente sustentáveis, alinhado ao Programa Esplanada Sustentável, contendo, no mínimo:

- ações em curso e proposta de evolução quantitativa dessas práticas (exemplo: evolução quantitativa da aquisição de papel reciclado);
- proposta de implementação de ações, além daquelas em curso, em especial referente à redução do consumo de água e à ampliação dos itens de compras públicas considerados sustentáveis para além do papel reciclado; e

- estruturação de indicadores que meçam a progressão da aderência às práticas ambientalmente sustentáveis no MP, além da instituição das respectivas metas físicas.”

Descrevemos, a seguir, as providências adotadas pela SE/MP, em relação à recomendação em tela, informadas no Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2012:

“Em atendimento à Instrução Normativa SLTI/MP nº 10, de 12 de novembro de 2012 e com vistas à maior adesão às práticas sustentáveis, o MP instituiu a Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, por meio da Portaria SPOA/MP nº 537, de 12 de dezembro de 2012, cópia anexa, que tem por atribuição a elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS. Será também instituído o Comitê Interno do Projeto Esplanada Sustentável - CIPES, para supervisionar as atividades relacionadas ao PES, cuja minuta de portaria foi submetida à Secretaria-Executiva para aprovação da Ministra de Estado. Ações em andamento: a) reforma hidrossanitária do Bloco C: encontra-se em fase de pesquisa para elaboração do termo de referência; b) sistema de captação de água das chuvas: foi solicitado um diagnóstico, por parte de um técnico da Caixa Econômica Federal, com a finalidade de comparar o custo-benefício do uso da bomba já existente, tendo em vista que poderá aumentar o consumo de energia elétrica.”

Verifica-se que a Unidade, embora tenha avançado nas questões relativas a práticas de sustentabilidade, ainda não definiu planejamento das ações que compreendem as práticas ambientais em curso e proposta de evolução quantitativa dessas práticas, nem plano com a estruturação de indicadores que meçam a progressão da aderência às práticas ambientalmente sustentáveis do MP. Tal planejamento é fundamental para a elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS, cujo prazo para elaboração foi prorrogado para setembro de 2013, conforme a Portaria 12, de 10/05/2013.

Ressaltamos, ainda, que o MP, ao realizar licitação para substituir o contrato nº 06/2011, com término da vigência em 28/02/2013, não previu a utilização de papel reciclado, como pode ser observado no edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 27/2012. Tal certame culminou na contratação das empresas HPrint Reprografia e Automação de Escritório Ltda, contrato 07/2013 e Expresso Service Máquinas e Serviços Ltda, contrato nº 08/2013.

Dessa forma, ratificamos a recomendação anteriormente feita a SE/MP no Relatório de Auditoria nº 201203197, que devem ser levadas em consideração quando da elaboração do PLS do Ministério.

1.1.5 Contratos sem Licitação

1.1.5.1 Informação

Análise do processo de contratação emergencial para manutenção do sistema de ar condicionado - contrato 24/2012

Trata-se da análise de processo de contratação, em caráter emergencial, dispensa 67/2011, com fulcro no inciso IV, Art. 24, da Lei 8.666/93, de empresa especializada para a prestação de serviços de assistência técnica, operação, manutenção preventiva e corretiva do sistema de condicionamento de ar instalado na Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP, com fornecimento de materiais, cuja despesa ocorreu por meio do Contrato Administrativo 64/2011, firmado com a empresa Engeprom Engenharia Ltda, CNPJ 04.762.861/0001-68.

Os serviços de assistência técnica relativos ao sistema de condicionamento de ar instalado na SOF/MP eram prestados pela empresa MKS Comércio e Serviços Ltda, CNPJ 03.617.851/0001-76, mediante o contrato administrativo nº 003/2011.

Em 10/11/2011, por intermédio do Memorando nº 314/CGDIN/SEAGE/SOF-MP, a SOF/MP manifestou o interesse em prorrogar tal contrato, pelo fato de a empresa possuir um bom desempenho e eficácia no cumprimento do contrato.

Em 02/12/2011 no Memorando nº 328/SEAGE/SOF-MP foi informado ao Subsecretário Adjunto de Gestão Corporativa, a data em que o contrato com a MKS iria expirar (02/02/2012), e também destacou a impossibilidade de prorrogação contratual devido a restrições no SICAF, solicitando que fosse elaborado Termo de Referência para uma nova licitação.

Cabe ressaltar que, conforme informação registrada no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, a citada empresa foi considerada impedida de licitar com a União em 03/02/2011, enquadrada no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. Portanto, quando do envio do Memorando nº 314/CGDIN/SEAGE/SOF-MP, em 10/11/2011, já deveria ter sido realizada a pesquisa no SICAF, com o consequente posicionamento sobre a não possibilidade de prorrogar o contrato, caracterizando falha no planejamento da contratação, por parte do demandante.

Diante da impossibilidade de prorrogação do contrato vigente firmado com a empresa MKS Comércio e Serviços Ltda - contrato administrativo nº 003/2011, devido ao registro de sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração, e tendo em vista a exiguidade de tempo para que fosse realizado procedimento licitatório ordinário até o término do contrato atual, desencadeou-se procedimento licitatório emergencial, por dispensa de licitação, de modo a evitar a descontinuidade dos serviços.

Importa ressaltar o contido no Art. 26 da Lei 8.666/93:

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados."

Atendendo ao disposto no inciso I, parágrafo único do art. 26 descrito acima, de acordo com as informações constantes do Memorando nº 340/SEAGE/SOF/MP, de 08/12/2011, e do item 2 "DA JUSTIFICATIVA" do Projeto Básico analisado, percebe-se claramente que a contratação referia-se a serviço imprescindível à saúde dos equipamentos de tecnologia da informação, vez que existia a possibilidade de paralização destes, podendo acarretar o comprometimento da vida útil dos equipamentos e a parada total do Sistema de Orçamento Federal.

Memorando nº 340/SEAGE/SOF/MP

"1) Encaminho, em anexo, Projeto Básico, que trata da contratação de empresa especializada em sistema de condicionamento de ar, com apresentação de justificativas e demais informações para subsidiar referida contratação, em caráter emergencial, nesta Secretaria de Orçamento Federal.

2) Tal iniciativa decorre da necessidade de contratação desses serviços, em tempo hábil, até a conclusão de procedimento licitatório em curso nessa SPOA, originado por Termo de Referência com o mesmo objetivo e encaminhado pelo Memorando nº 328/SEAGE/SOF/MP, em 02 de dezembro de 2011.”

Item 2 do Projeto Básico

“2.1. Auxiliar a Coordenação de Administração e Logística - COLOG/CGDIN/SEAGE/SOF no desenvolvimento de atividades que são de sua responsabilidade, particularmente de áreas onde o Ministério não possui profissionais especializados.

2.2. Importante acrescentar que a contratação emergencial se torna necessária uma vez que não será possível a prorrogação de vigência do contrato existente, com vencimento em 31/01/2012, por estar a empresa impedida de licitar ou contratar com a Administração Pública.

2.3. É de fundamental importância a continuidade da prestação de serviço, uma vez que deixar a instalação sem o acompanhamento e sem as necessárias intervenções diárias, por equipe técnica treinada e qualificada, poderá interromper a refrigeração dos servidores, acarretando no desligamento total do sistema de TI, que atende os diversos órgãos federais, com a possibilidade de parada total do Sistema de Orçamento Federal, além de comprometer a vida útil dos equipamentos e deixar o prédio sem climatização.”

Quanto à contratação emergencial processo nº 03500.002604/2011-17, verificou-se que foram solicitadas propostas de preços para 10 (dez) empresas do ramo, via e-mail e/ou telefone, e somente 03 (três) encaminharam suas propostas, conforme abaixo:

Empresas	Valor Mensal (R\$)	Valor Global (R\$)
Engeprom Engenharia Ltda	42.630,11	255.780,66
RCS Tecnologia Ltda	54.062,60	324.375,60
Atlântico Engenharia	70.729,44	424.376,64

Fonte: processo nº 03500.002604/2011-17

A empresa Engeprom Engenharia Ltda, além de atender às condições exigidas no Projeto Básico também ofertou o menor preço, totalizando R\$ 255.780,66 para um período de 180 dias. Quanto à documentação apresentada, SICAF, CADIN e demais documentos exigidos, observa-se que foram cumpridos os requisitos mínimos exigidos para contratação. Desse modo, em 27/12/2011, foi assinado o contrato administrativo nº 64/2011 com a empresa Engeprom Engenharia Ltda, CNPJ nº 00.04762861/0001-68, em conformidade com o que consta do processo administrativo 03500.002604/2011-17.

Cabe registrar que, antes da assinatura do contrato administrativo nº 64/2011, o processo relativo à contratação emergencial foi submetido à Consultoria Jurídica que, após análise, emitiu o Parecer nº 1590 - 4.1.5/2011/JD/CONJUR-MP/CGU/AGU, onde concluiu pela viabilidade jurídica da proposta sob exame, com a ressalva de que, consoante com a orientação Normativa AGU nº 11/2009, fosse apurada a responsabilidade pela não realização tempestiva do procedimento licitatório.

Em 27/12/2011, por intermédio do memorando nº 182/SPOA-MP, o Subsecretário-Adjunto de Planejamento, Orçamento e Administração solicitou à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - COGEP/MP a instauração do processo de Sindicância, que obteve o nº processual 03110.030071/2011-49/MP.

Em resposta aos questionamentos efetuados pela CGU, quanto ao andamento do referido processo, a Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Gestão apresentou o Ofício nº 221/SPOA-MP, de 30/04/2013, conforme transcrito a seguir:

"(...)

a) no decorrer dos meses de junho a agosto/2012, as demandas em relação a Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares passaram por um levantamento detalhado do acervo que se encontrava na SPOA.

b) em agosto de 2012 a Controladoria Geral da União - CGU, pelo Ofício 22718/2012, com o intuito de intensificar e fortalecer a atividade de Correição recomenda à Secretaria Executiva que seja analisada a conveniência de instalação de uma Unidade Seccional de Correição no âmbito deste Ministério.

c) em setembro/2012, com a Edição do Decreto nº 7799/12, foi criada a Unidade de Corregedoria, sem que tenha sido definida as suas competências. Desde a publicação do Decreto, as Unidades têm trabalhado na criação de novo regimento interno que definirá a quem competirá às realizações das correições no âmbito do Ministério.

d) ato contínuo, todo o acervo relativo ao assunto PAD e Sindicância foi entregue ao Corregedor para que fizesse uma análise de todos os processos que se encontravam nesta Subsecretaria.

e) neste ínterim, esta Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Planejamento - SPOA solicitou ajuda da CGU, através do Ofício nº 476/SPOA/SE/MP, para auxiliar nas demandas mais emergenciais, em virtude da carência quantitativa e qualitativa de servidores e da suspeição ou impedimento de que alguns que se encontravam em exercício na SPOA, por trabalharem na área da ocorrência do fato.

2. Face ao exposto, informamos que não foi instaurada nova Comissão para dar continuidade às apurações em relação ao processo 03110.030071/2011-49."

Por oportuno, em 15/06/2012, a Engeprom, por intermédio de seu representante, protocolou no MP o documento nº 03110.013361/2012-17, onde solicitou análise de repactuação de preços, baseada na Convenção Coletiva de Trabalho 2012/2013, com vigência de 01/05/2012 a 30/03/2013, com data-base em 1º de maio.

Após a análise da documentação apresentada, a CGCON confirmou que a contratada fazia jus à majoração dos preços no valor unitário mensal dos postos de serviços. Com isso, o valor mensal do contrato passou de R\$ 37.630,11 para R\$ 39.394,59, representando uma diferença mensal de R\$ 1.764,48, totalizando até o final da vigência do contrato o valor de R\$ 3.528,96. A repactuação de preço foi apostilada ao contrato nº 64/2011. Em 11/01/2013, foi emitido o Termo de Reconhecimento de Dívida - TRD nº 01/2013/COOAC/CGCON-MP.

Cabe ressaltar que, paralelo à contratação emergencial em tela, a SPOA/SE/MP iniciou processo licitatório ordinário para contratar os serviços de assistência técnica, operação, manutenção preventiva e corretiva do sistema de condicionamento de ar instalado na SOF/MP.

Em 03/02/2012, foi publicado no DOU o aviso de licitação do Pregão Eletrônico nº 06/2012 cuja abertura da proposta ocorreu no dia 01/03/2012. Participaram da licitação 12 empresas. A seguir estão relacionadas as 05 melhores propostas de preços:

Ordem	Empresas	CNPJ	Preço (***) (R\$)
1º	HAVAL LOG SERVICE E CONSTRUÇÕES LTDA (*)	06.771.661/0001-05	224.000,00
2º	POLYTEC INSTALÇÕES SERVIÇOS E COMERCIO GERAL LTDA ME (**)	02.851.974/0001-01	458.144,00
3º	POLO CLIMA E INSTALAÇÕES E MANUTENÇÃO DE AR CONDICIONADOS LTDA - ME	01.493.280/0001-80	459.980,88
4º	ENGEPROM ENGENHARIA LTDA	04.762.861/0001-68	460.584,39
5º	MKS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA ME	03.617.851/0001-76	460.631,00

(*) Desclassificada e (**) Inabilitada (***) valor para 12 meses

Fonte: processo relativo ao Pregão 64/2012

Terminada a fase de lances, a empresa Haval Log foi desclassificada por falta de atendimento ao item 9.8 do edital, ou seja, não entregou toda documentação exigida. Foi então convocada a empresa Polytec, 2ª colocada, mas outras empresas formalizaram recursos, para os quais foi dado provimento, tornando-a inabilitada. A empresa Polo Clima, 3ª colocada, teve sua proposta aceita já que sua documentação encontrava-se de acordo com as exigências do edital, sendo declarada vencedora do certame com o valor de R\$ 459.980,88. Apesar de ter sido objeto de contestação pela empresa EngEPROM, analisados os recursos e as contra razões, foi negado provimento, sendo ratificado o resultado de ter a empresa Polo Clima como vencedora do certame (DOU de 09/05/2012).

Por intermédio do Memorando nº 77/CGLOG-MP, DE 21/05/2012, o Sr. Coordenador Geral de Recursos Logísticos, informa à CGCON a conclusão do processo nº 03500.002563/2011-51, Pregão nº 06/2012 e solicita providência referente à rescisão do contrato administrativo emergencial nº 64/2011 com a empresa EngEPROM Engenharia Ltda.

Em 25/06/2012, o contrato com a empresa Polo Clima Instalações e Manutenção de Ar Condicionado Ltda - ME foi assinado e sua vigência prevista para 12 meses a contar da sua assinatura, podendo ser prorrogado.

Após a análise do processo em tela, a equipe de auditoria concluiu pela regularidade da contratação emergencial por dispensa, no que se refere aos incisos II e III do parágrafo único do Art. 26 da Lei 8.666/93, citados anteriormente.

Entretanto, somos de opinião que a emergencialidade foi devida à falha no planejamento da contratação, conforme já exposto anteriormente, de forma que a responsabilidade pelos atos irregulares ou omissões deve ser apurada, de forma célere, no âmbito do mencionado processo 03110.030071/2011-49/MP, em cumprimento, inclusive, à recomendação exarada pela Consultoria Jurídica do Ministério.

Os desdobramentos da citada apuração de responsabilidades será acompanhada por esta Controladoria no âmbito da recente área de correição, criada na estrutura da Secretaria Executiva do Ministério.

1.1.6 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.1.6.1 Informação

Avaliação dos resultados da SPOA/SE/MP diante dos indicadores institucionais definidos para o exercício de 2012

A análise do desempenho da Unidade se deu por meio dos resultados dos indicadores institucionais utilizados para o exercício de 2012 expostos no Relatório de Gestão, conforme se segue.

I. Quantidade de ações preventivas e educativas para a racionalização do uso da energia elétrica no MP.

Fórmula de cálculo: quantidade de ações preventivas e educativas desenvolvidas pela SPOA

Resultados:

Previsto	4 ações
Resultado 2012	4 ações

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

II. Percentual de licitações concluídas com sucesso.

Fórmula de cálculo: [Quantidade total de licitações concluídas com sucesso / Quantidade total de licitações realizadas] x 100

Resultados:

Previsto	90%
Resultado 2012	95,74%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

III. Percentual de contratos repactuados no prazo legal.

Fórmula de cálculo: [Quantidade de contratos repactuados no prazo legal / total de contratos repactuados] x 100

Resultados:

Previsto	80%
Resultado 2012	81,81%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

IV. Tempo médio de pagamento dos contratos de prestação de mão de obra.

Fórmula de cálculo: Somatório da (data de pagamento - data CPROD de entrada dos processos na CGEOF) / número total de pagamentos.

Resultados:

Previsto	2 dias úteis
Resultado 2012	1 dia útil

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

V. Quantidade de SPOA e-Notícias publicadas corretamente.

Fórmula de cálculo: [Quantidade de SPOA e-Noticias publicados corretamente/Quantidade Total de SPOA e-Noticias publicados] x 100

Resultados:

Previsto	80%
Resultado 2012	100%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

VI. Percentual de servidores em exercício no MP capacitados.

Fórmula de cálculo: Quantidade total de servidores em exercício no MP capacitados / Quantidade total de servidores em exercício no MP] x 100

Resultados:

Previsto	20%
Resultado 2012	10,90%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

Segundo consta no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, ano-base 2012, foram capacitados no exercício 1102 servidores, sendo 132 com ônus e 970 sem ônus para o MP. Esclarece o gestor que utilizou-se como critério para lançamento no SIOP apenas aquelas capacitações com ônus, conforme instrução da SOF, o que gerou aparente resultado insatisfatório para o indicador em questão.

VII. Tempo de conclusão dos processos de aposentadoria.

Fórmula de cálculo: (Diferença da data da portaria publicada e data de entrada do pedido de aposentadoria) - nº de dias sobrestado

Resultados:

Previsto	Até 30 dias
Resultado 2012	21,8 dias

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

Dessa forma, consideramos satisfatórios os resultados alcançados frente aos indicadores instituídos. Entretanto, ressaltamos a necessidade de a Unidade reestruturar seus indicadores, em atendimento à recomendação da CGU emitida no Relatório de Auditoria nº 201203197, tendo em vista que os atuais instrumentos não refletem, quantitativa e qualitativamente, a dimensão dos esforços empreendidos pela SPOA/SE/MP nos principais macroprocessos executados.

Nesse sentido, cabe citar a iniciativa da Unidade de tratar do assunto no âmbito do FórumSPOA, espaço organizado pelos subsecretários ou equivalentes (dirigentes das áreas meio) e que se presta ao intercâmbio de informações, de forma a se discutir uma possível padronização de indicadores de área meio. Para isso, a SPOA/SE/MP instituiu grupo de trabalho específico, por meio da Portaria nº 272, de 30/04/2013, para a definição de indicadores adequados à medição de seu desempenho institucional.

2 Gestão de Recursos Humanos

2.1 Remuneração, Benefícios e Vantagens

2.1.1 Consistência dos Registros

2.1.1.1 Informação

Informação Básica das Ações de Governo relacionadas à gestão de recursos humanos

Das Ações de Governo de reponsabilidade da SPOA/SE/MP relacionadas à gestão de recursos humanos, mais especificamente ao pagamento da folha, destacamos as descritas no quadro a seguir:

Programa	Ação	Dotação Recebida	Representatividade da Ação *
0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis	573.610.893,00	100%
2125 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União	799.350.732,00	66,01%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade, nos respectivos programas.

Nesse sentido, considerando a grande materialidade envolvida, foram selecionadas as Ações de Governo citadas para análise a partir de cruzamentos dos dados do SIAPE entre si e com bases de dados externas, gerando trilhas de auditorias com indícios de ocorrências que deveriam ser analisadas pelos gestores, conforme tratado no item a seguir.

2.1.1.2 Informação

Análise da folha de pagamento de pessoal com base em trilhas de auditoria

A Controladoria-Geral da União - CGU vem atuando no Projeto de Melhoria da Qualidade dos Gastos na Folha de Pagamento, tendo como premissa o apoio à melhoria da gestão pública, com foco na interação com gestores públicos e na busca do fortalecimento dos controles internos administrativos, bem como da resolução de problemas e dificuldades da Administração Pública.

Nessa direção, foi realizada auditoria na folha de pagamento a cargo da Unidade, executada pelo SIAPE, mediante aplicação de trilhas de auditoria na área de pessoal. A equipe de auditoria analisou 15 trilhas de um total de 21 que apresentaram inconsistências no exercício de 2012, conforme a seguir identificadas:

Cód. Da Trilha	Descrição	Ocorrências	Porcentagem de resoluções
01	Servidores com desconto de faltas ao serviço na folha, sem o respectivo registro no cadastro.	7	100%
05	Pensões que não obedeceram as regras na distribuição de cotas, cujo somatório das cotas seja superior a um inteiro.	2	100%
08A	Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - servidor.	49	69%
12	Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/95 recebendo quintos.	4	75%

Cód. Da Trilha	Descrição	Ocorrências	Porcentagem de resoluções
24	Pagamento de parcelas asseguradas judicialmente, sem o devido cadastramento no SICAJ.	2	100%
32	Servidores que percebem auxílio-alimentação em duplicidade.	2	100%
34	Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem na origem, gratificação por desempenho/produktividade específica de sua carreira/plano de cargos.	2	100%
35	Pensões concedidas após 19-02-2004 cadastradas no SIAPE (tipos menores que 52), cujo cálculo para pagamento da pensão não estava adequada às regras atuais.	2	100%
40	Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	76	89%
47	Vantagem art. 184, Lei 1.711 ou art. 192, Lei 8.112 - Tabela remuneratória do cálculo da gratificação é diferente da tabela de remuneração do servidor.	1	100%
52	Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído.	4	100%
55	Pagamento de gratificação natalina/13º salário (nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da antecipação da gratificação natalina/13º salário.	12	100%
56	Rubricas com valor informado, seq. 1 a 5, no mês de novembro, incidindo para o cálculo da gratificação natalina/13º salário.	5	100%
57	Rubricas com valor informado, no mês de novembro, não incidindo para o cálculo da gratificação natalina/13º salário.	6	100%
65	Servidores que obtiveram devolução de falta com os valores maiores do que o descontado nos últimos 5 anos.	24	100%

Fonte: base de dados CGU.

A seguir, apresentamos a situação detalhada das trilhas analisadas e ainda pendentes de conclusão:

Trilha 08A

A trilha apresentou 49 ocorrências, das quais 34 foram consideradas solucionadas. As 15 restantes ainda apresentam inconsistências ou estão pendentes por motivo de decisão judicial.

Trilha 12

Dentre as 04 inconsistências apresentadas, 03 foram consideradas solucionadas com base na justificativa da Unidade. A ocorrência remanescente refere-se à incorporação concedida indevidamente e já excluída, porém pendente de reposição ao erário por liminar judicial.

Trilha 40

As informações prestadas pela Unidade foram suficientes para considerar atendidas 68 dentre as 76 ocorrências apontadas pela trilha. As inconsistências remanescentes carecem de novas informações para análise e conclusão, a serem apresentadas oportunamente pelos gestores.

Com isso, cumpre destacar que as ocorrências pendentes, bem como as trilhas não inseridas no escopo da análise, permanecerão sendo monitoradas pela equipe de auditoria.

Por fim, concluiu-se que, além das alterações cadastrais, as medidas promovidas pela Unidade decorrentes das mencionadas trilhas de auditoria na área de pessoal resultaram no ressarcimento efetivo de R\$ 127.484,84 aos cofres públicos até a folha de pagamento do mês de abril de 2013.

2.1.1.3 Informação

Análise dos dados de gastos com cargos comissionados e funções gratificadas informados no Relatório de Gestão

Os gastos com pessoal na Unidade são demonstrados no Relatório de Gestão por meio de quadro, no qual são discriminadas as naturezas de despesas de pessoal para cada tipologia de servidores e de cargos, relativamente ao exercício de referência do relatório e aos dois imediatamente anteriores, no presente caso, aos anos de 2012, 2011 e 2010. Consoante a Portaria-TCU nº 150, de 20/07/2012, os custos remuneratórios incorridos devem ser informados, em sua totalidade, por meio das rubricas constantes em cada grupo de informação, ainda que a UJ use terminologia diferente.

Ao analisar o referido quadro apresentado pela SPOA/SE/MP, observou-se no ano de 2012 um aumento nos custos com vencimentos e vantagens fixas de servidores ocupantes de cargos do grupo direção e assessoramento superior e de funções gratificadas, quando comparado com os anos de 2011 e 2010. Assim, solicitou-se à Subsecretaria esclarecimentos quanto ao aumento dessas despesas.

Em resposta, a SPOA/SE/MP informou que, quanto ao campo relativo aos servidores ocupantes de cargos do grupo direção e assessoramento superior, em 2010 e 2011 foram considerados apenas os servidores sem vínculo, requisitados e em serviço descentralizado ocupantes de DAS. Por sua vez, em 2012 passou-se a considerar todos os servidores ocupantes de cargos do grupo direção e assessoramento superior, em exercício e independente de sua situação funcional. Tal motivo justificaria o aumento de despesas com essa tipologia.

A mesma situação teria ocorrido com a rubrica referente aos servidores ocupantes de funções gratificadas, ou seja, em 2012 passou-se a considerar no referido campo todos os servidores ocupantes de FG, independente de sua situação funcional, o que não aconteceu em 2010 e 2011.

Por outro lado, os gestores informam que nos anos de 2010 e 2011, no campo referente aos servidores de carreira que não ocupam cargo em comissão eram considerados todos os servidores ativos permanentes, sem excluir os servidores que detinham cargo em comissão ou função gratificada. Já em 2012, foram considerados todos os servidores do MP e que não detinham cargo em comissão ou função gratificada, ou seja, os servidores ativos permanentes, requisitados ou em exercício descentralizados não ocupantes de DAS ou FG e sem afastamento. Desta forma o custo referente a esta tipologia diminuiu em 2012 em contraposição aos dois anos anteriores.

Ressalta-se que as mudanças de metodologia comprometem a série histórica, fragilizando a comparabilidade dos dados, em que pese a alteração ocorrida em 2012 tenha sido acertada.

Desta forma, orientamos a Unidade para que, nos exercícios futuros, inclua observação quanto às diferenças nas metodologias de agrupamento de dados, quando ocorrerem, a fim de evitar eventuais interpretações equivocadas dos dados.

Achados da Auditoria - 201306485

Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1.1 Coordenação do Processo Orçamentário das Empresas Estatais Federais

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação básica da Ação 4743 - Coordenação do Processo Orçamentário das Empresas Estatais Federais

A Ação 4743 - Coordenação do Processo Orçamentário das Empresas Estatais Federais está sob responsabilidade do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST. Seguem demais informações sobre a Ação:

Programa 2125 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Ação 4743 - Coordenação do Processo Orçamentário das Empresas Estatais Federais.	
Descrição da Ação: Coordenação do processo de elaboração do Orçamento de Investimento das empresas estatais federais, do Plano de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento e do Programa de Dispendios Globais, bem como acompanhamento das execuções, tendo em vista a política macroeconômica do governo e as metas de resultado primário estabelecidas.	
Dotação atualizada para a Ação	Representatividade da Ação*
772.637,00	100%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2125.

Segundo o Decreto n.º 7.675, de 20/01/2012, compete ao DEST:

"I - coordenar a elaboração do Programa de Dispendios Globais e da proposta do Orçamento de Investimento das empresas estatais, compatibilizando-os com as metas de resultado primário fixadas, bem como acompanhar a respectiva execução orçamentária;

II - promover a articulação e a integração das políticas das empresas estatais, propondo diretrizes e parâmetros de atuação, inclusive sobre a política salarial e de benefícios e vantagens e negociação de acordos ou convenções coletivas de trabalho;

III - processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais;

IV - manifestar-se sobre os seguintes assuntos relacionados às empresas estatais:

a) criação de empresa estatal ou assunção, pela União ou empresa estatal, do controle acionário de empresa privada;

b) operações de reestruturação societária, envolvendo fusão, cisão ou incorporação;

c) alteração do capital social e emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações, ou quaisquer outros títulos e valores mobiliários;

d) estatutos sociais e suas alterações;

e) destinação do lucro líquido do exercício;

f) patrocínio de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar, no que diz respeito à assunção de compromissos e aos convênios de adesão a serem firmados pelas patrocinadoras, aos estatutos das entidades, à instituição e adesão a planos de benefícios, assim como aos respectivos regulamentos e planos de custeio;

g) propostas, encaminhadas pelos respectivos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de cargos e salários, criação e remuneração de cargos comissionados, inclusive os de livre nomeação e exoneração e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas; e

h) remuneração dos administradores e conselheiros, bem como a participação dos dirigentes nos lucros ou resultados das empresas.

V - coordenar e orientar a atuação dos representantes do Ministério nos conselhos de administração das empresas estatais;

VI - coordenar o Grupo Executivo da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, bem como exercer as atribuições de Secretaria-Executiva da Comissão; e

VII - exercer as funções de planejamento, coordenação e supervisão relativas aos processos de liquidação de empresas estatais federais."

Nesse sentido, o escopo utilizado para a avaliação da gestão do DEST ao longo do exercício de 2012 se concentrou em duas das principais atribuições do Departamento, referentes aos incisos I e IV acima, quais sejam: elaboração do PDG e do OI, e manifestação a partir de pleitos das empresas estatais.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos

1.1.2.1 Informação

Avaliação dos controles internos da Unidade

Na Auditoria Anual de Contas realizada sobre o exercício de 2011 na SE, quanto à avaliação dos controles internos do DEST, a equipe constatou a possibilidade de melhoria no acompanhamento da execução orçamentária das empresas estatais e no acompanhamento dos pleitos que necessitam de manifestação do Departamento, tendo sido feitas duas recomendações:

"Recomendação 001: Recomendar ao Dest que apresente proposta de acompanhamento da implementação de decisões nas empresas estatais que dependam de manifestação do Departamento, de forma a minimizar o risco de implementações divergentes ao posicionamento da União e permitir uma visão sistêmica para o conjunto das empresas estatais federais, inclusive contemplando possibilidade de criação/alterações de normas para tal fim.

Recomendação 002: Recomendar ao Dest que apresente as funcionalidades atuais dos sistemas corporativos implementadas para minimizar o risco de as informações da execução orçamentária das empresas estatais não corresponderem aos dados reais, bem ainda as propostas de melhorias necessárias, contemplando, neste caso, cronograma de implementação."

No Relatório de Gestão da Unidade, exercício de 2012, o Departamento apresentou a seguinte informação:

"O DEST vem promovendo nos últimos anos amplo processo de modernização que visa a aperfeiçoar todos os sistemas informatizados inclusive e sobretudo os relacionados às informações contábeis e orçamentárias das empresas. Um dos objetivos dessa modernização é justamente aprimorar a conformidade dos dados constantes dos demonstrativos contábeis com aqueles informados via SIEST, nos seus subsistemas PDG e Perfil."

Posteriormente, o DEST apresentou à equipe de auditoria seu plano tático/operacional, com previsão de ações e respectivos produtos, alinhado ao Planejamento Estratégico do MP 2012 - 2015. Dentre diversas ações abarcadas pelo Plano, as seguintes se destacam:

- Aperfeiçoamento dos quatro módulos já existentes do SIEST permitindo maior consistência das bases de dados;
- Desenvolvimento de oito novos módulos do SIEST; e
- Acompanhamento dos reflexos de decisões no PDG.

Quanto ao aperfeiçoamento dos módulos do SIEST, o Departamento informou que o "Perfil das Estatais" foi modernizado, com vistas a obter maior consistência de dados. Dentre outras, destacamos a automatização de críticas/regras de batimento do físico-financeiro (conferência com os dados do Balanço Patrimonial, da Demonstração do Resultado Exercício, Demonstração Valor Adicionado, etc.) com os valores informados nos demais módulos do SIEST: PDG, Endividamento e Política de Aplicação. Por oportuno, ressaltamos que as implementações vão ao encontro da recomendação emitida na Auditoria Anual de Contas realizada sobre o exercício de 2011 na SE.

No módulo "Endividamento" foram implementadas melhorias no comando de conferência de dados e inclusão de comando de alerta, com destaque para o comando de conferência dos dados - no fechamento do exercício, que consiste em batimento entre contas do balanço patrimonial no módulo Perfil e os valores do módulo Endividamento.

Para o módulo "Política de Aplicação" estão previstas melhorias para o nivelamento das informações para fins de consolidação; aproximação de conceitos financeiros e contábeis utilizados pelo BACEN; elaboração de manual, dentre outras.

O projeto "desenvolvimento de novos módulos", segundo o DEST, consiste na constituição de base de dados do Perfil de Pessoal das Estatais - PPE, com vistas a permitir a análise de pleitos das estatais no que se refere a:

- fixação do quantitativo de pessoal;
- programas de desligamento de empregados;
- revisão de planos de cargos e salários, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento;
- renovação de acordo ou convenção coletiva de trabalho; e
- programas de participação de empregados nos lucros ou resultados.

O gestor salienta que essa base de dados de pessoal será a principal fonte de informação para subsidiar a tomada de decisão pelas instâncias superiores, assim como para permitir a implementação e o acompanhamento das políticas e diretrizes traçadas pelo Governo Federal para as empresas estatais.

Somos de opinião que as funcionalidades propostas, em sendo totalmente implementadas, contribuirão significativamente para a melhoria dos processos da Unidade relacionados às manifestações sobre pleitos de pessoal, estando alinhadas à recomendação emitida na Auditoria Anual de Contas realizada sobre o exercício de 2011 na SE. Dessa forma, vislumbra-se uma melhoria significativa nos controles

internos da Unidade ao minimizar os riscos relacionados a incertezas quanto à fidedignidade e à tempestividade das informações das empresas estatais.

Ressalta-se, ainda, a realização de melhoria do menu alteração orçamentária de “créditos adicionais” do SIOP para identificar e segregar códigos no sistema de modo que os pleitos de alterações do Orçamento de Investimento das empresas estatais para 2013 pudessem ser identificadas de acordo com o tipo de crédito adicional solicitado, de modo a ensejar maior controle e transparência ao processo orçamentário.

Consoante a Unidade, encontra-se em andamento implementação do Painel Mensal de Monitoramento de Salários e Benefícios das Empresas Estatais, que consiste no acompanhamento mensal das principais rubricas e subelementos do PDG que são impactados pelas aprovações dos pleitos das estatais. Assim, juntamente com as informações do SIAFI para as estatais dependentes, o Departamento poderá verificar os aumentos de despesa que estão sendo praticados mês a mês pelas empresas e conferir se esses aumentos estão dentro do que foi aprovado e tomar as providências cabíveis conforme o caso detectado.

Após a alteração na estrutura organizacional do DEST, com a criação da Área de Avaliação de Empresas, segundo o gestor, desenvolveu-se, também, o Módulo Holograma das estatais, como mais uma ferramenta gerencial de análise, a partir da geração de informação acerca do desempenho econômico e financeiro das estatais, por meio de gráficos. Desta forma, ressaltou o DEST ser possível a construção do Painel das Estatais, analisando informações orçamentárias, contábeis e econômicas das empresas, como forma de conferir maior transparência ao desempenho econômico-financeiro das empresas estatais federais, além de outras informações. Tal painel é utilizado como subsídio à tomada de decisões nos pleitos das estatais.

Observa-se que o DEST tem implementado diversas ações positivas que contribuem para minimizar os efeitos dos riscos envolvidos em seus processos, em especial aqueles relacionados à confiabilidade das informações, de modo a avançar no cumprimento dos objetivos atribuídos à Unidade e, por conseguinte, dispendo de informações estratégicas individuais e consolidadas das empresas estatais, razão pelas quais consideramos as recomendações citadas anteriormente como atendidas.

1.1.3 Quantitativo de pessoal

1.1.3.1 Informação

Avaliação da força de trabalho da Unidade

A auditoria realizada sobre as contas de 2011 nas Unidades que compõem a SE/MP apontou a carência de pessoal no DEST. Segundo estimativas feitas pelo próprio Departamento, o DEST necessitaria incrementar sua força de trabalho em 44% além do efetivo à época para se chegar a uma situação adequada.

Além dessa estimativa, a Unidade apresentou expedientes que encaminhou à SE/MP solicitando a reposição do seu quadro de servidores.

Diante das dificuldades relatadas pelo DEST, recomendamos à Secretaria Executiva - SE/MP no Relatório de Auditoria nº 201203197 que apresentasse plano de recomposição a curto/médio prazo da força de trabalho do Departamento, contendo, inclusive, classificação do risco atual (baixo/médio/alto), mapeado por macroprocesso atribuído às Unidades, de comprometimento das atribuições das Unidades pelo quantitativo de servidores aquém do ideal.

Quanto à mencionada recomendação, consta no Relatório de Gestão da SE/MP relativo ao exercício de 2012, que “foram efetuados estudos

para a realização de novos concursos públicos, a fim de suprir a carência nos cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, que se encontram com a Secretaria de Gestão Pública - SEGEP, para análise”.

A SE/MP informou, ainda, que “a Portaria nº 513, publicada no DOU de 25.10.2012, autorizou o concurso para 51 vagas para o cargo de Tecnologia da Informação - TI, que deverá ser realizado no primeiro semestre de 2013”.

Além da resposta específica à recomendação, verifica-se no Relatório de Gestão, item 1.2.1.4, as “Principais Realizações” da SE/MP no exercício de 2012 que contribuíram para o alcance dos resultados institucionais do Plano Estratégico Institucional - PEI traçado para o período de 2012-2015. Dentre as realizações cita-se àquela contida na letra “k”, conforme a seguir.

“Com o intuito de aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências, foram iniciados dois projetos. O primeiro, refere-se à elaboração do Planejamento Estratégico da Força de Trabalho, com cenários de curto, médio e longo prazos, para composição e recomposição da força de trabalho, a partir de uma ótica estratégica, global e integrada, consistente com as necessidades presentes e futuras de força de trabalho, permanentes e temporárias, que leve em consideração as áreas prioritárias e estratégicas, os papéis a serem desempenhados pelas organizações públicas, o perfil de profissional requerido e as aposentadorias nos próximos anos (...)”

Desse modo, em razão das ações informadas pela SE/MP ainda não solucionarem por completo o problema constatado, mantemos a recomendação anterior, monitorando-a pelo Plano de Providências Permanente da SE/MP.

1.1.4 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.1.4.1 Informação

Avaliação dos resultados alcançados pela Unidade no exercício

A fim de avaliar o desempenho do DEST diante das atribuições referentes à elaboração do PDG e do OI e à manifestação a partir de pleitos das empresas estatais foram analisadas as realizações relacionadas aos indicadores institucionais vigentes em 2012, cuja análise se segue:

I. Elaboração do Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais

Meta: Encaminhar o PDG das empresas estatais em anexo à Mensagem do Projeto de Lei do OGU de 2013, até o dia 31/08/2012, em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso VI, da LDO 2013, bem como editar decreto fixando os limites orçamentários antes do início do exercício fiscal.

II. Elaboração do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Meta: Encaminhar o Projeto de Lei do OGU de 2013 (Volume VI) até o dia 31/08/2012 ao Congresso Nacional.

III. Elaboração do Volume IV do Balanço Geral da União, referente ao Orçamento de Investimento

Meta: Encaminhar, em tempo hábil, à Controladoria-Geral da União - CGU/PR, relatório contendo a execução do Orçamento de Investimento das empresas estatais federais referente ao exercício anterior, com vistas a compor a Prestação de Contas da Exma. Senhora Presidenta da República, a ser encaminhada à consideração do Congresso Nacional.

IV. Divulgação do Perfil das Empresas Estatais

Meta: Disponibilizar até o mês de setembro de cada ano, no endereço eletrônico do DEST, as informações sobre a execução do PDG e as demonstrações contábeis, referentes ao exercício anterior, para consultas por todos os interessados.

Verificamos que a Unidade cumpriu a contento as atribuições espelhadas nas metas referentes aos indicadores de I a IV.

V. Divulgação bimestral da execução do Orçamento de Investimento e da política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento

Meta: Divulgar, em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, a execução do Orçamento de Investimento das empresas estatais federais e da política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento.

O Departamento publicou as seguintes portarias bimestrais sobre a execução do OI e sobre a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento:

- Portaria nº 05, de 29/03/2012;
- Portaria nº 11, de 30/05/2012;
- Portaria nº 17, de 30/07/2012;
- Portaria nº 21, de 27/09/2012;
- Portaria nº 25, de 28/11/2012; e
- Portaria nº 01, de 29/01/2013.

VI. Tempo Médio para Análise de Processos recebidos pelo DEST (apresentado no Relatório de Gestão)

Utilidade: Fixar um prazo médio para que o Departamento expeça suas manifestações acerca de pleitos de empresas estatais, encaminhados direta ou indiretamente.

Conforme informações da Unidade, o indicador foi aprovado pela Portaria nº 08, de 15/05/2012, para o período de 01/01/2012 a 31/12/2012. Foi fixado o prazo máximo de 36 dias para, em média, o DEST expedir respostas aos pleitos encaminhados pelas empresas estatais.

Após o encerramento do exercício de 2012, os dados apurados para o indicador apresentaram uma média de 33,35 dias. Portanto, considerando apenas o aspecto quantitativo, o Departamento desempenhou com agilidade a atribuição de manifestar-se sobre os pleitos das empresas estatais.

A título de conclusão, cabe ressaltar que existe espaço para melhoria e/ou complementação dos indicadores atualmente utilizados pela Unidade, conforme já apontado no Relatório nº 201203197, referente à Auditoria Anual de Contas da SE - ano base 2011, o que está sendo tratado neste Relatório, em item específico referente à Secretaria Executiva. Isso se deve ao fato de tais instrumentos não refletirem, quantitativa e qualitativamente, o desempenho do DEST frente às atribuições de sua competência.

Sobre esse tema, cabe informar que a implantação do Painel de Monitoramento de Salários e Benefícios das Empresas Estatais e do Módulo Holograma, dentre outros aperfeiçoamentos do sistema SIEST, tratado mais detalhadamente no próximo item, podem ser importantes ferramentas de gestão, a partir da definição de uma série de indicadores associados que poderiam subsidiar a tomada de decisões.

Achados da Auditoria - 201306480

Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1.1 Extinção de Órgãos e Entidades Públicas Federais

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação básica da Ação 4069 - Extinção de Órgãos e Entidades Públicas Federais

A Ação 4069 - Extinção de Órgãos e Entidades Públicas Federais está sob responsabilidade do Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX. Seguem demais dados da Ação:

Programa 2125 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Ação 4069 - Extinção de Órgãos e Entidades Públicas Federais	
Descrição da Ação: Coordenação e supervisão de atividades relativas aos processos de extinção de órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional; organização e tratamento do acervo documental de órgãos e entidades da administração federal submetidas a processos de extinção; regularização de eventuais pendências decorrentes dos processos de extinção, análise, aprovação e demais providências relativas às prestações de contas dos convênios e instrumentos similares celebrados pelos extintos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional; pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência; pelo extinto Ministério do Bem-Estar Social, relativos a projetos habitacionais integrados, financiados com recursos do Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular - FEHAP repassados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e pela extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, nos exercícios de 1995 a 1999.	
Dotação Recebida para a Ação (R\$)	Representatividade da Ação*
376.000,00	100%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade.

Segundo o Decreto n.º 7.675, de 20/01/2012, compete ao DEPEX:

I - exercer as funções de planejamento, coordenação e supervisão relativas aos processos de extinção de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

II - acompanhar e orientar as atividades relacionadas com a preparação e a organização de acervo documental de órgãos e entidades da administração pública federal submetidos a processos de extinção, até a sua entrega aos órgãos responsáveis pela guarda e manutenção;

III - incumbir-se, junto a órgãos e entidades da administração pública federal, da regularização de pendências decorrentes dos processos de extinção em que haja atuado na forma do inciso I do caput; e

IV - promover análise, aprovação e demais providências relativas às prestações de contas dos convênios e instrumentos similares celebrados:

a) pelos extintos Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional;

b) pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência;

c) pelo extinto Ministério do Bem-Estar Social, relativos a projetos habitacionais integrados, financiados com recursos do

Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular - FEHAP repassados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e

d) pela extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, nos exercícios de 1995 a 1999.

V - executar as atividades relacionadas com cadastro, concessão de benefícios e pagamento de pessoal de órgãos e entidades extintos da administração direta, autárquica e fundacional;

VI - executar as atividades relacionadas com cadastro e concessão de complementação de aposentadorias e pensões dos ferroviários de que tratam as Leis no 8.186, de 21 de maio de 1991, e no 10.478, de 28 de junho de 2002;

VII - cuidar do pagamento da parcela sob encargo da União relativa a proventos de inatividade e demais direitos referidos no inciso II do caput do art. 118 da Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001; e

VIII - fornecer ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS informações sobre os valores das remunerações constantes do plano de cargos e salários da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, para efeito de cálculo da complementação de aposentadorias e pensões à conta da União, de conformidade com o disposto nas Leis no 8.186, de 1991, e no 10.478, de 2002."

Nesse sentido, o escopo utilizado para a avaliação da gestão do DEPEX ao longo do exercício de 2012 se concentrou na avaliação das atribuições do Departamento relacionadas principalmente à gestão do acervo de órgãos extintos e da folha de pagamento dos recursos humanos desses órgãos.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos

1.1.2.1 Informação

Avaliação dos controles internos da Unidade

O DEPEX apresentou planejamento tático/operacional, alinhado ao Plano Estratégico do MP 2012 - 2015, com previsão de ações e respectivos produtos, bem como pontos críticos que podem impactá-los.

Assim, foram estabelecidos projetos e atividades relacionados à definição de estratégias de atuação e recondução dos trabalhos, prevendo mudanças de procedimentos internos e retomada da gestão integrada das atividades. Foram definidos os seguintes produtos:

- a) Junção das unidades de apoio, início do processo de adequação da estrutura interna de pessoal, transferências de responsabilidades sobre bens materiais e acervos;
- b) Criação de modelos de formulários e orientações a serem disponibilizados na internet (demanda já incluída no PDTI);
- c) Desenvolvimento de um sistema para geração de documentos (Ofícios, Notas, Despachos e outros), considerando a necessidade de padronização de textos pré-formatados;
- d) Mapeamento de Processos e proposta de melhoria;
- e) Treinamento em gestão de processos dirigido aos coordenadores-gerais;
- f) Proposta para o ajuste das estruturas físicas e organizacionais a partir da readequação de processos e do Mapa Estratégico;
- g) Implementação dos ajustes das estruturas físicas e organizacionais.

No âmbito da Auditoria de Contas 2012, recomendou-se que a Secretaria Executiva apresentasse plano de mapeamento dos processos, propostas de melhorias das rotinas e manualização das atividades das Unidades que a compõe e que ainda não possuíam suas rotinas formalmente descritas, tendo como marco orientador o Planejamento Estratégico do MP.

Destarte, o mapeamento de processos foi incluído no planejamento tático/operacional do Departamento, que informou tê-lo sido desenvolvido por técnicos do MPS, que apresentaram o relatório final em 26/03/13. Assim, formou-se grupo de trabalho para avaliação do resultado do mapeamento e elaboração de proposta alternativa de estrutura e respectivo regimento interno. Ademais, está prevista a revisão dos processos com proposta de manualização de rotinas operacionais. Tais medidas são essenciais para a estruturação e fortalecimento dos controles internos da Unidade.

Outras ações também foram previstas, como:

- aperfeiçoamento do sistema de folha de pagamento da complementação de aposentadoria e pensões de ex-ferroviários - SICAP. Nessa linha está previsto projeto de desenvolvimento de módulo específico para o DEPEX no Sistema Integrado de Benefícios - SIBE II, do INSS, para substituir o SICAP. Ressalte-se que a implementação desse módulo poderá reduzir consideravelmente os riscos relacionados ao processo de complementação de aposentadoria e pensão ao automatizar a rotina, além de otimizar a força de trabalho da Unidade;
- aprimoramento da auditoria da folha de pagamento do SIAPE, por meio de negociação junto à SEGEP para inclusão da auditoria da folha no projeto SIGA com a UNB; e
- outras definições jurídicas aplicáveis a situações específicas. Dentre outras consta o plano para desenvolver rotinas e manuais de suporte técnico junto à SEGEP e à CONJUR em relação a gestão da folha de pagamento e complementação.

Observa-se que o DEPEX tem buscado a implementação de medidas que contribuirão para o fortalecimento dos controles internos, o que se iniciou com o mapeamento dos processos, constituindo boa prática para a Administração. Não obstante, é fundamental que a iniciativa de mapeamento dos processos evolua no sentido de mapear riscos, prever ações para tratamento desses riscos, além de monitorá-los, além de manter uma rede de informações suficientemente ampla sobre tais procedimentos.

Cumpra ressaltar, ainda, a necessidade de formalização da estrutura organizacional, competência, atribuições e responsabilidades, especialmente diante da fusão ocorrida para criação do DEPEX. Tal questão, fundamental para consolidação do ambiente de controle da Unidade, deve ser priorizada, e está tratada em item específico deste Relatório de Auditoria.

1.1.3 Quantitativo de Pessoal

1.1.3.1 Informação

Avaliação da força de trabalho da Unidade

Na auditoria realizada sobre as contas de 2011 nas Unidades que compõem a SE/MP verificou-se a carência de pessoal no Departamento de Administração de Pessoal de Órgãos Extintos - DERAP, Unidade que se fundiu com o Departamento de Gestão do Acervo de Órgãos Extintos - DEAEEX em setembro de 2012, se transformando no Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX.

No Relatório de Auditoria nº 201203197 o DERAP relatou as diversas dificuldades que vinha enfrentando em relação à carência de

pessoal, corroborada pela falta de qualidade de sua mão-de-obra. A Unidade informou à época que muitas pessoas transferidas para o seu quadro, oriundas de fundações extintas, não detinham conhecimentos nem perfil para a realização de atividades técnicas ou finalísticas.

Também foram identificadas dificuldades de treinamento em áreas específicas (SIAPE, Folha de Pagamento, SISAC, SICAP, legislação de benefícios, projetos básicos e termos de referência, dentre outras), o que vinha provocando gargalos administrativos, uma vez que um único servidor passava a ser o detentor do conhecimento de certas atividades.

A Unidade manifestou à época, que, embora as atividades do DERAP viessem sofrendo incrementos, seu quadro de pessoal basicamente manteve-se o mesmo.

Além de apresentar o quantitativo de pessoal julgado ideal pelo antigo DERAP, a Unidade apresentou expedientes encaminhados a SE/MP, demonstrando sua carência quanto à qualidade e quantidade de servidores.

Diante das dificuldades relatadas, recomendamos à Secretaria Executiva - SE/MP no Relatório de Auditoria nº 201203197 que apresentasse plano de recomposição a curto/médio prazo da força de trabalho do DERAP, contendo, inclusive, classificação do risco atual (baixo/médio/alto), mapeado por macroprocesso atribuído às Unidades, de comprometimento das atribuições das Unidades pelo quantitativo de servidores aquém do ideal.

Quanto à mencionada recomendação, consta no Relatório de Gestão da SE/MP relativo ao exercício de 2012, que *"foram efetuados estudos para a realização de novos concursos públicos, a fim de suprir a carência nos cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, que se encontram com a Secretaria de Gestão Pública - SEGEP, para análise"*.

A SE/MP informou, ainda, que *"A Portaria nº 513, publicada no DOU de 25.10.2012, autorizou o concurso para 51 vagas para o cargo de Tecnologia da Informação - TI, que deverá ser realizado no primeiro semestre de 2013."*

Além da resposta específica à recomendação, verifica-se no Relatório de Gestão, item 1.2.1.4, as *"Principais Realizações"* da SE/MP no exercício de 2012 que contribuíram para o alcance dos resultados institucionais do Plano Estratégico Institucional - PEI traçado para o período de 2012-2015. Dentre as realizações, cita-se àquela contida na letra *"k"*, conforme a seguir.

"Com o intuito de aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências, foram iniciados dois projetos. O primeiro, refere-se à elaboração do Planejamento Estratégico da Força de Trabalho, com cenários de curto, médio e longo prazos, para composição e recomposição da força de trabalho, a partir de uma ótica estratégica, global e integrada, consistente com as necessidades presentes e futuras de força de trabalho, permanentes e temporárias, que leve em consideração as áreas prioritárias e estratégicas, os papéis a serem desempenhados pelas organizações públicas, o perfil de profissional requerido e as aposentadorias nos próximos anos. (...)"

Em que pese as medidas adotadas, verifica-se que as dificuldades relacionadas à pessoal ainda persistem no DEPEX, conforme verificado no Relatório de Gestão da SE/MP, exercício 2012, item 2.3.3, conforme a seguir:

"Dentre as dificuldades encontradas para o desempenho de suas atribuições destacam-se aquelas relacionadas ao quantitativo e à qualificação de pessoal, bem como ao grande número de solicitações judiciais que acaba por desviar servidores das atividades de rotina do Depex, considerando os prazos exíguos oferecidos pelo judiciário, ressaltando que grande parte do acervo documental utilizado encontra-se espalhado por diversos Estados da Federação. Além de efetuar gestões na tentativa de repor parte da força de trabalho perdida nos últimos anos, o Depex vem se esforçando para readequar procedimentos e otimizar os processos de trabalho como forma de minimizar o problema."

Nesse sentido, o DEPEX complementa que vem realizando gestões no sentido de possibilitar, da melhor forma, o aproveitamento do pessoal ativo oriundo de órgãos extintos, sob a responsabilidade administrativa daquele Departamento, a exemplo daqueles provenientes da extinta Fundação Roquette Pinto, buscando alternativas para o exercício em atividade correlata, considerando as diferenças entre as atribuições dos cargos nos planos vigentes e a proposta de redistribuição ou cessão, o que envolve posicionamentos técnicos de recursos humanos e jurídicos, além de outros órgãos, entidades ou empresas da administração pública federal.

Desse modo, em razão das informações apresentadas pelo DEPEX e pela SE/MP, e considerando que as ações empreendidas ainda não solucionam por completo o problema constatado, mantemos a recomendação anterior, monitorando-a pelo Plano de Providências Permanente da SE/MP.

1.1.4 Provimentos

1.1.4.1 Informação

Avaliação dos atos de aposentadorias e pensões, quanto ao cadastramento no SISAC

Em atendimento à determinação contida na Instrução Normativa TCU nº 55/2007 foi realizada a auditoria nº 201306517 sobre os atos de aposentadorias e pensões da Coordenação-Geral de Gestão de Estatutários do Departamento de Órgãos Extintos - CGGES/DEPEX/MP, de acordo com o disposto na Portaria SFC n.º 13/2003.

Foi escopo daquele trabalho, do total de atos "Aguardando Parecer", 179 processos de aposentadoria e 252 de pensão, os quais foram encaminhados ao TCU, para apreciação com vistas ao registro, ou devolvidos à Unidade, para atendimento de diligências julgadas necessárias à regularização de pendências.

Cabe destacar que, dos processos analisados, 99% das fichas de concessão cadastradas no Sistema Sisac apresentaram algum campo preenchido incorretamente. Entretanto, as necessárias correções foram efetivadas pela Unidade.

Resultado dos exames - Aposentadorias

Foram examinados 179 atos de aposentadoria, cujo resultado está demonstrado no quadro a seguir:

Legal* (A)	Ilegal (B)	Diligência (C)	Total (D)	A/D(%)
164	01	14	179	91,62

Fonte: processos analisados na auditoria 201306517

*Encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade.

Obs.: Situação após análise dos processos de aposentadoria - período de 11 a 28/03/2013.

Destacamos no quadro a seguir as principais razões que motivaram a emissão de diligências nos processos analisados:

Situação constatada	Quantidade de atos
Ausência de documento necessário à concessão	07
Preenchimento incorreto da ficha Sisac	-
Utilização incorreta de fundamentação legal	02
Não preenchimento de requisito legal	-
Não cadastramento do ato no Sisac	03
Pagamento incorreto de benefícios	02
TOTAL	14

Fonte: processos analisados na auditoria 201306517

A Unidade efetuou o cadastramento das 03 concessões de aposentadoria pendentes no Sistema Sisac, após as diligências da equipe de auditoria. Para as demais inconsistências, foi solicitado envio de documentação comprobatória da resolução dos achados.

Resultado dos exames - Pensões

Foram examinados 252 atos de concessão de pensão, cujo resultado está demonstrado no quadro a seguir:

Legal* (A)	Reenvio (B)	Diligência (C)	Ilegal (D)	Total (D)	A/D (%)
231	01	19	01	252	91,66

Fonte: processos analisados na auditoria 201306517

*Encaminhados ao Tribunal de Contas da União com parecer pela legalidade.

Obs.: Situação após análise dos processos de pensão - período de 11 a 28/03/2013.

Destacamos no quadro a seguir as principais razões que motivaram a emissão de diligências nos processos analisados:

Situação constatada	Quantidade de atos
Ausência de documento necessário à concessão	09
Preenchimento incorreto da ficha Sisac	-
Utilização incorreta de fundamentação legal	01
Não preenchimento de requisito legal	03
Não cadastramento do ato no Sisac	02
Pagamento incorreto de benefícios	04
TOTAL	19

Fonte: processos analisados na auditoria 201306517

A Unidade efetuou o cadastramento das 02 concessões de pensão pendentes no Sistema Sisac, após as diligências da equipe de auditoria. Para as demais inconsistências, foi solicitado envio de documentação comprobatória da resolução dos achados.

Conclusão

Verificou-se, portanto, que todos os atos aposentadoria e pensão emitidos no exercício de 2012 estão registrados no SISAC, o mesmo tendo sido verificado para as admissões. Quanto às demais inconsistências, estas serão tratadas a luz das informações encaminhada pela Unidade, em resposta às diligências efetuadas.

1.1.5 Consistência dos Registros

1.1.5.1 Informação

Análise da folha de pagamento de pessoal com base em trilhas de auditoria

A Controladoria-Geral da União - CGU vem atuando no Projeto de Melhoria da Qualidade dos Gastos na Folha de Pagamento, tendo como premissa o apoio à melhoria da gestão pública, com foco na interação com gestores públicos e na busca do fortalecimento dos controles internos e administrativos, bem como da resolução de problemas e dificuldades da Administração Pública.

Nessa esteira, foi realizado trabalho de auditoria na folha de pagamento a cargo da Unidade, executada pelo SIAPE, mediante aplicação de trilhas de auditoria na área de pessoal. A seguir é demonstrada a situação atual das 19 trilhas analisadas pela equipe de auditoria, do total de 22 que apresentaram inconsistências no exercício de 2012:

Cód. da Trilha	Descrição	Ocorrências	Porcentagem de resoluções
05	Pensões que não obedeceram as regras na distribuição de cotas.	10	100%
08B	Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - pensão.	2	0%
12	Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/95 recebendo quintos.	1	100%
13A	Pensionista por dependência econômica com outro(s) vínculo(s) no SIAPE.	1	0%
16	Servidores aposentados proporcionalmente recebendo vantagens do art. 184 ou 192, os quais exigem aposentadoria com tempo de contribuição integral.	11	100%
19	Servidores com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo permanente.	3	66%
21	Servidores/instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral	9	100%
35	Pensões concedidas após 19-02-2004 cadastradas no SIAPE (tipos menores que 52), cujo cálculo para pagamento da pensão não estava adequada às regras atuais.	4	100%
40	Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	10	80%
41	Pagamento de adiantamento de férias sem o respectivo desconto nos três meses subsequentes ao mês do recebimento da antecipação.	1	100%
43	Servidores que recebem vencimento básico com valor informado em concomitância com o valor calculado pelo sistema.	1	100%
45	Servidores que recebem vantagens calculadas sobre GAE e que não recebem GAE.	165	0%
47	Vantagem art. 184, Lei 1.711 ou art. 192, Lei 8.112 - Tabela remuneratória do cálculo da gratificação é diferente da tabela de remuneração do servidor.	164	0%

Cód. da Trilha	Descrição	Ocorrências	Porcentagem de resoluções
51	Aposentado sem ocorrência de aposentadoria com pagamento de proventos.	3	100%
52	Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído.	12	100%
55	Pagamento de gratificação natalina/13º salário (nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da antecipação da gratificação natalina/13º salário.	17	100%
56	Rubricas com valor informado, seq. 1 a 5, no mês de novembro, incidindo para o cálculo da gratificação natalina/13º salário.	1	100%
61	Pensionistas, filhos(as), que nasceram antes do instituidor (pai ou mãe).	1	100%
66	Servidores aposentados pela EC 41 ou posterior com valor do VB informado.	20	95%

Fonte: base de dados CGU.

A seguir, apresentamos a situação detalhada das trilhas ainda pendentes de conclusão:

Trilha 08B

Os débitos apurados nas 2 ocorrências indicadas na trilha ainda continuam pendentes de quitação. A Unidade informou que a suspensão do desconto dos pensionistas, matrículas SIAPE nº 04544307 e nº 04436814, ocorreu por motivo de decisão judicial e de revisão dos cálculos do débito, respectivamente.

Trilha 13A

A Unidade informou que o vínculo da pensionista decorre de aposentadoria já julgada legal pelo TCU. Porém, em virtude da não finalização do processo de julgamento da pensão, a ocorrência carece de monitoramento.

Trilha 19

A única ocorrência pendente de solução até o momento refere-se a um processo de contagem do tempo de serviço e o de aposentadoria voluntária, o qual se encontra no âmbito da CGU para análise.

Trilha 40

Conforme análise da equipe de auditoria, das 10 ocorrências apuradas, 08 foram resolvidas. As 02 pendências remanescentes referem-se a servidores atualmente não vinculados à Pasta, de modo que a resolução da questão não depende somente da Unidade.

Trilha 45

A análise das ocorrências foi incluída no Plano de Trabalho de Processos Pendentes da Unidade, sendo aguardadas as orientações da SEGEP/MP quanto aos procedimentos a serem adotados para correção da situação.

Trilha 47

As inconsistências foram incluídas no Plano de Trabalho de Processos Pendentes da Unidade e, atualmente, a Divisão de Pagamentos já está adotando as medidas cabíveis para a restituição ao erário, oportunizando aos interessados o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Trilha 66

A única ocorrência pendente de solução até o momento refere-se à concessão de aposentadoria, cujo processo encontra-se no âmbito da CGU para análise.

Por fim, cumpre informar que as ocorrências pendentes, bem como as trilhas não inseridas no escopo da análise, permanecerão sendo analisadas e/ou monitoradas, oportunamente, pela equipe de auditoria.

1.1.6 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.1.6.1 Informação

Avaliação dos resultados alcançados pela Unidade no exercício

A análise do desempenho da Unidade se deu por meio dos resultados dos indicadores institucionais utilizados para o exercício de 2012 expostos no Relatório de Gestão, conforme se segue.

I. Otimizar o Controle do Quantitativo de Processos de Convênios Cadastrados no SIAPCON

Fórmula de Cálculo: (Processos, dossiês e documentos de prestação de contas cadastrados) / (Processos, dossiês e documentos de prestação de contas sob a responsabilidade do DEPEX, listados no arquivo) X 100

Resultados:

Série Histórica / Metas (Cumulativas)	1º Semestre/2012	2º Semestre/2012
Previsto - Un.	14.312	16.112
Previsto - %	39,75	44,75
Realizado -Un.	14.434	16.446
Realizado %	40,09	45,68

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

II. Otimizar o Tratamento do Acervo da Extinta Fundação Roquette Pinto (acervo de eliminação)

Fórmula de Cálculo: (Quantidade de caixas de Acervo tratadas) / (Quantidade de caixas de Acervo existente) X 100

Resultados:

Série Histórico/Metas (Cumulativas)	2º Semestre/2012
Previsto - Un. (Total de 4.800 caixas)	4800
Previsto -%	100,00%
Realizado -Un.	5421
Realizado %	112,94%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

Obs.: O Relatório de Gestão SE - 2012 traz a seguinte observação sobre o quadro acima: "A quantidade inicialmente prevista foi estimada em 4.800 caixas tratadas, porém no decorrer dos trabalhos, após a classificação dos documentos do Acervo da Fundação Roquette Pinto, apurou-se um total de 5.421 caixas classificadas. A etapa seguinte se refere à eliminação e descarte dos documentos já classificados dependendo de informação do Tribunal de Contas da União sobre o julgamento das contas da extinta FRP, observando a lei orgânica do Tribunal de Contas da União que estabelece 5 anos após a publicação do julgamento das contas para a efetiva eliminação. Após conhecimento do julgamento das contas pelo TCU, a próxima providência será o encaminhamento da listagem desse acervo à Comissão Permanente de Documentação deste Ministério para autorização e remessa ao Arquivo Nacional para aprovação."

III. Otimizar o Tratamento do Acervo da Extinta Fundação Roquette Pinto (guarda intermediária)

Fórmula de Cálculo: (Quantidade de caixas de Acervo tratadas) / (Quantidade de caixas de Acervo existente) X 100

Resultados:

Série Histórico/Metas (Cumulativas)	2º Semestre/2012
Previsto - Un. (Total de 4.500 caixas)	562
Previsto -%	12,49%
Realizado -Un.	875
Realizado %	19,44%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

IV. Percentual de processos de complementação de aposentadorias e pensões ferroviárias concluídos com observância dos aspectos técnicos e legais

Fórmula de Cálculo: (1-(nº de processos de aposentadorias e pensões ferroviárias restituídos para correção de inconsistências / Total de processos analisados por período)) x 100

Resultados:

Série Histórica/Metas (Cumulativas) Referência: 94%	1º Semestre/2012	2º Semestre/2012
Previsto -%	96%	99%
Realizado %	98%	99%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

V. Percentual de eliminação de estoque de pendências na área ferroviária

Fórmula de Cálculo: (1-(Quantidade de pendências solucionadas no período / Total de pendências em 1º/09/2011)) x 100

Resultados:

Série Histórica/Metas	1º Semestre/2012	2º Semestre/2012
Previsto - Un. (Total de 100 processos)	15	15
Previsto - %	15%	15%
Realizado - Un	18	18
Realizado - %	18%	18%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

VI. Percentual de processos de aposentadorias e de pensões concluídos com observância dos aspectos técnicos e legais

Fórmula de Cálculo: (1-(nº de processos de aposentadorias e pensões restituídos para correção de inconsistências / Total de processos analisados por período)) x 100

Resultados:

Série Histórica/Metas (Cumulativas) Referência: 92%	1º Semestre/2012	2º Semestre/2012
Previsto -%	98%	98%
Realizado %	93%	96%

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

VII. Percentual de eliminação de estoque de pendências na área estatutária

Fórmula de Cálculo - inicial: Quantidade de pendências solucionadas no período / Total de pendências apuradas em 1º de março de 2012 x 100

Esse indicador foi aferido no mês de setembro/2012, sofrendo os ajustes que serão reportados à frente. Até set/2012, foi feita a seguinte apuração:

Resultados:

Série Histórica/Metas	1º Semestre/2012	2º Semestre/2012
Previsto - Un. (Total de 360 processos)	54	187
Previsto -%	15%	52%
Realizado -Un.	173	-
Realizado %	48%	-

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

Sobre o indicador em tela, o gestor apresentou a seguinte informação no Relatório de Gestão SE - 2012:

"O indicador precisou ser revisto, em razão de fatos supervenientes que alteraram substancialmente a quantidade de processos em estoque, o qual passou para um quantitativo atualizado de 798 processos (incluindo os 187 restantes): em setembro de 2012, foi realizado um novo cruzamento de dados SISAC X SIAPE, em parceria com a Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIP, tendo sido encontrados mais 551 (quinhentos e cinquenta e um) atos a serem cadastrados no SISAC, além de outros 60 encontrados pelo GT.

Considerando que até dez/2012 haviam sido revisados e cadastrados no SISAC 373 (trezentos e setenta e três) atos de aposentadorias e pensões, relacionados com 273 aposentados e instituidores de pensão, ainda restaram 598 (quinhentos e noventa e oito) processos a serem analisados, revisados e registrados no SISAC, podendo esta quantidade sofrer alteração devido a necessidade de cadastramento de atos de alteração, caso necessário.

Por essa razão as metas tiveram que ser redimensionadas, uma vez que o valor de referência de 48% não mais refletia a realidade do novo quantitativo. Assim, o realizado apurado até setembro de 2012, que tinha sido de 48%, passou a representar apenas 21%."

O indicador, então, passou a ser o seguinte:

Revisão de processos de aposentadorias e pensões estatutárias e respectivos lançamentos no SISAC.

Fórmula de Cálculo - final: Total de Processos revistos e lançados no SISAC, por servidor executante da tarefa / 12.

Resultados:

Série Histórico/Metas Valor de Referência = 5	De 1º/9/2012 a 1º/8/2013
Previsto - Un.	> 5
Realizado - Un.	> 10

Fonte: Relatório de Gestão SE - 2012

Paralelamente às realizações vinculadas aos indicadores da Unidade, importa ressaltar assunto tratado no Relatório de Auditoria 201203197, referente à Auditoria Anual de Contas da SE, ano-base 2011. Naquele Relatório diante da existência de estoque de 4.604 processos de revisão de aposentadoria e pensão pendentes de análise no antigo DERAP foi exarada a seguinte recomendação:

"Recomendamos ao Derap que apresente plano para tratar as pendências referentes a revisão dos processos de aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos e entidades de origem dos servidores, contendo cronograma de implementação e indicadores com metas e medições anuais."

A Unidade apresentou proposta de Plano de Trabalho nos seguintes termos, a qual atende a recomendação supracitada:

PLANO DE TRABALHO PARA O GT INSTITUÍDO PELA PORTARIA Nº 1.938/2011 – DERAP														
Atividade	Mês/2012						Mês/2013							Obs.
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	
Registro de 260 atos não cadastrados no SISAC Relatório de Auditoria nº 201204531														Concluído em nov/2012
Fazer extração de dados e batimento SIAPE X SISAC, a fim de verificar os atos que já foram julgados legais ou prejudicados em relação à demanda de 494 processos da ex- SUDENE														Concluído em ago/2012. Após a depuração restaram 738 processos a serem revisados
Definir a prioridade dos processos a serem analisados														Definido por órgão/ano (ordem decrescente)
Estabelecer índice de produtividade para o GT														5 a 6 processos /dia; 123 processos/mês; 738 processos/semestre
Proceder a análise dos processos após a depuração														Trabalhos iniciados em dez/2012, tendo sido analisados 90 processos

Fonte: manifestação apresentada pelo gestor.

Consideramos os resultados alcançados pela Unidade frente os indicadores instituídos satisfatórios, inclusive tendo em vista os esforços paralelos empreendidos no processo de fusão que gerou o Departamento, além das melhorias em andamento relatadas no item 1.1.5.1 deste anexo.

1.1.6.2 Constatação

Necessidade de adoção de providências quanto às irregularidades no enquadramento de servidores da extinta Fundação Roquette Pinto

O processo nº 00190.003852/2004-09 foi autuado na Controladoria Geral da União – CGU em razão de a Procuradoria da República no Estado do Maranhão solicitar à Unidade Regional da CGU naquele Estado informações a respeito da constatação de irregularidades no enquadramento de servidores da extinta Fundação Roquette Pinto, lotados no Maranhão, tal como alteração de nível de escolaridade sem prévia aprovação em concurso público.

Por ocasião de tal demanda, verificou-se que no Relatório de Auditoria de Gestão nº 023/96, relativo à Fundação Roquette Pinto e referente ao exercício de 1995, foram constatadas irregularidades no enquadramento de servidores e a realização imprópria de ascensão

funcional. Tais situações foram também tratadas no Relatório de Auditoria de Gestão nº 010/98, referente às contas de 1997.

Ainda, conforme o Ofício nº 139/ASSES-CISET-CC-PR, de 30/03/2004, "... o Tribunal de Contas da União, ao apreciar as contas da Fundação Roquette Pinto de 1996 (TC-006.832/1997-0), consignou no item 8.2 do Acórdão nº 114/2001 - Plenário, sessão de 23/05/2001, determinação dirigida à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [por ser o sucessor da extinta FRP em relação ao quadro de pessoal] para que adotasse providências para anulação do ato de ascensão funcional da servidora (...)".

A fim de conhecer a amplitude das irregularidades apontadas, o então Departamento de Administração de Pessoal de Órgãos Extintos - DERAP/SE/MP, mediante a Portaria nº 28/2008, instituiu Grupo de Trabalho para realizar o reexame dos atos de enquadramento de servidores da extinta Fundação Roquette Pinto que tiveram alteração no nível do cargo sem prévia aprovação em concurso público, objeto de recomendações exaradas pela então Secretaria de Controle Interno do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado - CISET/MARE e pela Controladoria-Geral da União.

Desse reexame, verificou-se, conforme Relatório Final do Grupo de Trabalho do DERAP/SE/MP, expedido em 24/12/2008, que 251 servidores ainda permaneciam enquadrados indevidamente em cargos de nível superior. Desse número, 60 servidores encontravam-se resguardados por medidas liminares.

Em 19/02/2009, os fatos apurados pelo Grupo de Trabalho do DERAP/SE/MP foram apresentados à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que esta se manifestasse quanto aos prazos decadenciais e prescricionais relativos à Lei nº 9.784/99.

Verifica-se, conforme Parecer/MP/CONJUR/PFF/Nº 607-3.11/2009, de 29/05/2009, que a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento opinou pela consumação da decadência, posicionando-se, ainda que "no caso dos autos, não caberia nem mesmo instaurar a sindicância ou processo administrativo disciplinar a fim de apurar a responsabilidade dos agentes que contribuíram para prática da ilegalidade, haja vista a consumação da prescrição, nos termos do art. 142 da Lei nº 8.112/90".

Em razão dos questionamentos iniciais encaminhados à CGU pela Procuradoria da República no Estado do Maranhão e tendo em vista o posicionamento da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, o processo foi encaminhado à Consultoria Jurídica da CGU (ASJUR/CGU) para que esta se pronunciasse acerca da possibilidade ou não de consumação da decadência, tanto nos aspectos de adoção de medidas corretivas, como também em caso de eventual apuração de responsabilidade.

Na sequência, a Assessoria Jurídica da CGU emitiu o Parecer nº 221/2009/ASJUR/CGU-PR, opinando que "... não resta outra conclusão senão considerar afastada a alegação de decadência para a invalidação dos enquadramentos ilegais dos servidores identificados nos autos, pertencentes, à época, ao quadro de pessoal da Fundação Roquette Pinto...".

Cabe informar que, na sequência, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento encaminhou consulta sobre o assunto em tela à Consultoria Geral da União, a qual emitiu a Nota DECOR/CGU/AGU nº 218/2009, que foi levada ao conhecimento da Assessoria Jurídica da CGU, para apreciação.

Desse modo, a ASJUR/CGU expediu a Nota nº 33/2010 ASJUR/CGU-PR assim se posicionando:

"... a manifestação da Consultoria Geral não é conclusiva sobre o caso concreto, uma vez que reconhece a possibilidade de revisão de enquadramentos em casos de má-fé. (...)

Parece-me que a análise realizada no Parecer nº 221/2009 ASJUR/CGU-PR permanece válida. (...)

Como se vê, tem-se no caso uma norma específica, que impõe o dever de rever o ato a qualquer tempo. Não se aplicam, pois, os dispositivos gerais da Lei nº 9.784, de 1999, quando estiverem envolvidos atos disciplinados pela Lei nº 8.112, de 1990".

Assim, em 01/09/2010, foram encaminhadas ao DERAP/SE/MP cópias do Parecer 221/2009/ASJUR/CGU-PR e da Nota 33/2010 ASJUR/CGU-PR, recomendando àquela Unidade que adotasse as providências necessárias.

Conforme Parecer nº 1591 - 3.11/2010/JPA/CONJUR/MP, de 27/10/2010, tendo em vista a divergência entre as opiniões emitidas pela Assessoria Jurídica da CGU e àquela emitida pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e, ainda, a inexistência da manifestação da Consultoria Geral da União/AGU em relação à incidência de prazo extintivo para anulação de atos quando haja a comprovação de má-fé, o assunto foi novamente submetido à Consultoria Geral da União.

Em 17/11/2010, a Consultoria Geral da União emitiu o Parecer nº 99/2010/DECOR/CGU/AGU que concluiu *"... reitera-se o conteúdo da Nota DECOR/CGU/AGU nº 218/2009- PGO, no sentido de não se aplicar qualquer prazo decadencial ao direito de a administração pública anular os atos administrativos praticados sob influência da má-fé por parte do beneficiado"*.

O Parecer citado no parágrafo acima foi aprovado pelo Despacho nº 124/2010/JGAS/CGU/AGU, de 18/11/2010, e pelo Despacho nº 074/2010/MCL/CGU/AGU, de 19/11/2010.

O assunto foi retomado pela Consultoria Geral União em 26/06/2012, conforme Despacho do Consultor Geral da União nº 0940/2012 e novamente submetido ao Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos/DECOR para avaliação da continuidade do assunto, com urgência, levando-se em conta o andamento temporal do processo, conforme anexo 05586.005744/2010-81, tendo sido reiterado os exatos termos do Parecer nº 99/2010/DECOR/CGU/AGU.

Nesse sentido, considerando todo o exposto, observa-se que a Consultoria Geral da União concordou com a manifestação da Assessoria Jurídica da CGU no sentido de que os fatos de comprovada "má-fé" não se submetem à decadência prevista no artigo 54 da Lei 9.784/99, restando ao atual Departamento de Órgãos Extintos, o qual assumiu as atribuições do então DERAP/SE/MP, a adoção das providências cabíveis de revisão dos atos irregulares.

Causa

Entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de que os atos irregulares sob comento já teriam sofrido prescrição, não cabendo nem mesmo instaurar a sindicância ou processo administrativo disciplinar a fim de apurar a responsabilidade dos agentes que contribuíram para prática da ilegalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

O entendimento descrito anteriormente foi consubstanciado na Nota Técnica 1928/2012/DEPOG/DE/SFC/CGU-PR, de 14/09/2012, tendo sido levado ao conhecimento do então DERAP/SE/MP, por meio do Ofício 27100/2012/DEPOG/DE/SFC/CGU-PR, de mesma data.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306480/006, de 22/04/2013, solicitando informações sobre as providências adotadas diante dos fatos mencionados na citada Nota Técnica, os gestores informaram que entendem ser necessária a manifestação conclusiva acerca da situação funcional individual de cada servidor arrolado no Relatório de Auditoria Operacional nº 11/98, razão pela qual voltaram a trabalhar com o universo de 316 servidores, passíveis de enquadramento equivocado, dos quais 66 se encontram abrigados por decisões judiciais atualmente.

Ao ser questionado sobre o valor pago indevidamente no exercício de 2012, os gestores apresentaram um cálculo por estimativa, considerando os valores pagos a título de remuneração de servidor ativo, da última classe e padrão de cargo do PGPE de nível superior, que recebe remuneração no valor de R\$ 7.000,00, subtraído o valor da remuneração de servidor ativo, da última classe e padrão de cargo do PGPE de nível médio, que recebe o valor de R\$ 3.117,11, chegando-se ao valor bruto de R\$ 3.882,89. Multiplicando-se este valor por 13 remunerações e o resultado por 316, chega-se ao prejuízo potencial de R\$ 15.950.912,15 pago no exercício de 2012, sem considerar os valores devidos a título de férias remuneradas, auxílio-alimentação e transporte, vantagens pessoais, etc.

Entretanto, os gestores ressaltam mais uma vez que somente após análise de cada caso individual poder-se-á chegar a um valor exato do que seria pagamento indevido, passível de devolução ao erário.

Sobre as providências adotadas e ainda pendentes de conclusão, segundo os gestores foi efetuado o mapeamento da situação individual de cada servidor, mediante extração de dados do SIAPE (órgão/entidade de vinculação; situação funcional: ativo, aposentado ou instituidor de pensão) e consulta ao sítio do TCU na internet (situação do ato de concessão: julgado legal, julgado ilegal, aguardando parecer do controle interno, sem registro).

Segundo o gestor, a próxima atividade a ser executada diz respeito à análise conclusiva da situação dos 316 servidores, sendo que, em relação aos servidores que se encontram vinculados à Unidade Pagadora DEPEX, esta se dará mediante consulta minuciosa aos dossiês funcionais individuais que se encontram sob a guarda daquele Departamento. Para as situações comprovadamente irregulares que envolvam servidores aposentados ou instituidores de pensão, estas serão formalmente comunicadas ao TCU, sendo que, em relação aos servidores ativos, estes serão formalmente notificados, visando oportunizar aos interessados o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Em relação aos servidores vinculados a outras Unidade Pagadoras, serão encaminhados documentos necessários à análise conclusiva pelos respectivos órgãos ou entidades de lotação, devendo estes apresentarem o resultado de suas análises diretamente à CGU.

Finalmente, a proposta de atuação por parte dos gestores, no que diz respeito à análise conclusiva de cada servidor, estabeleceu como prioridade os processos que envolvem demandas judiciais e, depois destes, os que envolvem aposentadorias e pensões já julgados pelo TCU, os que estão aguardando parecer da CGU, os que ainda não foram registrados no SISAC/TCU e, por fim, os relativos aos servidores ativos.

Análise do Controle Interno

Observa-se que, após a definição, por parte da Advocacia-Geral da União, de que não se aplica qualquer prazo decadencial ao direito de a Administração Pública anular os atos administrativos praticados sob influência da má-fé por parte do beneficiado, os gestores voltaram a tratar da questão, conforme recomendado por esta CGU.

Nesse sentido, concordamos com a proposta de atuação sugerida pelo DEPEX, de análise individual de cada servidor, com o objetivo de se avaliar efetivamente o valor que eventualmente vem sendo pago indevidamente, dando oportunidade de contraditório e ampla defesa.

Concordamos também com a prioridade estabelecida para análise desses processos, considerando a necessidade de priorizar os casos em que existem decisões judiciais e os casos em que já houve julgamento, pelo TCU, de aposentadorias e pensões.

Entretanto, ressaltamos a importância de serem adotadas as providências o mais rápido possível, considerando o cálculo feito pelos próprios gestores dos valores potencialmente pagos indevidamente, que ultrapassam R\$ 15 milhões no exercício de 2012.

Recomendações:

Recomendação 01: Recomendamos ao DEPEX que avalie cada um dos 316 casos de possível enquadramento irregular, conforme plano de ação apresentado, com o objetivo de se avaliar se de fato houve a irregularidade e de se calcular efetivamente o valor pago indevidamente, adotando as providências para a revisão dos atos de reenquadramento, quando se confirmar a irregularidade.

Achados da Auditoria - 201306488

Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1.1 Gestão de Assuntos Internacionais

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação básica da Ação 20QN - Gestão de Assuntos Internacionais

A Ação 20QN - Gestão de Assuntos Internacionais está sob responsabilidade da Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN. Seguem demais dados da Ação:

Programa 2125 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Ação 20QN - Gestão de Assuntos Internacionais	
Descrição da Ação: Análise e acompanhamento da política dos organismos financeiros internacionais de desenvolvimento, da política externa, integração sulamericana e de comércio exterior, mediante formulação de posição interna e participação em fóruns internacionais de discussão, inclusive os relativos à revisão de carteira de empréstimo e volume de recursos disponíveis; análise e acompanhamento de pleitos de financiamento externo, participação em missões de preparação e monitoramento da execução dos projetos com recursos internacionais, mediante visitas in loco.	
Dotação Recebida para a Ação (R\$)	Representatividade da Ação*
320.000,00	100%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2125.

Segundo o Decreto n.º 7.675, de 20/01/2012, compete à SEAIN:

I - formular diretrizes, planejar, coordenar as políticas e ações para a negociação de programas e projetos do setor público, vinculadas a fontes externas;

II - avaliar pleitos de programas ou projetos do setor público, vinculados a fontes externas, mediante informações prestadas por mutuários;

III - assegurar que os contratos a serem negociados tenham os respectivos projetos compatíveis com a autorização dada pela COFIEIX;

IV - acompanhar a execução de programas e projetos aprovados pela COFIEIX, mediante informações prestadas por mutuários ou órgãos executores e por organismos ou agências internacionais, e recomendar, quando necessário, alterações em sua implementação;

V - emitir parecer sobre conveniência e a oportunidade para inclusão de contribuições obrigatórias e voluntárias nas Propostas Orçamentárias deste Ministério, e instruir o processo de pagamento das integralizações de cotas e das contribuições voluntárias e obrigatórias aos organismos internacionais, observadas as diretrizes estabelecidas em ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VI - no âmbito de competência do Ministério, acompanhar e avaliar as políticas e diretrizes globais de organismos multilaterais de desenvolvimento e a posição brasileira nesses organismos;

VII - participar, no âmbito da União, da elaboração do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária; e

Foi definido como escopo desta auditoria a competência inscrita no inciso IV do Decreto n.º 7.675/2012, tendo em vista a relevância do monitoramento e avaliação do desempenho dos projetos financiados com recursos externos, cuja materialidade envolve na carteira ativa de projetos da SEAIN 294 projetos em execução, num montante total de US\$ 80 bilhões.

1.1.2 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.1.2.1 Informação

Resultados alcançados pela Unidade no que se refere ao monitoramento de projetos

A unidade da SEAIN responsável pela atribuição de acompanhar a execução de programas e projetos aprovados pela COFIEX é a Coordenação Geral de Financiamentos Externos - COGEX, conforme o art. 11 da Portaria n.º 369, de 26/08/2010, que dispõe sobre o regimento interno da Secretaria. Atualmente, a COGEX possui 17 pessoas, não havendo uma equipe específica para acompanhamento da execução dos projetos.

Acompanhamento de Projetos

Segundo a Unidade, o acompanhamento dos projetos se dá:

- Semestralmente, através do envio de formulários aos mutuários;
- Pelo recebimento de relatórios elaborados pelos Organismos Financeiros de Desenvolvimento (OFIDs) em decorrência de missões, em especial daquelas de meio termo dos projetos; e
- Quando da revisão da carteira, que ocorre uma ou duas vezes por ano, por meio do recebimento de relatórios elaborados pelas OFIDs. O foco da revisão são os projetos com problemas, como a baixa execução;

Caso haja algum pleito de prorrogação de prazo e/ou remanejamento de recursos entre componentes ou categorias de gasto do projeto com baixa execução, é feita uma análise com escopo ampliado, de forma a abarcar toda a carteira de projetos do mutuário.

Os principais pontos analisados no acompanhamento são:

- Execução financeira: Relação entre a taxa de desembolso e percentual de prazo decorrido do projeto; e
- Execução física: metas explicitadas para cada componente e o percentual de tempo decorrido do projeto;

Embora existam critérios para esses indicadores, os projetos são avaliados individualmente pelo analista, em função de suas particularidades, como a existência de processos licitatórios, necessidade de audiências públicas ou outras exigências legais. O atual sistema da SEAIN (SISPRO) não permite o cadastramento dos componentes individuais do projeto ou o acompanhamento do cronograma decorrente. Esta funcionalidade está prevista no novo sistema (Sistema de Gerenciamento Integrado da SEAIN - SIGS), mas o módulo a qual pertence (PRJ, responsável pelo acompanhamento dos projetos) ainda está em fase de implementação. Registre-se ainda que, segundo a Secretaria, estão previstas visitas *in loco*, com a participação de técnicos da SEAIN, nos projetos identificados como sendo de alta complexidade e/ou quando da fragilidade do mutuário/executor.

O produto final do acompanhamento são relatórios e, quando há pleitos relativos ao projeto (prorrogação e/ou remanejamento de recursos entre componentes e categorias de gasto), Notas Técnicas. Estas são elaboradas pelo técnico da área temática e contém o parecer

deste quanto ao mérito do pleito. Os pareceres são revisados e/ou complementados pelos Coordenadores e pelo Coordenador Geral, que emitem seus próprios pareceres, e este conjunto é encaminhado ao Secretário de Assuntos Internacionais, de modo a subsidiar seu posicionamento na COFIEEX.

Revisão de Carteira

A revisão da carteira de projetos de cada OFID ocorre uma ou duas vezes por ano, dependendo do Organismo envolvido. A revisão da carteira tem como foco os projetos que apresentam problemas (baixa execução, por exemplo). São levados em conta também outros indicadores, como o número de prorrogações de prazo de desembolso, ocorrência de cancelamento de saldos, expansão ou redução de metas e reformulações dos projetos. Tanto a SEAIN como os OFIDs elaboram listas de projetos para análise; a sobreposição dos conjuntos, entretanto, é elevada, demonstrando a grande similaridade dos critérios de seleção.

Diagnóstico

Ao fazer uma leitura mais ampla das respostas fornecidas pela Unidade sobre o procedimento de acompanhamento da execução dos projetos e da apresentação do Sistema de Gerenciamento Integrado da SEAIN (SIGS), a equipe de auditoria identificou um possível risco nesse processo estratégico, em função do aparente foco da unidade em pleitos, o que inibiria uma avaliação da totalidade da carteira de projetos.

O foco da unidade no processamento dos pleitos dos mutuários parece ser concreto: desde a escolha de seu indicador institucional (percentual de pleitos avaliados) até um dos gatilhos para elaboração de análise sobre os projetos (existência de pleito do mutuário, seja de novo financiamento, seja de repactuação de financiamento já contratado). Este foco é compreensível, tanto pela dinâmica envolvida - os mutuários são os "clientes" da SEAIN, e cobram celeridade no atendimento - quanto pela importância dos pleitos em si.

Contudo, esses vieses no processo de acompanhamento podem criar uma lacuna no monitoramento de projetos que não se enquadram nas duas situações mencionadas. O acompanhamento tende a se tornar reativo, dificultando a identificação e/ou mapeamento dos problemas potenciais e/ou em sua fase inicial, e a consequente tomada de ações de correção de forma tempestiva, bem como o mapeamento de boas práticas e inovações.

Entende-se que, para desenvolver um acompanhamento efetivo sem comprometer suas demais atribuições, a Unidade deve construir critérios de valoração dos projetos de forma a acompanhar de forma diferenciada os projetos mais importantes e/ou problemáticos, mas assegurando o acompanhamento de 100% da carteira dentro de um período razoável de tempo. Além disso, deve cada vez mais avançar para não acompanhar apenas a execução financeira dos projetos, e sim a efetiva entrega dos produtos de seus componentes (i.e., a execução "física" do projeto).

Cabe destacar que, no âmbito do Planejamento Estratégico 2012-15 do Ministério, a unidade informou que *"está em desenvolvimento projeto de estruturação do acompanhamento físico dos projetos, a partir de critérios de seleção e indicadores específicos. Também está previsto no Planejamento Estratégico, aprimorar a sistematização do acompanhamento"*. Mais ainda, o módulo de acompanhamento do SIGS - o PRJ - está em fase de implementação. Nesse contexto oportuno, o presente diagnóstico tem o intuito de alertar a unidade e servir como mais um insumo a ser contemplado nestas iniciativas.

1.1.3 Resultados da Missão Institucional

1.1.3.1 Informação

Avaliação dos indicadores institucionais associados à Ação 20QN - Gestão de Assuntos Internacionais

Os indicadores considerados no processo de avaliação dos resultados institucionais da SEAIN visam mensurar o volume de pleitos recebidos e analisados por cada uma das áreas da Secretaria, objetivando fazer o acompanhamento físico da análise dos pleitos recebidos, de forma a cumprir com os compromissos e metas estipuladas na LOA.

A análise de indicadores ocorre semestralmente e sua fórmula de cálculo consiste no percentual de análise de cada pleito recebido por cada Coordenação Geral da Secretaria responsável pela execução da Ação "Gestão de Assuntos Internacionais - 20QN" incluída no PPA, conforme segue:

Pleitos avaliados / Pleitos recebidos

O indicador final da SEAIN é a média aritmética do percentual do indicador de cada uma das Coordenações Gerais da Secretaria.

No que se refere a esse indicador, somos de opinião que ele atende aos requisitos de acessibilidade e economicidade e funciona como uma ferramenta de gestão que avalia a produtividade das diferentes áreas da Secretaria. No entanto, entendemos que há espaço para a institucionalização de outros indicadores a fim de representar com a maior proximidade possível a situação das coordenações e da Secretaria frente a seus macroprocessos finalísticos.

Podemos citar como novos indicadores a serem agregados aqueles já existentes em outras áreas e acompanhados em âmbito informal (percentual executado do orçamento destinado aos organismos internacionais, por exemplo) e os novos indicadores previstos no Planejamento Estratégico, inclusive contemplando o acompanhamento de projetos conforme exposto no item anterior.

2 Controles da Gestão

2.1 Controles Internos

2.1.1 Avaliação dos Controles Internos

2.1.1.1 Informação

Avaliação dos controles internos da Unidade relacionados ao processo de monitoramento de projetos de recursos externos

No âmbito dos controles internos, e dentro do escopo desta auditoria (acompanhamento, por parte da Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN, da execução de programas e projetos aprovados pela COFIEIX), dois pontos merecem destaque: a implementação do novo sistema de apoio da SEAIN e o acompanhamento *in loco* dos projetos.

O primeiro pela magnitude da melhoria em termos de segurança, robustez da plataforma e acréscimo de funcionalidades; e o segundo porque, dado que o acompanhamento é feito prioritariamente apenas através do envio de informações pelos mutuários e pelos Organismos Financeiros de Desenvolvimento (OFIDs), o acompanhamento *in loco* torna-se uma ferramenta importante de aferição da acuidade dessas informações.

O Sistema de Informações Gerenciais da SEAIN - SIGS

A SEAIN está desenvolvendo um novo sistema gerencial, o Sistema de Informações Gerenciais da SEAIN - SIGS. Esse sistema objetiva

substituir o atual sistema de acompanhamento (SISPRO) e acrescentar uma série de funcionalidades e melhorias às atividades da Secretaria.

O sistema foi viabilizado através da Cooperação Técnica não reembolsável (doação) ATN/OC-11874-BR, no montante de US\$ 660 mil (sendo US\$ 60 mil de contrapartida), firmada em novembro de 2009.

O primeiro módulo do SIGS é o Sistema de Gerenciamento de Solicitações de Carta Consulta (SGS), que gerencia a captação de pleitos de financiamento externo. Além de remodelar os campos a serem preenchidos, de forma a tornar seu uso mais amigável e acessível à União, Estados, Municípios e Distrito Federal e reduzir a necessidade de consultorias, o sistema utiliza solução de certificação digital para o envio e alteração de pleitos, aumentando a segurança quanto à autenticidade das informações.

O módulo SOLAR é disponibilizado para os técnicos da SEAIN e os membros da COFIEIX. Aos primeiros, fornece uma série de ferramentas para auxílio na análise de pleitos, de forma a gerar uma Nota Técnica com base nas informações e análises de cada campo da carta consulta por aquele técnico. Além disso, utiliza solução de processo e protocolo eletrônicos, eliminando a necessidade de registros em papel ou o manuseio físico de processos, aumentando a segurança, disponibilidade e acessibilidade das informações.

Já para os membros da COFIEIX, o módulo SOLAR permite consultar os pleitos, realizar a marcação e acompanhamento de reuniões da Comissão e de seus Grupos Técnicos, e elaborar documentos. Estão em fase de implementação ainda funcionalidades de acompanhamento financeiro e construção de relatórios.

Finalmente, o módulo PRJ, também em fase de implementação, permitirá o acompanhamento físico e financeiro a partir dos dados fornecidos pelos mutuários, garantindo, assim, acompanhando *on-line* dos projetos. Quando finalizado, permitirá a visualização das seguintes informações principais: dados básicos do projeto, cronograma e execução financeiros por categoria de gasto e cronograma e execução física por produtos. Esta última funcionalidade, em especial, será de grande valia para um melhor acompanhamento dos projetos, permitindo aos técnicos da Secretaria uma melhor avaliação das capacidades e fragilidades de cada mutuário, e possibilitando a automação de uma série de análises que hoje são feitas com base na experiência dos analistas.

Registre-se ainda que tão importante quanto as melhorias de produtividade e acessibilidade proporcionadas pela interface e pelas funcionalidades do novo sistema, são as melhorias de segurança derivadas pela mudança de plataforma (o sistema anterior utilizava o MS ACCESS como banco de dados, com todos os problemas de segurança, integridade e acesso multiusuário daí decorrentes) e pela utilização de um único repositório de dados, possibilitando uma maior integração de informações.

Acompanhamento *in loco*

Os critérios atualmente utilizados pela SEAIN para acompanhamento presencial são os seguintes:

1. Projetos críticos em relação à execução físico-financeira;
2. Mutuários cuja carteira contém mais de um projeto;
3. Projetos com características técnicas/operacionais similares;
4. Complexidade institucional/técnica e operacional do projeto;
5. Valor do financiamento para o projeto; e

6. Histórico do mutuário em relação a empréstimos externos.

Os critérios apresentam boa completude, vez que abordam a materialidade (5), criticidade (1 e 4) e o conhecimento da Secretaria sobre o mutuário (6), além de preocupar-se com a otimização dos esforços e recursos humanos e orçamentários da unidade (2 e 3).

O Modelo de Relatório de Missão de Acompanhamento é o seguinte:

- a) Técnico responsável;
- b) Período da missão;
- c) Data de Assinatura - Vencimento;
- d) Quadro de recursos do Programa/Projeto por fonte e componente;
- e) Desembolsos de recursos do financiamento e de contrapartida, comparados com o prazo de desembolso vigente para o Contrato de Empréstimo;
- f) Descrição sintética da execução do Projeto/Programa por Componente com a elaboração de quadro de metas previstas/executadas;
- g) Principais entraves/pendências identificados;
- h) Medidas adotadas pelo mutuário/executor para equacionar os entraves/pendências;
- i) Situação contratual;
- j) Visita às obras (quando corresponda);
- k) Conclusões/Recomendações;
- l) Anexos;
- m) Atualização de informações sobre o mutuário/executor, e técnico do agente financeiro, quando corresponda.

Ao analisar-se esta estrutura e os dois Relatórios de Missão referentes aos acompanhamentos presenciais realizados em 2012 (embora ressalte-se serem missões de encerramento), observa-se a boa prática de estabelecimento de um modelo de relatório de visita *in loco*, o que permite uma padronização dos resultados obtidos.

Entendemos que as visitas presenciais devem ser utilizadas, inclusive, para que a SEAIN possa validar as informações prestadas pelo mutuário, em especial quanto ao diagnóstico de eventuais problemas e a abrangência e efetividade das soluções propostas; além disso, essas visitas devem permitir uma avaliação por parte da SEAIN a respeito da competência e/ou qualificação técnica da equipe responsável pelo projeto e do próprio arranjo institucional de suporte ao mesmo. Tais avaliações podem subsidiar não só a avaliação de novos pleitos, mas também são subsídios para recomendações de ações corretivas (qualificação, mudança de vinculação da unidade do projeto para outra Secretaria, melhorias e/ou aumento da equipe), quando for o caso.

Importa registrar também que, em virtude do momento atual, da implantação do novo sistema, este poderá vir a promover um grande salto de qualidade no acompanhamento dos projetos realizados pela SEAIN. Neste contexto, faz-se necessário ressaltar que a possibilidade de que os relatórios de visitas presenciais também sejam inseridos no referido sistema, permitindo, inclusive, o acompanhamento de eventuais recomendações efetuadas, poderia contribuir para a obtenção de uma visão mais qualitativa sobre um determinado projeto/mutuário, possibilitando a consolidação do máximo de informações disponíveis.

Achados da Auditoria - 201306279

Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI

1 Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública

1.1 Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação básica da Ação 20QM - Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília.

A Ação 20QM - Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília está sob responsabilidade da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP. Seguem demais dados da Ação:

Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	
Objetivo 0607 - Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas.	
Iniciativa 02D8: Integração de ações, processos de trabalho e compartilhamento de recursos entre os órgãos da Administração Pública	
20QM - Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília	
Descrição da Ação: Manutenção e ampliação da infraestrutura implantada e dos serviços como interconexão entre redes remotas, acesso à internet, videoconferência e integração dos sistemas de voz corporativa, bem como o desenvolvimento de estudos para a disponibilização de novos serviços.	
Dotação Recebida para a Ação (R\$)	Representatividade da Ação*
2.430.000,00	8,09%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2038.

A Ação 20QM foi selecionada para análise tendo em vista o impacto potencial do Projeto Infovia no estabelecimento de uma infraestrutura integrada de dados, voz e imagem, que atenda a Administração Pública Federal com um elevado padrão de qualidade e segurança e com o menor custo possível.

1.1.2 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.1.2.1 Informação

Avaliação dos resultados alcançados na Ação 20QM - Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília

A avaliação dos resultados alcançados pela Unidade relacionados à Ação 20QM se baseou no desempenho medido pelos indicadores e iniciativas, relativos à Ação de Governo estabelecida no Planejamento Estratégico da SLTI.

O Relatório de Gestão da SE - exercício 2012 traz as informações sobre o Planejamento Estratégico, Plano de Metas e de Ações da SLTI. O planejamento da SLTI é estruturado de forma similar à estrutura de cada programa do Plano Plurianual 2012-2015.

O objetivo da ação é a manutenção e ampliação da infraestrutura implantada e dos serviços como interconexão entre redes remotas, acesso à internet, vídeo conferência e integração dos sistemas de voz corporativa, bem como o desenvolvimento de estudos para a disponibilização de novos serviços.

O quadro a seguir demonstra a execução físico-financeira da ação 20QM:

Produto	Metas	Previsto	Executado	% do executado em relação ao previsto
Infraestrutura mantida - unidade	Física	1	1	100
	Financeira	2.430.000,00 (1)	1.151.032,00 (2)	47,37

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com Base em dados do Sistema SIOP e do SIAFI

1 - Dotação atualizada constante do SIAFI

2 - Refere-se ao valor liquidado

A Unidade justifica no Relatório de Gestão o baixo índice de liquidação pelas dificuldades enfrentadas na licitação de empresa para prestar serviços de infraestrutura de rede de fibras óticas, uma vez que o processo foi encaminhado para a área de compras em maio/2012 e o contrato só foi assinado em novembro/2012. A SLTI informa ainda que as obras previstas no Contrato Administrativo nº 51/2012 iniciaram em novembro, portanto ficaram R\$ 744.968,15 como restos a pagar de 2012, a ser concluído no primeiro trimestre de 2013.

Os recursos estavam direcionados basicamente para os contratos nº 33/2011 - compartilhamento de infraestrutura de rede elétrica com a CEB, nº 01/2010 - serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, sistemas e suporte à operação da Solução de Voz com a Siemens, e nº 67/2011 e nº 51/2012 - infraestrutura de fibra ótica com a Peltier Comércio Indústria Ltda.

Observa-se a inexistência de correlação entre as metas física e financeira definidas na Lei de Orçamento Anual, em virtude do produto definido como meta física, o qual consiste na manutenção da infraestrutura. Nesse sentido, destaca-se a boa prática adotada pelos gestores de definição de indicadores institucionais, associados à execução financeira, que possam servir como ferramentas de gestão.

Segue avaliação do desempenho da Unidade relacionado ao projeto Infovia a partir dos objetivos e respectivos indicadores institucionais estabelecidos no Planejamento Estratégico 2011 a 2015:

1) Objetivo 15: ampliar a utilização dos serviços e produtos ofertados pela SLTI.

O indicador 15.1 projeta o número de órgãos do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação - SISP conectados à Infovia Brasília ao longo dos anos, sendo que para o final de 2012 estavam previstos 73, cumulativamente desde o início do projeto em 2005. O Relatório de Gestão apresentado pela Unidade informou que existem 87 órgãos conectados à rede Infovia Brasília, em mais de 168 pontos, distribuídos em mais de 125 Km de fibras óticas passadas na cidade de Brasília, destacando-se o serviço de Internet corporativa, que é o principal serviço prestado pela Infovia e que possui uma banda total de 2,23 Gbps, contratada junto ao Serpro.

2) Objetivo 11: promover a ampliação da cobertura e a efetividade do atendimento da rede de comunicação governamental.

O indicador 11.2 define a quantidade de centrais telefônicas dos órgãos conectadas ao serviço de voz da Infovia Brasília, a qual estava prevista em 50 para o final de 2012. O Relatório de Gestão trouxe a informação de que 6 novos pontos do Serviço de Voz foram adicionados em 2012, fazendo com que 50 pontos/centrais telefônicas fizessem parte da rede de voz corporativa, com 29 órgãos e entidades federais conectados.

No contexto do objetivo 11 do Planejamento Estratégico constam previstas entregas para o período de 2011 a 2015, das quais citamos as principais, conforme informações do Relatório de Gestão da Unidade:

- a) construção de obras de infraestrutura de rede para conexão de órgãos à Infovia: um dos indicadores utilizados é o número anual de obras de infraestrutura de rede ótica para atender aos acessos ou a estrutura central (backbone). O indicador é de 15 obras por ano e em 2012 foram implantadas 21 obras;
- b) realização de licitação para firmar ata de registro de preço para ampliação de rede e conexão de novos órgãos: foi firmada uma ata de registro de preços em 2012, válida até o final de agosto de 2013, permitindo a celebração de novos contratos para a expansão e adequação das fibras óticas; e
- c) assinatura de acordos de cooperação com o intuito de ampliar a capacidade de abrangência e atualização tecnológica da rede da Administração Pública Federal: a SLTI firmou acordos de cooperação técnica com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa/Fundação Universidade de Brasília - RNP/FUB, a Telecomunicações S.A. - Telebrás e o Governo do Distrito Federal - GDF, com o objetivo de expandir a rede para outros pontos com baixo investimento, em virtude do compartilhamento e trocas da infraestrutura de fibras óticas.

Analisando os resultados obtidos, mensurados pelos indicadores 11.2 e 15.1 do Planejamento Estratégico da SLTI, e as entregas efetuadas entendemos que o desempenho da Unidade em 2012 frente ao Projeto Infovia foi satisfatório. Cabe registrar que o projeto de expansão, tratado no objetivo 11 do Planejamento Estratégico, foi analisado em maiores detalhes no item 1.1.2.2, a seguir.

1.1.2.2 Informação

Avaliação da expansão da infraestrutura da Infovia Brasília

Com o objetivo de aprofundar ainda mais a avaliação sobre os resultados alcançados com a Ação de Governo, foi realizado trabalho de acompanhamento da gestão ao longo do exercício de 2012, cujo escopo foi a análise da expansão da infraestrutura da Infovia Brasília.

Essa infraestrutura atualmente está implantada na região central de Brasília, atendendo a 87 órgãos públicos, 102 infraestruturas físicas e 168 pontos de aplicação/serviços, e estende-se pela Esplanada dos Ministérios, Setores de Autarquias Sul e Norte, Setores Bancários Sul e Norte, Setor de Grandes Áreas Norte e as extremidades que compreendem L2 Sul e Norte, W3 Norte, Setor Policial Sul, Setor de Indústrias Gráficas, Setor Comercial Sul, Setor Terminal Norte, Granja do Torto, Vila Planalto, Aeroporto, Setor de Indústria e Abastecimento e Setor Militar Urbano.

Verificou-se que as contratações efetuadas para viabilizar essa expansão derivam de processos licitatórios por registros de preços em parceria com outros órgãos, resultando em valores significativos. Assim, o escopo contemplou à análise dos processos licitatórios referentes aos Pregões nº 05/2011 e 34/2012, com uma análise do resultado do Pregão 29/2009, para efeitos de referência.

Os editais tinham por objeto a contratação de empresa de engenharia especializada na execução de serviços de infraestrutura de rede de fibras óticas para, sob demanda, realizar serviços de conexão física na rede Infovia Brasília. O serviço abrangia o fornecimento de materiais, instalação e certificação de infraestrutura de fibras óticas.

O edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preço nº. 05/2011, com valor estimado de R\$ 38.532.141,00, teve como gerenciador a

SLTI/MP e dele participaram também o Ministério da Defesa - MD e a Universidade de Brasília - UnB. Disputaram o pregão o total de 11 empresas, cuja vencedora foi a empresa Peltier Comércio e Indústria Ltda, com valor final de R\$ 20.238.883,80 para o único lote contendo 72 itens. Esse valor apresentou uma diferença a menor de aproximadamente 47% do valor estimado.

Já o edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preço nº. 34/2012 tinha como valor estimado R\$ 41.345.641,00 e dele participaram, além da SLTI/MP, a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal - SEPLAN/DF e a Universidade de Brasília - UnB. Disputaram o Pregão o total de 12 empresas, cuja vencedora também foi a empresa Peltier Comércio e Indústria Ltda, com valor final de R\$ 22.508.430,00 para o único lote contendo 87 itens. Esse valor apresentou uma diferença a menor de aproximadamente 46% do valor estimado.

Nesse sentido, procedeu-se ao exame do processo de planejamento das contratações, tendo por base as pesquisas de preço realizadas, os fundamentos para o estabelecimento das quantidades previstas, a composição da ata e o risco de ocorrência de jogo de planilhas.

Especificamente com relação à metodologia de formação dos preços de referência, constatou-se que, apesar de os gestores terem cumprido o disposto na legislação e o definido pela doutrina, com a obtenção de pelo menos três propostas de preço para a formação dos valores de referência, isso não foi suficiente para permitir à Administração obter valores de referência que se aproximassem dos valores que seriam efetivamente contratados, considerando que o deságio total referente aos processos de 2011 e 2012, quando se compara o valor contratado com o de referência, foi próximo a 50%.

Nesse sentido, foi recomendado que se acrescentasse ao procedimento de pesquisa de preços já realizado duas outras medidas:

- a) Solicitação de cotação para todas as empresas que retiraram o pregão no certame imediatamente anterior: no pregão 34/2012, no qual foram consultadas mais empresas, foi possível obter um preço de referência que se distanciou menos dos valores que vinham sendo contratados anteriormente; e
- b) Utilização da média dos melhores lances fornecidos por todas as empresas no certame imediatamente anterior, como mais uma variável a ser adotada na definição dos preços de referência: esse índice, nos casos concretos analisados, teria contribuído para a definição de valores de referência mais próximos daqueles que seriam efetivamente contratados.

Cabe destacar, por outro lado, que a dificuldade em se realizar a pesquisa de preços é inerente ao processo de contratação e afeta toda a Administração Pública.

Assim, considerando o papel a ser desempenhado pela SLTI como Órgão Central do Sistema de Serviços Gerais - SISG e do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, com a atribuição de orientar os demais órgãos da Administração Pública integrantes dos citados sistemas a respeito dos procedimentos de contratação, dentre outros aspectos, entendemos que a Secretaria pode assumir papel fundamental no estabelecimento de procedimentos para a definição de preços de referência.

Dessa forma, foi recomendado que fosse avaliada a conveniência e oportunidade de se realizar estudos com o objetivo de se definir orientações para:

- a) Criação de banco de preços praticados com a Administração Pública;
- b) Elaboração de estimativas de preço e pesquisas de mercado;

- c) Formação de juízo crítico sobre os preços obtidos; e
- d) Definição de indicadores para aferir objetivamente a adequabilidade das pesquisas de mercado realizadas.

Já no que se refere à definição do quantitativo de itens a serem contratados e ao formato definido para a ata de registro de preços, identificou-se que as contratações de infraestrutura da Infovia tem sido feitas por pregão eletrônico do tipo menor preço por grupo único.

Nesse sentido, constatou-se que a variedade de itens distintos aumentou em 74% ao longo dos três pregões, passando de 50 em 2009 para 87 em 2012. Entretanto, ao aprofundar-se a análise, nota-se que, não obstante um crescimento na diversidade de itens previstos nas atas, houve uma tendência de concentração destas em termos de custo (preço de referência individual multiplicado pela quantidade prevista) em cada vez menos itens. A tabela a seguir exemplifica o exposto, listando os itens com participação igual ou superior a 5% do total de cada pregão.

Item	Pregão		
	29/2009	05/2011	34/2012
Abertura e fechamento de vala por metro - MD SOLO BRUTO	5,85%	19,42%	
Abertura e fechamento de vala por metro - Método não destrutivo - MND	5,86%		
Lançamento de dutos ou subdutos por metro linear 100 mm	5,93%	8,27%	
Lançamento de eletrodutos, eletrocalhas ou similares (metro)	8,65%		
Lançamento de cabo ótico subterrâneo, 48 vias		10,97%	
Lançamento de cabo ótico subterrâneo, 96 vias		5,72%	
Lançamento de cabo ótico aéreo 12 vias			5,37%
Lançamento de cabo ótico aéreo 96 vias	5,80%	11,21%	
Lançamento de cabo ótico aéreo 144 vias			20,10%
Fusão de fibra			10,82%
Lançamento de cabo ótico aéreo 72 vias			13,20%
TOTAL	32,09%	55,59%	49,48%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nas atas dos pregões 29/2009, 05/2011 e 34/2012

Obs.: No pregão 34/2012, muito embora os itens listados correspondam a um percentual total menor do que o observado no pregão anterior, este percentual foi alcançado com apenas quatro itens, contra cinco nos pregões anteriores.

No planejamento do pregão 34/2012, com uma execução onde apenas cinco dos 50 itens analisados tiveram uma execução superior a 50%, apenas oito itens tiveram redução nos seus quantitativos, e 24 tiveram aumento, sendo que em 19 casos os aumentos foram superiores a 50%.

Essa situação de baixa execução da ata cria um efeito colateral no que se refere às condições de qualificação técnica e econômico-financeira, pois são definidas com base na totalidade da ata, como se todos os itens fossem executados. Assim, exigências quanto à instalação e certificação de uma infraestrutura de fibra óptica com quantidade igual ou superior a 30,6 km (2011) e 33,7 km (2012), ao estabelecimento de responsável técnico que tenha realizado, no Brasil, instalação e certificação de infraestrutura de fibra óptica com quantidade igual ou superior a 30,6 km (2011) e 16,9 km (2012), e à apresentação de patrimônio líquido de no mínimo R\$ 3,9 milhões (2011) e R\$ 2,1 milhões (2012), correspondente a 10% do valor do contrato - não parecem razoáveis quando confrontadas com o escopo das obras efetivamente executadas, incluindo todas as adesões, registradas no Siafi, da intenção do registro de preços: 66 km de fibras em 2011, em contratos que totalizaram R\$ 3,8 milhões. Observa-se que o PL exigido na licitação de 2011 foi maior do que o valor efetivamente executado. Cabe destacar que, embora se tenha verificado que outros órgãos aderiram posteriormente à ata, entendemos que os critérios de seleção devem ser definidos com base na demanda que originou o certame, uma vez que a adesão à ata por outros órgãos está no campo das

possibilidades, não devendo, assim, ser tratada como premissa na definição de tais critérios.

Por outro lado, entende-se a necessidade de que a contratação preveja um cardápio amplo de itens passíveis de contratação, em função de demandas intempestivas ou que não foram previstas durante o processo de intenção de registro de preços, inclusive para atender futuras adesões à ata. Entende-se também que a Administração Pública deve buscar se proteger de empresas que venham a fracassar futuramente na execução pelo fato não de não terem o porte necessário para o projeto.

Por essas razões, foi recomendado inicialmente que fosse verificada a possibilidade de se dividir a licitação em grupos, agrupando projetos de escopo/magnitude similar (obras de acesso, adequação de backbone, etc) ou que possuam perfil, em termos de composição de custo, similares entre si, de modo a garantir a razoabilidade dos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira frente ao escopo dos projetos envolvidos.

Caso fosse identificada a impossibilidade de se separar os grupos a serem adjudicados, recomendou-se que fosse autuada no processo a justificativa para tanto, demonstrando a inviabilidade técnica e/ou econômico-financeira.

Além disso, independentemente do formato da licitação, recomendou-se que fosse autuada no processo da contratação a metodologia utilizada para a definição dos quantitativos, identificando aqueles provenientes dos partícipes e aqueles provenientes do próprio MP, destacando, nesse último caso, o que é referente a demandas previamente conhecidas, o que é referente a históricos, o que é margem para futuras adesões, etc., reduzindo ao máximo as margens de itens sobrepostos e as margens em função de eventuais demandas intempestivas, se a análise indicar que estas poderiam ser atendidas por meio da adesão do órgão/entidade à ata de registro de preço.

Todas as questões apontadas estão intrinsecamente relacionadas e podem contribuir para elevação significativa do risco de "jogos de planilha", no qual a empresa que já vinha prestando os serviços ao MP ao longo dos últimos anos poderia majorar os itens de maior execução e definir preços inexequíveis para os itens sabidamente não executados.

Em que pese o "jogo de planilhas" não ter se concretizado nos casos analisados, foi recomendado como uma boa prática de gestão que fosse publicado, juntamente ao edital, um histórico de execução das atas anteriores sobre o mesmo objeto, detalhando inclusive o histórico decorrente de adesões às atas, ressaltando que a execução passada não é garantia de execução futura, com vistas a nivelar o conhecimento, entre as empresas, acerca da possibilidade de execução, tornando o processo mais transparente e competitivo.

Foi recomendado, inclusive, que essa boa prática fosse normatizada, definindo que os órgãos da Administração Pública Federal integrantes do SISG passem a publicar o histórico de execução nos editais de licitações por preço global com a característica de adjudicação por um grupo grande de itens, quando couber.

Os resultados, consignados em detalhe no Relatório 201217309, demonstraram que o projeto Infovia vem sendo conduzido adequadamente pela Secretaria, trazendo grandes ganhos para a Administração Pública, ao permitir a criação de uma infraestrutura integrada de dados, voz e imagem, dedicada ao Governo Federal, buscando elevado padrão de qualidade e segurança e com o menor custo possível, em que pesem as possibilidades de melhoria nas atividades meio de suporte ao Projeto.

Cumpra-se destacar, por fim, que as providências adotadas pelos gestores serão acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanente, cabendo relatar que várias ações, principalmente no sentido de qualificar ainda mais o procedimento de pesquisa de preços, já foram adotadas pelos gestores ainda durante o período da auditoria.

1.1.3 Resultados da Missão Institucional

1.1.3.1 Informação

Avaliação dos indicadores da Ação 20QM - Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília

Os instrumentos de gestão utilizados pela Secretaria são o Planejamento Estratégico da SLTI (PE - SLTI) e a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), instrumento vinculado ao macroprocesso de proposição de atividades de administração dos recursos de informação e informática, no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP; e o Planejamento Estratégico do MP.

Foram analisados os indicadores contidos no PE - SLTI relacionados à AÇÃO 20QM - Rede de comunicação do Governo Federal - Infovia Brasília, sob responsabilidade da Secretaria:

Objetivo 11 - Promover a ampliação da cobertura e a efetividade do atendimento da rede de comunicação governamental.

Indicador 11.1 - Quantidade de pontos conectados ao serviço de videoconferência da Infovia Brasília.

Entregas:

- Divulgar os serviços ofertados pela Infovia junto aos órgãos;
- Coordenar as novas adesões de serviços ofertados pela Infovia;
- Construção de Obras de Infraestrutura de Rede para conexão de órgãos à Infovia;
- Elaborar especificações técnicas padronizadas para a Comunidade do SISP para contratação de Ativos de Rede;
- Realizar licitação para firmar ata de registro de preço para ampliação de rede e conexão de novos órgãos;
- Fimar acordos de cooperação com o intuito de ampliar a capacidade de abrangência e atualização tecnológica da rede da APF; e
- Migrar os portais gerenciados pelo MP para IPV6.

Fórmula: Soma do número de pontos conectados.

Indicador 11.2 - Quantidade de centrais telefônicas dos órgãos conectadas ao serviço de voz da Infovia Brasília.

Entregas: Não previstas no PE - SLTI 2011-2015.

Fórmula: Soma do número de centrais telefônicas conectadas.

Objetivo 15 - Ampliar a utilização dos serviços e produtos ofertados pela SLTI.

Indicador 15.1 - Número de órgãos do SISP conectados à Infovia Brasília.

Entregas: Não previstas no PE - SLTI 2011-2015.

Fórmula: Soma do número de órgãos conectados (valores cumulativos).

Tendo em vista que um indicador de desempenho é um número, porcentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas; que a finalidade da ação 20QM é "manter e ampliar a infraestrutura integrada de comunicação de dados, voz e imagem, com padrões de desempenho e segurança elevados, com o menor custo possível, para atender às necessidades de órgãos e entidades da administração pública em Brasília"; e que, por sua vez, a rede Infovia está em estágio de implantação, somos de opinião que os indicadores 11.1, 11.2 e 15.1 atendem os aspectos de utilidade, completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade.

Essa conclusão se dá em função de os indicadores analisados permitirem avaliar o quanto a Infovia vem se expandindo, pois dizem respeito, de forma geral, ao número de órgãos que vem aderindo a essa infraestrutura de conexão, funcionando como ferramentas adequadas de gestão para a tomada de decisões. Além disso, em função da maneira como foram construídos, é possível fazer uma avaliação temporal da evolução e as informações básicas para obtenção dos indicadores é de baixo custo.

Finalmente, cabe ressaltar que os resultados apontados pelos citados indicadores foram analisados no item 1.1.2.1, quando se avaliou os resultados alcançados na Ação de Governo.

2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

2.1 Sistemas Estruturantes e Corporativos

2.1.1 Origem do Programa

2.1.1.1 Informação

Informação básica da Ação 2C03 - Sistemas Estruturantes e Corporativos.

A Ação 2C03 - Sistemas Estruturantes e Corporativos estava, em 2012, sob responsabilidade da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP e da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI, conforme informações colhidas no SIOP. Seguem demais dados da Ação:

Programa 2125 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Ação 2C03 - Sistemas Estruturantes e Corporativos	
Descrição da Ação: Manutenções corretivas e evolutivas nos módulos e funcionalidades para os sistemas estruturantes e corporativos, atendimento de necessidades de informação e arquitetura tecnológica, tanto de hardware como de software necessários como suporte ao desenvolvimento das aplicações que compõem estes sistemas.	
Dotação atualizada para a Ação (R\$)	Representatividade da Ação*
224.891.199,00	100,00%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2125.

A Ação de Governo foi selecionada como escopo dessa auditoria em função de sua materialidade e da importância que os sistemas estruturantes têm para o funcionamento de toda a Administração Pública Federal Direta.

2.1.2 Efetividade dos Resultados Operacionais

2.1.2.1 Informação

Avaliação dos resultados alcançados na Ação 2C03 - Sistemas Estruturantes e Corporativos

O quadro a seguir demonstra a execução físico-financeira da Ação 2C03:

Produto	Metas	Previsto	Executado	% do executado em relação ao previsto
Sistema mantido - unidade	Física	80	91	113,75
	Financeira	R\$ 224.891.199,00 (1)	170.738.815,55 (2)	75,92

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria com base em dados do Sistema SIOP e do SIAFI

1 - Dotação atualizada constante do SIAFI.

2 - Refere-se ao valor liquidado

A implementação da Ação se dá a partir da elaboração de estudos e contratação de serviços de terceiros de TI, pagamento dos contratos de manutenção de sistemas e, de acordo com informações do SIOP, engloba as seguintes atividades:

- Informatização de Processos Administrativos - SCDP;
- Sistemas de Serviços Gerais - SIASG/SICONV;
- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE;
- Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG;
- Sistema de Informação para a Gestão do Patrimônio da União - SIAPA;
- Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - SIGPlan; e
- Sistema de Gerenciamento Integrado da SEAIN - SIGS.

Nesse sentido, a avaliação do desempenho da Unidade frente a Ação 2C03 - Sistemas Estruturantes e Cooperativos foi direcionada às melhorias ocorridas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - Siconv, além de apontamentos sobre o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg e o Comprasnet.

Cabe ressaltar que a avaliação do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape foi realizada no âmbito do relatório de auditoria da Secretaria de Gestão Pública, por pertinência temática, e o Sistema de Gerenciamento Integrado da SEAIN - SIGS, foi avaliado neste mesmo relatório, na parte específica relativa à Secretaria de Assuntos Internacionais.

Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - Siconv:

O Decreto nº 7.641, de 12/12/2011, estabeleceu que, a partir de 16/01/2012 todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligados ao Siconv deveriam utilizar o sistema.

A citada exigência abrange, inclusive, aqueles órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão, o qual deve ser integrado eletronicamente ao Siconv. Nesse sentido, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação teve que fornecer todo o apoio para que os órgãos que possuem sistemas internos pudessem fazer a interligação com o Siconv.

Além disso, o citado Decreto estabeleceu prazos para a implantação de funcionalidades relevantes no sistema, conforme segue:

a) Até 16/01/2012:

- implantação do módulo de acompanhamento e fiscalização.

b) Até 02/05/2012:

- implantação do módulo de chamamento público;

- implantação do módulo de termos de parceria;

- implantação do módulo de cotação prévia de preços para as entidades privadas sem fins lucrativos; e

- implantação do módulo de tomada de contas especial.

c) Até 30/06/2012:

- implantação da Ordem Bancária de Transferências Voluntárias - OBTV.

Todas as funcionalidades citadas foram implantadas pela SLTI/MP nos prazos estipulados, conforme detalhado a seguir:

Quanto ao módulo de Acompanhamento e Fiscalização:

O módulo de Acompanhamento e Fiscalização permite, de forma geral, as seguintes ações:

a) cadastramento de fiscais, de supervisores técnicos (para o caso de entidades mandatárias nos contratos de repasse) e de técnicos de terceiros (no caso de o concedente se valer de apoio técnico de terceiros);

b) vinculação dos fiscais cadastrados a um convênio;

c) estabelecimento de cronograma de vistorias *in loco*;

d) inclusão de relatórios de acompanhamento e fiscalização, os quais são analisados e aprovados pelo gestor do convênio também por meio do sistema;

e) solicitação de esclarecimentos pelo fiscal ao conveniente, as quais são respondidas também por meio do sistema;

f) notificação de irregularidades, as quais são justificadas também por meio do sistema; e

g) bloqueio e desbloqueio da execução financeira, vinculado a uma irregularidade, os quais são analisados pelo gestor do convênio também por meio do sistema.

Quanto ao módulo de Chamamento Público:

O módulo de Chamamento Público disponibiliza uma listagem, de acesso livre, dos chamamentos públicos em fase de recebimento de propostas, estando pronto para a divulgação dos resultados daqueles já homologados.

Considerando que a regra é a obrigatoriedade de chamamento público para transferências a serem realizadas a entidades privadas sem fins lucrativos, o sistema já está preparado para que o órgão concedente seja obrigado a fazer o chamamento, a menos que o caso concreto se encaixe em uma das exceções estabelecidas pela legislação, a seguir listadas, o que também fica registrado no SICONV:

a) nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção da parceria pelo prazo máximo de 180 dias;

- b) para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança;
- c) nos casos em que o projeto, atividade ou serviço já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos 5 anos e cujas prestações de contas tenham sido aprovadas; e
- d) transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS.

Importa registrar que o Siconv estabelece outras hipóteses de não utilização do chamamento público, nos casos em que já está previamente definido no Orçamento qual a entidade privada sem fins lucrativos será a beneficiária do recurso federal:

- Proponente Específico contemplado na Lei Orçamentária Anual; e
- Beneficiário de Emenda Parlamentar contemplado na Lei Orçamentária Anual.

Nesse sentido, alertamos a Unidade acerca do risco de questionamento a que está submetida, uma vez que essas exceções previstas no sistema não possuem respaldo normativo, em que pese entendermos que a responsabilidade pelo enquadramento em uma das exceções ao chamamento público ser do gestor do órgão concedente do recurso.

Quanto ao módulo de Termo de Parceria:

O módulo de Termos de Parceria permite, de forma geral, as seguintes ações, relacionadas à execução e à prestação de contas:

- a) registro da auditoria independente, quando a OSCIP recebe mais de R\$ 600.000,00;
- b) registro e gerenciamento de Comissão de Avaliação, responsável por acompanhar e fiscalizar a execução do termo de parceria;
- c) registro do regulamento da contratação a ser utilizado pela OSCIP na aplicação dos recursos financeiros transferidos; e
- d) registro dos relatórios de execução específicos dos termos de parceria.

Quanto ao módulo de Cotação Prévia de Preços:

O módulo de Cotação Prévia de Preços disponibiliza uma listagem, cujo acesso é livre, das cotações disponíveis para receber propostas, sendo possível, inclusive, o *download* dos arquivos que especificam o objeto da aquisição.

Cabe registrar que o próprio sistema efetua a comunicação sobre uma nova cotação prévia de preços aberta aos fornecedores cadastrados no SICAF que pertençam à linha de fornecimento do bem ou serviço a ser contratado, aumentando assim a possibilidade de concorrência entre as empresas.

Quanto ao módulo de Tomada de Contas Especial - TCE:

O módulo de TCE permite, de forma geral, as seguintes ações:

- a) solicitação de instauração de TCE, associada a um instrumento de transferência específico, devendo ser informados os responsáveis, o valor do débito original e atualizado, o motivo da instauração e todos os documentos que podem suportar a TCE; e
- b) análise da solicitação de instauração de TCE pela autoridade competente.

No ano de 2012 estava em processo de homologação a implantação do perfil da CGU enquanto parte integrante do procedimento de TCE, na elaboração do relatório, certificado e parecer que irão compor cada processo. O próximo passo será a implantação do perfil do TCU, enquanto órgão responsável pelo julgamento da TCE.

Com isso, todo o fluxo de TCE aberta para avaliação de recursos transferidos no âmbito do Siconv poderá ser acompanhado pelo próprio sistema, até seu julgamento.

Quanto ao módulo de Ordem Bancária de Transferência Voluntária - OBTV:

O módulo de OBTV foi lançado oficialmente no dia 21/06/2012, tendo sido feitos treinamentos pela SLTI tanto para os órgãos concedentes quanto para os convenentes, passando a ser obrigatória sua utilização para os convênios celebrados a partir de 31/07/2012.

A OBTV é a minuta da ordem bancária de pagamento de despesa do convênio, termo de parceria ou contrato de repasse encaminhada virtualmente pelo Siconv ao Siafi, mediante autorização do Gestor Financeiro e do Ordenador de Despesa do convenente, ambos previamente cadastrados no Siconv, para posterior envio, pelo próprio Siafi, à instituição bancária que efetuará o crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa.

A citada funcionalidade possibilita maior transparência da execução financeira das transferências voluntárias, além de possibilitar o acompanhamento da execução pelo órgão concedente de forma concomitante, uma vez que será necessário efetuar, de forma geral, as seguintes ações:

- a) cadastramento do credor e do respectivo domicílio bancário;
- b) cadastramento do processo de compra;
- c) cadastramento do contrato, associado a um processo de compra; e
- d) cadastramento do documento de liquidação, associado a um contrato e associado às metas do plano de trabalho.

Cabe ressaltar que a OBTV somente poderá ser utilizada para os novos convênios firmados. Isso ocorre porque todo o processo que envolve a OBTV está lastreado no controle do saldo do convênio e das fontes de recursos no Siafi, pois o pagamento com OBTV somente poderá ser efetuado se houver saldo nessas respectivas fontes de recursos controladas pelo Siafi. Os convênios em execução anteriores à OBTV permitem que o convenente tenha acesso à conta bancária do convênio e possa efetuar transferências por meio de *internet banking*, fazendo com que seja impossível para o Siconv e para o Siafi saber e garantir qual o valor exato do saldo do convênio até que a prestação de contas seja realizada, inviabilizando, nesses casos, a utilização da citada funcionalidade.

Conclusão:

Observa-se, assim, que a Unidade foi corresponsável por uma grande evolução de funcionalidades do Siconv no exercício de 2012, tornando-o um sistema de gestão e controle de transferências voluntárias cada vez mais eficiente.

Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG

No segundo semestre de 2012 foi realizado estudo, consignado na Nota Técnica nº 2494, de 19/11/2012, sobre as funcionalidades do SIASG, bem ainda das informações disponíveis no Comprasnet sobre Atas de Registro de Preços e contratos continuados.

Dentre diversas funcionalidades do sistema, o SIASG permite a geração dos documentos Nota de Empenho - NE, Nota de Lançamento - NL e o documento hábil Nota Fiscal de Pagamento/Fatura - C/Contrato - NO, por meio da integração com o Siafi.

A Nota de Empenho - NE dá suporte às despesas originárias das compras e contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sendo gerada por meio da inserção no SIASG da Minuta de Empenho - ME, utilizando-se do módulo denominado Sistema de Minuta de Empenho - SISME. Cabe ressaltar que, para emissão da ME, é necessário que estejam cadastrados no SIASG os dados referentes ao resultado da licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Outra funcionalidade do SIASG é a geração da NL para apropriação do acompanhamento físico-financeiro do contrato, a partir de interação com o Siafi. Para que seja possível a geração da NL no SIASG torna-se necessário o registro nesse sistema dos dados referentes ao contrato, bem ainda das informações relativas ao resultado da licitação/dispensa/inexigibilidade.

Por último, é possível apropriar a nota fiscal emitida pelo contratado por meio da geração no SIASG do documento hábil denominado NO, ato referente à fase da liquidação da despesa. Para a geração da NO é necessário que estejam registrados no SIASG, além dos dados requisitados para o lançamento da NE e da NL, aqueles relativos ao cronograma do contrato e à medição da parcela a que se refere o documento fiscal.

A utilização dos módulos do sistema para aqueles órgãos não pertencentes ao Sistema de Serviços Gerais - SISG se dá pela assinatura de Termo de Adesão, previamente solicitado à SLTI. Resta esclarecer que a utilização do sistema pode se dar, ainda, de forma total ou parcial, nesse último caso utilizando-se apenas módulos específicos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, desde o exercício de 2003, vem exigindo que os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos utilizem o SIASG para registro das compras e contratos e da respectiva execução físico-financeira.

A Instrução Normativa SLTI nº 2/2011, ao estabelecer procedimentos para a operacionalização dos módulos e subsistemas que compõem o SIASG, manifesta a obrigatoriedade de se utilizar todos os módulos que compõem o sistema.

Assim, considerando:

- a) A exigência contida nas LDOs de registro das compras e contratações no sistema SIASG, reforçado pelo disposto na IN SLTI nº 02/2011;
- b) Que da impossibilidade de os órgãos emitirem Nota de Empenho para suportar despesas com compras e contratos diretamente no Siafi, naturalmente surge a necessidade de cadastramento no sistema SIASG dos dados referentes à licitação, dispensa ou inexigibilidade para que seja emitida a Minuta de Empenho; e
- c) Que, caso todas as informações referentes à execução financeira relativa a compras e contratações estivessem centralizadas no SIASG, a Administração Pública manteria base de dados confiável sobre suas aquisições, as quantidades, os preços, os fornecedores e contratados, possibilitando o

melhor gerenciamento das aquisições e contratações, viabilizando, inclusive, a criação de um banco de preços.

Foi recomendado que a SLTI avaliasse a viabilidade e o impacto de tornar indisponível a emissão de NE, NL e NO relacionadas a contratos diretamente no SIAFI.

Sobre a adesão a atas de registro de preços - ARP, identificou-se que o SIASG não possui funcionalidade que critique a emissão de Minuta de Empenho por órgão/entidade que, em que pese não ter aderido à Ata, ou nem sequer ter consultado o órgão gerenciador, utiliza-se da mesma para adquirir bens e serviços.

Ocorre que a adesão a ARP sem conhecimento do órgão gerenciador, além de constituir descumprimento do Decreto nº 7.892/2013, pode causar prejuízos aos órgãos licitantes, uma vez que o fornecedor pode não mais possuir o estoque de bens ou a capacidade de prestar os serviços constantes na Ata quando da necessidade de contratação pelo gerenciador/participante.

Nesse sentido, considerando:

- a) A necessidade de os órgãos interessados em aderir a Atas de Registro de Preços consultarem o órgão gerenciador, conforme art. 22 do Decreto nº 3.892/2013;
- b) Os potenciais prejuízos causados pela adesão por órgãos e entidades sem conhecimento do gerenciador da Ata de Registro de Preços;
- c) A necessidade de os atos referentes às adesões às Atas de Registro de Preços ocorrerem em ambiente institucional, minimizando a ocorrência de relacionamentos entre fornecedores e órgãos à margem dos princípios legais e éticos que regem a Administração Pública; e
- d) A necessidade de a Administração Pública Federal possuir dados gerenciais sobre os contratos oriundos de Ata de Registro de Preços, inclusive para fins de controle e fiscalização.

Foi recomendado que a SLTI apresentasse plano de implementação de funcionalidades para que:

- a) As consultas para adesão às Atas de Registro de Preços feitas pelos órgãos "caronas" e dirigidas ao órgão gerenciador ocorram por meio do SIASG;
- b) As consultas aos fornecedores sobre possibilidade de adesão às Atas de Registro de Preços sejam encaminhadas pelo órgão gerenciador e por meio do SIASG;
- c) A manifestação dos fornecedores sobre possibilidade de adesão às Atas de Registro de Preços sejam encaminhadas ao órgão gerenciador por meio do SIASG, contendo, inclusive, declaração do fornecedor sobre a ciência de que o aceite não prejudicará as obrigações anteriormente assumidas;
- d) Somente se permita a emissão de Minuta de Empenho referente a adesão a ARP no sistema para aqueles órgãos cuja solicitação foi aceita pelo fornecedor da Ata por meio do SIASG;
- e) Seja exigido registro de pesquisa de preços no SIASG pelo órgão com intenção de adesão a Atas de Registro de Preços, anterior à emissão da Minuta de Empenho, demonstrando a vantagem da aquisição em termos financeiros e registrando o servidor que atestou a vantagem da compra/contratação; e
- f) Seja possível realizar consulta gerencial das Atas de Registro de Preços com os respectivos órgãos gerenciadores,

participantes e aqueles que aderiram à Ata, consulta essa aberta a todo cidadão.

Finalmente, no que se refere ao Comprasnet, a Instrução Normativa SLTI n.º 02/2008, que disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, define que:

"Art. 52. Os órgãos e entidades contratantes deverão publicar no comprasnet a listagem atualizada dos contratos continuados firmados, indicando:

I - a(s) contratada(s);

II - o(s) objeto(s);

III - os preços unitários, mensal e global, com as respectivas unidades de medida;

IV - o(s) quantitativo(s) de empregados envolvidos em cada contrato, quando a contratação implicar dedicação exclusiva de empregados da contratada;

V - o(s) valor(es) máximo(s) adotado(s);

VI - a(s) produtividade(s) de referência e a(s) produtividade(s) contratada(s);

VII - a(s) data(s) de referência para eventuais repactuações e os instrumentos legais a que se vinculam; e

VIII - a variação percentual entre o(s) valor(es) contratado(s) e o(s) repactuado(s), e o(s) novo(s) valor(es) decorrente(s)."

Em consulta ao Comprasnet não foram localizados dados sistematizados e públicos sobre os contratos continuados, conforme prevê a norma supra, razão pela qual foi recomendado à SLTI que apresentasse plano de implementação de funcionalidade no Comprasnet que permita a publicação dos dados referentes a contratos continuados pelos órgãos e entidades contratantes, nos termos do art. 52 da IN SLTI nº 02, de 30/04/2008, e seus incisos, além de disponibilizar acesso livre aos dados publicados.

Por meio da Nota Técnica 76/DLSG/SLTI/MP, de 10/05/2013, a Unidade informou que estão sendo realizados os estudos de impacto da indisponibilização da emissão de NE, NL e NO diretamente no SIAFI, em conjunto com a especificação do novo Sistema de Gestão de Contratos - Sicon.

Já no que se refere à implantação de funcionalidades acerca da adesão a Atas de Registros de Preço e à publicação dos dados dos contratos continuados, foram abertas demandas junto ao Serpro, responsável pela manutenção do SIASG/Comprasnet, estando em fase de avaliação de viabilidade e de impactos a outros sistemas.

Assim, registra-se que o andamento das providências adotadas continuará sendo monitorado, razão pela qual orientamos que a Unidade continue mantendo informada esta Controladoria-Geral da União acerca dos desdobramentos do tema, considerando o impacto positivo que as alterações comentadas irão trazer à gestão, transparência e controle das licitações e contratos, tanto no que se refere à formalização quanto à execução.

3 Controles da Gestão

3.1 Controles Internos

3.1.1 Avaliação dos Controles Internos

3.1.1.1 Informação

Avaliação do Planejamento Estratégico da SLTI enquanto instrumento de controle

Conforme já exposto no item específico deste Relatório que trata da Secretaria-Executiva, os controles internos em uma instituição podem ser organizados em dois níveis: estratégico e operacional.

No nível estratégico, a definição de objetivos, naturalmente estratégicos, e a identificação de eventos que impactam positiva ou negativamente esses objetivos são condições preponderantes na estruturação dos controles internos de uma organização.

Nesse sentido, a SLTI publicou em 2012 a revisão de seu Planejamento Estratégico 2011-2015, no qual define a missão, a visão e os valores da Unidade. Complementarmente, elege objetivos estratégicos nas perspectivas "Sociedade", "Administração Pública e Instituições Privadas", "Processos Internos" e "Pessoas, Aprendizado e Conhecimento".

Sem adentrar no mérito do direcionamento escolhido pela Unidade, a instituição do Plano se constitui em prática positiva, inclusive pelo fato de ser pré-condição à implementação dos demais componentes do controle interno, como já descrito.

Ainda sobre o Planejamento Estratégico da SLTI, a Unidade menciona a análise feita sobre o ambiente externo à organização, com identificação dos fatores que podem influenciar a execução das estratégias organizacionais, definidos como oportunidades ou ameaças; bem como cita a análise do ambiente interno, identificando fatores que dão suporte à organização, considerados como pontos fortes, e fatores dos quais a organização tem carência, os pontos fracos.

Ressalta-se que a análise dos fatores externos e internos que podem afetar a organização alinha-se à perspectiva dos controles internos denominada "Identificação de eventos", a qual se constitui fundamental para o gerenciamento de riscos corporativos, e conseqüentemente, para a consecução dos objetivos estratégicos da Unidade, o que caracteriza uma boa prática adotada pela SLTI.

Achados da Auditoria - 201306281

Assessoria Econômica - ASSEC

1 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1.1 Estudos e Acompanhamento da Estrutura Econômica Brasileira

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação básica da Ação 4732 - Estudos e Acompanhamento da Estrutura Econômica Brasileira

A Ação 4732 - Estudos e Acompanhamento da Estrutura Econômica Brasileira está sob responsabilidade da Assessoria Econômica - ASSEC. Seguem demais informações sobre a Ação:

Programa 2125 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Ação 4732 - Estudos e Acompanhamento da Estrutura Econômica Brasileira	
Descrição da Ação: Elaboração de estudos, sobretudo econômicos, para acompanhamento da implementação e dos resultados das políticas governamentais; construção de modelos econométricos; realização e participação em eventos técnicos sobre a estrutura econômica brasileira; capacitação de técnicos em ferramentas econômicas e estruturação de projetos; desenvolvimento de metodologias para implementação e acompanhamento de projetos de Parcerias Público-Privadas; coordenação do processo de análise de projetos submetidos ao Comitê Gestor (CGP); execução das atividades de Secretaria-Executiva do CGP e da Comissão Técnica (CTP) das Parcerias Público-Privadas.	
Dotação atualizada para a Ação	Representatividade da Ação*
400.000,00	100%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2125.

Segundo o Decreto n.º 7.675, de 20/01/2012, compete à ASSEC:

I - assessorar o Ministro de Estado e os representantes do Ministério no acompanhamento e na condução da política econômica;

II - apreciar e emitir pareceres técnicos, nos seus aspectos econômicos, sobre projetos de legislação ou regulamentação de iniciativa do Ministério ou submetidos à sua apreciação;

III - acompanhar e projetar a evolução de indicadores econômicos e sociais selecionados;

IV - elaborar relatórios periódicos sobre a evolução da conjuntura econômica;

V - participar da elaboração e/ou apreciar propostas de política econômica que tenham impacto sobre o desenvolvimento econômico e a política fiscal, de iniciativa do Ministério ou a este submetidos, procedendo ao acompanhamento das medidas aprovadas e à avaliação dos respectivos resultados;

VI - participar, no âmbito do Ministério, da elaboração de estudos ou propostas relacionados com a modernização do Estado e ao planejamento e orçamento governamental;

VII - assessorar o Comitê Gestor de Parceria Público Privada - CGP nos aspectos de competência do Ministério estabelecidos na legislação pertinente; e

VIII - auxiliar os órgãos da administração direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, na preparação e acompanhamento de projetos de parceria público-privada, conforme as prioridades estabelecidas pelo Ministério."

A Unidade é também responsável pela coordenação técnica e execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional das Parcerias Público-Privadas, oriundo da Cooperação não reembolsável (doação) nº ATN/MT-9587 firmada com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, firmada em 20/10/2006, no valor de cerca de US\$ 2,5 milhões, mediante contrapartida de igual valor.

Em função da grande materialidade dos projetos de PPP - os projetos são obrigatoriamente de grande porte (acima de R\$ 20 milhões) e de longo prazo (acima de 5 anos), e também por possuir a gestão de recursos específicos, delimitou-se o escopo da auditoria na Unidade às suas atribuições afetas às parcerias público-privadas; reforça-se que este escopo vai além das atribuições da unidade enquanto gestora da cooperação técnica com o BID, alcançando todas as atribuições da Unidade PPP da Assessoria Econômica.

1.1.2 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.1.2.1 Informação

Resultados alcançados pela Unidade no que se refere a parcerias público-privadas

Contexto e Acordo de Cooperação Técnica

Em dezembro de 2003, em um cenário de crise fiscal e necessidade de realização de elevados superávits primários, com o consequente impacto na disponibilidade de recursos governamentais para investimentos, o Ministério do Planejamento divulgou a I Carteira de Projetos de Infraestrutura de PPP. Tratava-se de uma lista de 22 empreendimentos que seriam licitados no ano seguinte, sob o regime de parcerias, totalizando quase R\$ 14 bilhões em investimentos. Apenas depois de transcorrido um ano, no entanto, foi promulgada a Lei nº 11.079, de 30/12/2004, introduzindo no ordenamento jurídico brasileiro as parcerias público-privadas.

Na mesma época, tentando explorar a correlação entre investimentos em infraestrutura e o crescimento do PIB, o governo lança o Projeto-Piloto de Investimentos - PPI, que previa investimentos equivalentes a 0,15% do PIB (cerca de R\$ 10 bilhões) nesse setor, durante o período 2005 a 2007. Para viabilizar essa operação, negocia com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para que estes valores ficassem à parte do cálculo do resultado primário. No PPI, que consistia inicialmente de 104 projetos, incluído na LOA 2005, já constavam alguns dos projetos que compunham a Carteira de Projetos de Infraestrutura de PPP. Em 2007 o PPI tinha se expandido para 247 projetos.

No âmbito das parcerias público-privadas, em março de 2005 o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) foi instalado e foram nomeados os primeiros membros da Comissão Técnica de Parcerias-Público Privadas (CTP); em setembro o Ministério do Planejamento foi autorizado a contratar os estudos necessários aos projetos referentes à Ferrovia Norte-Sul, BR 116/324, Ferroanel de São Paulo e Variante Ferroviária Guarapuava-Ipiranga, com definição de Forças-Tarefas, no âmbito da CTP para a estruturação dos dois primeiros. Em dezembro, é anunciada a retirada da Ferrovia Norte-Sul da lista de PPP, após estudos realizados pela Corporação Andina de Fomento (CAF) constatarem que esta seria rentável o suficiente para ser viabilizada por concessão comum.

Em 2006, o Governo Federal constituiu o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas - FGP e, em outubro, lança a PPP do Datacenter BB/CEF, na modalidade concessão administrativa. Além disso, nesse ano é firmado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o BID para custear o Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional das Parcerias Público-Privadas.

O ACT previa atuação do Ministério do Planejamento em três frentes:

I - criação de um centro de conhecimento de PPP, divulgação de conhecimentos e informações sobre as PPP e capacitação de servidores;

II - Regulamentação e institucionalização da metodologia das PPP; e

III - Apoio à estruturação e desenvolvimento dos projetos de PPP, com o foco na implementação de dois projetos piloto e posterior acompanhamento dos mesmos, para fins de avaliação e elaboração de diretrizes.

Em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a melhora da situação macroeconômica e do espaço fiscal, a quase totalidade dos projetos contidos na Carteira de Projetos de Infraestrutura de PPP migrou para o PAC. Além disso, mudanças na direção da ASSEC e a perda de cerca de metade do quadro forçaram a Unidade PPP a reavaliar as estratégias de orientação do projeto.

No período 2008 a 2010, enquanto os grandes projetos de infraestrutura foram sendo conduzidos pelo Governo Federal diretamente ou através do regime de concessão comum, a Unidade PPP focou na capacitação de servidores e em parcerias estaduais, firmando Acordos de Cooperação Técnica com diversos estados (Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Santa Catarina). Esses esforços resultaram, após a anuência do BID, na elaboração de projetos de PPP em parceria com os estados da Bahia e do Piauí, com a Agência Espacial Brasileira e, fora do âmbito do ACT com o BID, no Projeto de Irrigação do Pontal, junto à Codevasp. Em função disso, a unidade solicitou a prorrogação do ACT, inicialmente para 2010 e, posteriormente, para 2013.

A partir de 2011, ocorre uma retomada do interesse de órgãos federais pelo modelo de PPP. Notadamente, as forças armadas e o Ministério do Meio Ambiente firmam acordos e iniciam a estruturação de diversos projetos no âmbito do ACT com o BID.

Resultados

A Unidade PPP vem atuando como centro de conhecimento sobre parcerias público-privadas para a Administração Pública Federal e apoiando iniciativas sobre a matéria nos Estados, através da análise dos projetos, contato com órgãos de controle e interface com organismos multilaterais.

No âmbito das metas do Acordo de Cooperação Técnica firmado com o BID, em seus três respectivos componentes, a Unidade PPP produziu os seguintes resultados:

- capacitou, desde 2008, cerca de 2.000 servidores;
- definiu modelo dos relatórios circunstanciados da execução dos contratos federais de PPP;
- atuou para adequar os tetos de despesa de caráter continuado com PPP dos demais entes, elevando o limite de 1% da RCL (teto ainda vigente para a União) para 5%;
- concluiu a estruturação do Projeto Rodoviário Transcerrados (PI) e da Plataforma Logística do São Francisco (BA); e
- deu continuidade aos estudos do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes - CEFAN (Marinha), do Novo Colégio Militar de Manaus, e do Projeto Parques Nacionais.

Além disso, fora do escopo do ACT, a Unidade PPP está apoiando a estruturação dos projetos Esplanada Sustentável, Próprios Nacionais Residenciais (PNRs) do Complexo Vila Naval em Itaguaí e Sistema de

Muito embora os objetivos do ACT firmado com o BID ainda não tenham sido completamente atingidos, visto que nenhum dos projetos piloto foi ainda licitado, isto se deve em grande parte ao acúmulo de níveis de decisão para a aprovação de cada fase dos projetos firmados com outras esferas. O Projeto Rodoviário Transcerrados, por exemplo, requereu a aprovação da Unidade PPP, do BID, do PNUD, do BNB e do Estado do Piauí em cada um dos estudos e produtos necessários para a estruturação do projeto. Além disso, neste caso específico, por exemplo, o projeto, depois de estruturado, não foi levado adiante por decisão do Estado do Piauí, que decidiu executar parte do projeto diretamente.

1.1.2.2 Constatação

Possibilidade de incremento da transparência ativa acerca dos projetos federais de parcerias público-privadas declarados prioritários.

Considerando que o sucesso das parcerias público-privadas depende do interesse do capital privado pelos projetos oferecidos pelo poder público, a transparência deve ser uma das preocupações preponderantes deste último, objetivando demonstrar sua confiabilidade como contratante (prazos envolvidos, requisitos exigidos em projetos similares, questionamentos jurídicos e/ou dos órgãos de controle) e promover maior interesse e publicização dos projetos, de forma a aumentar a concorrência e reduzir a contrapartida a ser desembolsada pela União, se possível.

Mais ainda, a transparência deve ser contínua, estendendo-se para além da licitação da parceria público-privada, de modo que toda a sociedade possa constatar as eventuais vantagens comparativas geradas pelo modelo e/ou os problemas e riscos envolvidos, e garantindo ainda o cumprimento ao princípio constitucional da publicidade e do dever de prestar contas, além do disposto no inciso I do art. 4º do art. 14 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004:

"Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

V - transparência dos procedimentos e das decisões;"

Nesse contexto, registre-se que a ASSEC elaborou um *hotsite* sobre PPPs (a página divulga inclusive algumas legislações estaduais), que propiciaria a desejada transparência. Entretanto, foram identificadas as seguintes fragilidades no mencionado sítio eletrônico:

1. Não há um registro completo, de fácil localização e preferencialmente com *hyperlinks*, da totalidade dos projetos declarados como prioritários pelo CGP;
2. Não há uma atualização tempestiva da situação de cada projeto, e nem um histórico dos acontecimentos, seja no site, seja em publicações oficiais. O problema agrava-se pela grande quantidade de projetos aparentemente descontinuados. Entendemos que a decisão pela descontinuidade deve ser publicizada, não só para que fique transparente os custos afundados com estudos e modelagem mas, mais importante ainda, para que a sociedade tenha mais elementos para avaliar a opção do gestor, considerando a obrigatoriedade de motivação das decisões. Exemplos mais detalhados desta situação são:
 - a. Apesar do CGP haver autorizado, em 15/09/2005, a elaboração dos estudos sobre o Ferroanel de São Paulo e da Variante Ferroviária Guarapuava-Ipiranga

(projetos constantes, inclusive, da I Carteira de Projetos de PPP), e de ter sido criada Força-Tarefa para sua implementação (Portaria nº 57 da CTP), não foi encontrada qualquer menção a estes projetos, tanto no *hotsite* quanto em atas de reuniões seguintes, seja uma chamada para manifestação de interesse, um convite para apresentar projetos, ou um aviso de que os projetos não seriam mais executados na modalidade PPP após suas inclusões no PAC;

- b. A página referente ao Datacenter BB/CEF possui, como última notícia do projeto, o lançamento do edital, em 29/06/2009. Não há link para página específica ou editais, e a página de licitações do Banco do Brasil não mostra o resultado do projeto.
- c. O projeto Pontal de Irrigação, igualmente, não possui nenhuma referência posterior ao anúncio da vencedora da licitação; não há explicações sobre o porque da demora entre o lançamento do edital (dez/2009), o resultado da licitação (set/2010), ou que a empresa posteriormente (mar/2011) não apresentou as garantias exigidas.
- d. Não há informações sobre o projeto Esplanada Sustentável após o aviso de prorrogação publicada em jan/2011.
- e. Não há informações sobre os projetos Rodovia Transcerrados e Plataforma Logística do São Francisco posteriores aos avisos de manifestação de interesse para contratação de consultoria.

3. Não foram encontrados *links*, nem no *hotsite* e nem nas páginas dos projetos individuais, da demonstração da conveniência e oportunidade das contratações mediante o regime de parceria público-privada, conforme art 10, I, "a" da Lei 11.079/2004. Consideramos que essas informações devem ser publicizadas, de forma a garantir a transparência das iniciativas governamentais e aumentar a legitimidade da opção perante a sociedade, dado o tema das PPP ainda ser pouco conhecido no país.

4. Não foram encontrados relatórios circunstanciados acerca da execução dos contratos de PPP, e não há, no *hotsite*, nenhum campo, aba ou link para publicizar os relatórios semestrais e anuais de desempenho, previstos nos normativos (incisos IV e V do art. 3º do Decreto nº 5.385, de 04/03/2005).

Em que pese ser compreensível a ocorrência de problemas em páginas sob a responsabilidade de outros órgãos ou entidades, a atualização do *hotsite* cabe ao Ministério do Planejamento e depende de insumos fornecidos pela ASSEC. Quanto a tal competência, ressalte-se o disposto no inciso VII do art. 12 do Decreto nº 5.385, de 04/03/2005:

"Art. 12. A Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão atuará como Secretaria-Executiva do CGP, do Grupo Executivo e da CTP. (Redação dada pelo Decreto nº 6.037, de 2007)

Parágrafo único. Compete à Secretaria-Executiva

(...)

VII - manter, na rede mundial de computadores (Internet), sítio para divulgação dos relatórios aprovados pelo CGP e de demais documentos de interesse público relativos a projetos de parceria público-privada sujeitos a sua apreciação, ressalvadas as informações sigilosas;"

Dessa forma, entendemos que a transparência necessária acerca das parcerias público-privadas não está sendo propiciada, uma vez que a ferramenta que se prestaria a esse serviço se encontra desatualizada e não apresenta uma série de informações essenciais sobre o tema, o que vai de encontro, também, à Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 18/11/2011.

Causa

Sítio eletrônico desenvolvido pela ASSEC para disponibilização de informações referentes às parcerias público-privadas, em atendimento à legislação, se encontra desatualizado e não possui informações relevantes sobre o tema.

Manifestação da Unidade Examinada

Nesse contexto, registre-se que o *site* está, segundo o gestor, em processo de reformulação a ser efetuada por consultor contratado para este fim através do PNUD.

Além disso, o gestor ressaltou que, embora não estejam no *site*, as informações sobre os projetos em andamento bem como sobre as demais atividades desempenhadas pela Unidade são disponibilizadas por meio de outros canais de comunicação como, por exemplo, email e telefone.

Análise do Controle Interno

Em vista da manifestação dos gestores, consideramos relevante que, no processo de reformulação do *hotsite*, sejam observados os problemas referentes à desatualização das informações acerca dos projetos federais de parcerias público-privadas declarados prioritários, em especial naquelas referentes à descontinuidade das iniciativas e à publicização dos relatórios de acompanhamento, conforme exemplos citados anteriormente.

Recomendações

Recomendação 01: Atualize o *hotsite* das parcerias público-privadas, publicando as informações dos projetos prioritários que estão em andamento, abrangendo desde o seu estabelecimento como prioritário até a decisão motivada de sua descontinuidade ou os relatórios circunstanciados acerca de sua execução, em atendimento ao princípio da transparência ativa da Lei de Acesso à Informação nº 12.572, de 18/11/2011.

1.1.2.3 Constatação

Risco de impactos negativos nos resultados a serem alcançados pela Unidade e de não cumprimento de suas atribuições em função de ausência de política institucionalizada de gestão de conhecimento

Conforme já mencionado, dentre outras atribuições da ASSEC elencadas no Decreto n.º 7.675/2012 consta a seguinte competência:

"VIII - auxiliar os órgãos da administração direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, na preparação e acompanhamento de projetos de parceria público-privada, conforme as prioridades estabelecidas pelo Ministério."

Somado a isso, a Unidade é também responsável pela coordenação técnica e execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional das Parcerias Público-Privadas, cujo componente I é assim descrito:

"I - criação de um centro de conhecimento de PPP, divulgar conhecimentos e informações sobre as PPP e capacitação de servidores;"

Dessa forma, um dos maiores ativos da Unidade é o conhecimento acumulado pela equipe sobre as parcerias público-privadas, tanto ao longo da condução dos trabalhos quanto por meio de participação em cursos e seminários. Essa importância é potencializada pelo tamanho da equipe (apenas cinco pessoas) e pela diversidade dos projetos, com cada PPP possuindo particularidades inerentes ao setor em que está inserida.

Para reforçar essa percepção de risco, registre-se que, em resposta à Solicitação de Auditoria 201304054-002, referente à auditoria realizada especificamente para avaliar o andamento do já citado projeto financiado com recursos externos, a Unidade PPP registrou que, em 2007, a perda de 50% de seu quadro combinada com a troca do Diretor Nacional do Programa contribuiu para a baixa execução do Acordo de Cooperação Técnica com o BID, pois *"acarretou a necessidade de se reavaliar as estratégias de implementação e de se reorganizar a equipe de PPPs"*.

Registre-se que, em 2012, a ocorrência se repete com uma renovação do quadro dos servidores em 40%, aí incluído o Diretor Nacional do Programa; embora a execução financeira não tenha sido impactada com a mesma intensidade de 2007 (queda de 58% em relação à 2011, mas de apenas 20% em relação à execução média do programa), várias iniciativas foram postergadas para 2013, como a contratação de consultor para atualização do site institucional de PPP, elaboração de Guia de Estruturação de PPP e elaboração da metodologia *Value for Money*. Além disso, cabe ressaltar que a Unidade possui muitos produtos não-financeiros, como a elaboração de notas técnicas, análises dos estudos dos projetos contratados e apoio técnico aos órgãos setoriais, o que torna mais relevante ainda uma política formal de gestão de conhecimento.

Causa

Ausência de política institucionalizada de gestão de conhecimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em reunião com a equipe técnica da ASSEC, foi confirmado que de fato existe um risco associado à ausência de gestão de conhecimento, tanto que os projetos previstos para 2013, de elaboração de Guia de Estruturação de PPP e elaboração da metodologia *Value for Money* buscam, de certa forma, suprir um pouco da necessidade de padronização e manualização.

Análise do Controle Interno

Dado este cenário, entendemos que a adoção de uma política formal de gestão do conhecimento, compreendendo desde a manualização dos principais procedimentos até, eventualmente, a formalização de esquemas de rodízio e multiplicadores de conhecimento se apresenta como uma questão estratégica, não só para garantir a eficácia da Unidade mas também para preservar os investimentos realizados pela Administração na capacitação da atual equipe.

Recomendações

Recomendação 01: Apresente os produtos relacionados à elaboração do Guia de Estruturação de PPP e da metodologia *Value for Money*.

1.1.3 Resultados da Missão Institucional

1.1.3.1 Informação

Avaliação dos indicadores institucionais utilizados para acompanhamento de gestão

A ASSEC possui competências relacionadas com o estudo da conjuntura econômica e de parcerias público-privadas, e sua estrutura administrativa segue essa mesma divisão.

Conforme já explicado, a Assessoria gerencia a Ação “Estudos e Acompanhamento da Estrutura Econômica Brasileira”, inserida no “Programa de Gestão e Manutenção da MP”, e a definição de seus indicadores de desempenho teve como referência o Mapa Estratégico do Ministério, uma vez que a ASSEC não possui um Planejamento Estratégico próprio. Os indicadores institucionais acompanhados no exercício de 2012 podem ser divididos em dois grupos, dependendo do tema a que se referem:

I - Conjuntura Econômica:

A) Estudos sobre a conjuntura econômica

a. *Utilidade*: Fornecer informações sobre a conjuntura econômica que possam subsidiar as decisões a serem tomadas pelo Ministro de Estado e Secretários.

b. *Método de aferição*: Estudos.

B) Análise sobre Atos Normativos

a. *Utilidade*: Apreciar, nos seus aspectos econômicos, projetos de legislação ou regulamentação visando subsidiar as decisões adotadas pelos representantes dos diversos órgãos do Ministério.

b. *Método de aferição*: Estudos e informes.

C) Apresentação de Estudos Econômicos nas reuniões de conjuntura econômica com representantes das Secretarias do Ministério do Planejamento

a. *Utilidade*: Homogeneizar o conhecimento dentro do Ministério por meio de discussões a respeito da conjuntura econômica e da evolução dos indicadores econômicos que influenciam na tomada de decisão do Governo.

b. *Método de aferição*: Estudos e representatividade dos usuários.

II - Parceria Público-Privadas

A) Estruturação de projetos de PPP

a. *Utilidade*: Aferir o desenvolvimento de projetos de Parcerias Público-Privadas.

b. *Método de aferição*: Estudos técnicos e outras atividades necessárias para a estruturação de uma PPP.

B) Análise de Atos Normativos

a. *Utilidade*: Medir o grau de participação da Unidade nas decisões de órgãos ligados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como aos demais órgãos do Poder Executivo Federal.

b. *Método de aferição*: Estudos e informes.

C) Outras atribuições institucionais

a. *Utilidade*: Medir a contribuição da Unidade PPP ao processo de estruturação de projetos de concessão/PPP de infraestrutura em âmbito federal, estadual e municipal.

b. *Método de aferição*: Análises de estudos técnicos e outras atividades relacionadas com a assistência técnica prestada pela unidade de PPP do Governo Federal.

A partir da estrutura de indicadores apresentada, em que pese estarem relacionados com importantes macroprocessos da Unidade, observa-se que não existem fórmulas de mensuração estabelecidas, mas sim, produtos esperados, considerando-se que os produtos dos setores são adotados como parâmetro de aferição. Os resultados alcançados, por sua vez, são medidos a partir das diversas ações implementadas ao longo do exercício, sem que tenha havido efetivamente o estabelecimento prévio de metas.

Conforme informação apresentada na Nota Técnica nº 27/2013 - ASSEC, de 17/04/2013, a fim de assegurar que o resultado esperado seja alcançado com qualidade e dentro do prazo, a chefia imediata revisa os estudos e monitora os prazos de conclusão.

Nesse sentido, entendemos que a adoção de procedimentos de revisão e estipulação de prazos para os trabalhos representa uma rotina de gerenciamento de atividades e, demonstra uma preocupação institucional com resultados, apesar de não configurar necessariamente como uma ferramenta capaz de demonstrar a eficiência e/ou eficácia da Unidade.

A Unidade manifestou ainda que dado a sua natureza de órgão de assessoria, não seria possível pré-estabelecer metas, pois, a exceção das notas e resenhas elaboradas a partir das pesquisas produzidas periodicamente pelo IBGE e pela CNI, as demais atividades decorrem de demandas de outros órgãos do Ministério, com ênfase no Gabinete da Ministra e na Secretaria Executiva. Assim, para que fosse possível estabelecer tais metas, os órgãos demandantes deveriam ter uma previsão anual dos produtos a serem requeridos. Ocorre que tais órgãos não dispõem dessa informação.

Considerando que a unidade de assessoramento atua majoritariamente por demanda, observamos o esforço institucional para o desenvolvimento de indicadores, conforme apresentado, e somos de entendimento que eles atendem aos quesitos de economicidade, utilidade, confiabilidade e acessibilidade.

A Unidade entende ser uma medida benéfica, no que tange às fórmulas de mensuração, à instituição de novos indicadores ou ao aprimoramento dos já existentes, consideradas as peculiaridades mencionadas.

Nesse sentido, a título de colaboração, destacamos que a Unidade possui objetivos estratégicos associados à área de conjuntura econômica, conforme consta do Relatório de Gestão, que apresentam comandos passíveis, em tese, de mensuração e acompanhamento, conforme segue:

1.2.2. Objetivos estratégicos

A área de conjuntura econômica definiu os seguintes objetivos estratégicos para o exercício de 2012:

i) intensificar a disseminação, dentro do Ministério do Planejamento, do conhecimento acerca da conjuntura econômica nacional [grifo nosso];

ii) ampliar o intercâmbio institucional com analistas de mercado, representantes de órgãos de Governo e de outros organismos nacionais e internacionais [grifo nosso];

iii) melhorar o seu banco de dados e o acesso a informações econômicas [grifo nosso]; e

iv) manter uma política de formação continuada dos técnicos.

A unidade de PPP definiu como objetivo estratégico para o exercício de 2012 a prestação de assistência técnica aos órgãos federais e de outros entes federativos no que tange à estruturação de projetos de PPP. Dessa forma, objetivou-se conferir prioridade à conclusão de estudos integrantes dos projetos estaduais e federais que integram o portfólio da referida unidade."

Portanto, orientamos que a Unidade avalie a possibilidade de implantação de indicadores que permitam aferir o cumprimento desses objetivos, de modo a qualificar ainda mais a gestão dessa Assessoria.

2 Controles da Gestão

2.1 Controles Internos

2.1.1 Avaliação dos Controles Internos

2.1.1.1 Constatação

Ausência de formalização do processo de avaliação, modelagem e acompanhamento de projetos de parceria público-privadas definidos como prioritários pelo CGP

Embora a ASSEC emita rotineiramente Notas Técnicas esclarecendo dúvidas dos Ministérios setoriais sobre o regime de concessão por parceria público-privada, inclusive fazendo estudos preliminares sobre serviços onde o regime possa vir a ser interessante, o Decreto nº 5.385/05 exige um rigor maior nos projetos definidos como prioritários pelo Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP, conforme transcreve-se abaixo (grifo nosso):

"Art. 14-A. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no exercício de suas competências, poderá realizar avaliação, modelagem e acompanhamento de projetos que se possam configurar como PPP, sem prejuízo das competências dos demais órgãos e entidades, desde que os projetos tenham sido definidos como prioritários pelo Comitê Gestor.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, poderá celebrar convênios, acordos de cooperação técnica, contratos ou quaisquer outras avenças, com pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou internacionais, de direito público ou privado, observado o disposto na Lei no 8.666, de 1993.

§ 2º O processo de avaliação, modelagem e acompanhamento do projeto implica a realização dos estudos e elaboração dos documentos necessários à licitação, inclusive minutas de edital e contrato, e também a prestação de serviços de assessoria técnica, direta ou indiretamente, ao órgão ou entidade setorial responsável pela realização do certame, até a assinatura do contrato de PPP.

Art. 14-B. O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão constituirá grupo de trabalho para cada um dos projetos

referidos no art. 14-A, com o objetivo de monitorar sua avaliação, modelagem, acompanhamento e implementação.

§ 1º Cada grupo de trabalho será composto por um representante titular e respectivo suplente dos órgãos e entidades a seguir indicados:

I - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

II - Ministério da Fazenda;

III - Casa Civil da Presidência da República;

IV - Ministério setorial relacionado ao projeto;

V - Agência Reguladora relacionada ao projeto, se houver."

Quando um projeto é definido como prioritário, o art. 14-A do referido Decreto autoriza o Ministério do Planejamento a realizar o processo de avaliação, modelagem e acompanhamento do projeto (caput do artigo), inclusive por meio de convênios, acordos de cooperação técnica ou contratos (§1º). Este processo de avaliação, estudo e acompanhamento implica, obrigatoriamente, na realização dos estudos e elaboração dos documentos necessários à licitação, inclusive minutas de edital e contrato (§2º).

Em complemento, o art. 14-B do Decreto prevê que deverá ser constituído pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão Grupo de Trabalho específico para cada projeto prioritário, quando a sua estruturação for contratada pelo Ministério do Planejamento na forma do art. 14-A, objetivando monitorar sua avaliação, modelagem, acompanhamento e implementação.

A mencionada avaliação refere-se à análise sobre a conveniência e oportunidade do projeto, de forma a justificar a opção pela forma de parceria público-privada. Esta análise deve ser pautada por critérios definidos previamente pelo CGP (art. 3º, I do Decreto), mediante proposta do Grupo Executivo da Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas - CTP.

A modelagem inclui os estudos de demanda, arquitetura e engenharia, socioambiental, viabilidade econômica e financeira e elaboração das minutas de Edital e de Contrato. Estes estudos visam mapear as receitas potenciais do projeto e sua provável taxa de crescimento; os requisitos técnicos e custos com obras; os impactos ambientais decorrentes do projeto, possíveis medidas compensatórias e diretrizes que possibilitem a obtenção das licenças; calcular a taxa de retorno, mapear os riscos e dividi-los entre as partes (administração pública e parceira privada) e determinar a contrapartida necessária; finalmente, estabelecer as metas e padrões de desempenho, critérios de medição, clarificar aspectos jurídicos e regulatórios do projeto e elaborar as minutas de Edital e Contrato.

Atualmente, os estudos são realizados por consultorias, não só em função dos conhecimentos especializados exigidos, mas também em função da existência da doação do BID (Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional das Parcerias Público-Privadas). A validação é feita por servidores da ASSEC e do Ministério setorial envolvido, após ciclos de avaliação/melhoria, de forma que o produto atenda os itens estabelecidos no termo de referência de cada estudo, baseando-se também na experiência profissional dos servidores, orientações do TCU e outras normas relevantes sobre o tema (ABNT, por exemplo). As consultorias produzem relatórios mensais sobre o andamento dos projetos.

Ao examinar a forma de atuação da ASSEC, não foram encontradas evidências da constituição dos Grupos de Trabalho previstos no art. 14-B do Decreto nº 5.385/05, não obstante haver a participação nas discussões sobre um determinado projeto de servidores da ASSEC, do órgão interessado e do Ministério da Fazenda.

Causa

Não definição formal de grupo de trabalho responsável pelo monitoramento, avaliação, modelagem, acompanhamento e implementação dos projetos que possam se configurar em parcerias público-privadas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade manifestou-se nos seguintes termos sobre o tema:

"Nos termos do art. 14-A, tal grupo de trabalho (GT) deve ser constituído apenas nos projetos em que os estudos e demais documentos pertinentes foram elaborados pelo Ministério do Planejamento com ou sem o auxílio de consultoria especificamente contratada para tal fim. Dessa forma, o dispositivo no art.14-B não se aplica aos procedimentos de manifestação de interesse (PMI) que integram o portfólio da Unidade, pois, nesse caso, os estudos são elaborados por terceiros os quais serão ressarcidos pelo licitante vencedor.

Em que pese não exista um GT para cada projeto aderente ao disposto nos artigo 14-A, deve-se ressaltar que, informalmente, os representantes dos órgãos citados no § 1º do art. 14-B participam da análise e da aprovação dos estudos que integram os projetos prioritários, pois cabe ao Grupo executivo do CGP elaborar documento para subsidiar a aprovação das minutas de Edital e Contrato pelos Ministros que compõem o CGP. Portanto, o objetivo do GT está sendo alcançado.

A unidade entende que na prática a regra instituída na legislação apenas contribui para aumentar os procedimentos burocráticos e os custos a eles associados sem que sejam obtidos benefícios em termos de monitoramento do projeto. Por isso, a Unidade irá propor às instâncias superiores a revisão do supracitado Decreto de forma a promover alterações que permitam atingir os resultados pretendidos com o acompanhamento das parcerias público-privadas pelos órgãos setoriais, pois a finalidade precípua de um contrato de PPP é aumentar a eficiência do investimento público e prover a sociedade de serviços públicos de qualidade."

Análise do Controle Interno

Em que pese a informação trazida pela Unidade, de que informalmente, os representantes dos órgãos citados participam da análise e da aprovação dos estudos que integram os projetos prioritários, entendemos que o disposto no Decreto exige a formalização da reunião desses representantes, o que levaria, em última instância, à formalização dos resultados dos estudos realizados.

Nesse sentido, enquanto não houver eventualmente a alteração da legislação vigente, entendemos que não há espaço para a não constituição dos mencionados grupos de trabalho a fim de monitorar a avaliação, modelagem, acompanhamento e implementação dos projetos definidos como prioritários pelo CGP, cuja estruturação for contratada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Recomendações:

Recomendação 01: Constitua Grupos de Trabalho, nos moldes do art. 14-B do Decreto 5.385/05, para os projetos de parceria público-privada em andamento considerados como prioritários pelo CGP, quando a sua estruturação for contratada pelo Ministério do Planejamento na forma do art. 14-A.

Recomendação 02: Avaliar a conveniência e oportunidade de se instituir Grupos de Trabalho para os demais projetos prioritários não contratados pelo Ministério do Planejamento na forma do art. 14-A do Decreto 5.385/05, tais como aqueles cujos estudos sejam estruturados pela iniciativa privada, nos termos do Decreto n.º 5.977, de 2006, com o objetivo de respaldar ainda mais o monitoramento da avaliação, modelagem, acompanhamento e implementação dos projetos.

Achados da Auditoria - 201306278

Secretaria de Orçamento Federal - SOF

1 Gestão Operacional

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação básica das Ações 8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário e 8863 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária.

A Ação 8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário está sob responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal - SOF. Seguem demais dados da Ação:

Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	
Objetivo 0607 - Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas.	
Iniciativa 02D9 - Aperfeiçoamento e disseminação de metodologias para o planejamento, o orçamento, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais	
Ação 8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário	
Descrição da Ação: A título de gestão, são adquiridos recursos e infraestrutura de trabalho, bem como realizadas atividades de apoio administrativo necessárias ao cumprimento das etapas previstas no processo orçamentário. Em matéria de aprimoramento, prevê-se a realização de seminários relacionados a orçamento público; instituição do Prêmio SOF de Monografia; elaboração de estudos e pesquisas para aprimoramento e aperfeiçoamento dos paradigmas e marcos teóricos orçamentários, bem como sobre o caráter participativo da sociedade no processo de alocação dos recursos públicos; estabelecimento de intercâmbio de cooperação técnica com Estados e Municípios; participação no grupo de estudos sobre a sistemática de apuração de custos do setor público; e implementação de outras iniciativas que visem à racionalização, melhoria ou otimização dos resultados do processo orçamentário brasileiro. Com a finalidade de promover a implementação de medidas que visem ao gerenciamento e aperfeiçoamento do processo orçamentário federal.	
Dotação Recebida para a Ação (R\$)	Representatividade da Ação*
2.015.000,00	27,23%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2038.

Já a Ação 8863 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária, também sob responsabilidade da SOF, possui as seguintes características:

Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	
Objetivo 0607 - Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas.	
Iniciativa 02D9 - Aperfeiçoamento e disseminação de metodologias para o planejamento, o orçamento, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais	
Ação 8863 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária	
Descrição da Ação: Desenvolvimento, manutenção e implementação de melhorias nos sistemas e subsistemas de Planejamento e Orçamento, informatizados ou não, bem como os demais componentes da estrutura de informações de Planejamento e Orçamento; expandir, adequar e manter o parque computacional instalado na SOF, com vistas a garantir sua atualização e compatibilidade com a natureza e a qualidade requerida das atividades desenvolvidas pela Secretaria.	
Dotação Recebida para a Ação (R\$)	Representatividade da Ação*
4.620.000,00	62,43%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2038.

Segundo o Decreto n.º 7.675, de 20/01/2012, compete à SOF:

"I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social;

II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;

III - proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária;

IV - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;

VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, observadas as diretrizes emanadas do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa; e

VIII - acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos."

Definiu-se como escopo desta auditoria as atividades relacionadas à competência inscrita no mencionado inciso I, mais especificamente a atuação da SOF no processo de elaboração da LOA, incluindo as ações sobre o sistema informatizado que dá suporte ao processo orçamentário, o SIOP.

1.2 Avaliação dos Resultados

1.2.1 Resultados da Missão Institucional

1.2.1.1 Informação

Avaliação dos resultados alcançados pela Unidade no exercício com base nos indicadores institucionais

A avaliação dos resultados atingidos pela SOF baseou-se no desempenho da Unidade diante dos indicadores apresentados no Relatório de Gestão relativos ao processo de elaboração da LOA 2012 e ao próprio sistema SIOP, como se segue:

1. Avaliação Interna do Processo de Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA

Resultado: O indicador de avaliação interna atingiu em 2012 o valor 7,34, sendo 5 um resultado "regular" e 7,5 um resultado "bom". O indicador encontra-se estável desde 2009. Ressalte-se a informação de que em 2012 a pesquisa foi realizada com maior abrangência de amostra (40 servidores em 2012 x 23 servidores em 2011).

2. Avaliação Externa do Processo de Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA

Resultado: O indicador de avaliação externa atingiu em 2012 o valor 7,54, sendo, portanto, uma avaliação considerada "boa". Embora próximo da média do indicador no período de 2007-2012, registra-se uma melhora significativa em relação ao ano imediatamente anterior. Isto pode derivar tanto da maior abrangência da pesquisa atual (78 servidores x 23 servidores) quanto de uma superação das dificuldades advindas do processo de implantação do sistema SIOP, iniciado em 2009.

3. Evolução do Processo de Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA

Resultado: O indicador do processo de elaboração do PLOA atingiu em 2012 o valor 7,44. Isto indica uma avaliação do processo como "bom". Assim como seus componentes, o indicador apresenta estabilidade no período 2007-2012.

4. Avaliação Interna do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP

Resultado: O indicador de avaliação interna do SIOP atingiu em 2012 o valor médio de 7,36. Embora o indicador tenha ficado relativamente estável em relação a 2011 (7,36 x 7,20), registre-se que a avaliação melhorou significativamente quanto ao módulo qualitativo.

5. Avaliação Externa do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP

Resultado: O indicador de avaliação externa do SIOP atingiu em 2012 o valor médio de 7,37. O indicador ficou relativamente estável em relação a 2011 (7,37 x 7,49), apesar de uma piora na avaliação do módulo "limites".

6. Desempenho Orçamentário da SOF

Resultado: O percentual de execução de cada uma das ações sob responsabilidade da SOF foi: "Contribuição à Associação Brasileira de Orçamento Público - ABOP" - 100%; "Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário" - 43,9%; "Formação Continuada dos Servidores do Processo

Orçamentário” - 25% e “Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária” - 78,3%.

1.2.2 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.2.2.1 Informação

Avaliação dos indicadores institucionais da Unidade

Os indicadores institucionais utilizados pela SOF, apresentados em seu Relatório Gestão do exercício de 2012, analisados nesta auditoria foram aqueles relacionados ao processo de elaboração do projeto de LOA no que se refere a sua sistemática e ao sistema em que é realizado, Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento - SIOP e ao desempenho orçamentário das ações sob sua responsabilidade.

1. Avaliação Interna do Processo de Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA

Tipo: Eficácia

Fórmula: \sum Notas do tema/Qtde. Notas do tema

Método de aferição: Formulário de avaliação submetido aos servidores da SOF, uma vez por ano, normalmente após o dia 15 de setembro, após conclusão dos trabalhos de formalização do PLOA para o Congresso Nacional.

Finalidade: Avaliar a percepção de evolução do processo de elaboração do PLOA, considerando as percepções internas (servidores da SOF).

2. Avaliação Externa do Processo de Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA

Tipo: Eficácia

Fórmula: \sum Notas do Tema/ Qtde. Notas do Tema

Método de aferição: Formulário de avaliação submetido aos órgãos setoriais, uma vez por ano, normalmente após o dia 15 de setembro, após conclusão dos trabalhos de formalização do PLOA para o Congresso Nacional.

Finalidade: Avaliar a percepção de evolução do processo de elaboração do PLOA, considerando as percepções externas (órgãos setoriais).

3. Evolução do Processo de Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA

Tipo: Eficácia

Fórmula: $(\text{Média da Avaliação Interna} + \text{Média Avaliação Externa})/2$

Método de aferição: Calcula-se a média ponderada da Avaliação Interna e Externa e depois se extrai a média entre as duas, obtendo-se a visão geral da evolução do Indicador.

Finalidade: Avaliar a percepção de evolução do processo de elaboração do PLOA, considerando as percepções externa (órgãos setoriais) e interna (servidores da SOF).

4. Avaliação Interna do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP

Tipo: Eficácia

Fórmula: \sum Notas do Tema/Qtde. Notas do Tema

Método de aferição: Formulário de avaliação submetido aos servidores da SOF após conclusão dos trabalhos de formalização do PLOA para o Congresso Nacional. A identificação do servidor é opcional.

Finalidade: Avaliar a percepção dos servidores da SOF quanto à performance da principal ferramenta utilizada na elaboração do PLOA, o SIOP. A avaliação foi dividida em três módulos: Qualitativo (Layout, Navegação e Relatórios), Quantitativo (Proposta, Fonteamto e Relatórios) e Limites (Geral).

5. Avaliação Externa do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP

Tipo: Eficácia

Fórmula: \sum Notas do Tema/Qtde. Notas do Tema

Método de aferição: Formulário de avaliação submetido aos órgãos setoriais, iniciado em 2011, após conclusão dos trabalhos de formalização do PLOA para o Congresso Nacional.

Finalidade: Avaliar a percepção dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal quanto à performance da principal ferramenta utilizada na elaboração do PLOA, o SIOP. A avaliação foi dividida em três módulos: Qualitativo (Layout, Navegação e Relatórios), Quantitativo (Proposta, Fonteamto e Relatórios) e Limites (Geral).

Os indicadores 1, 2 e 3 visam mensurar a coordenação da SOF na sistemática de elaboração da LOA, a partir da percepção dos servidores da SOF e dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, especificamente em seus pontos críticos: comunicação, organização & métodos e sistema de informação. Os indicadores 4 e 5 visam mensurar o sistema SIOP, a partir da percepção dos mesmos agentes.

A obtenção das informações é realizada a partir do SIOP, e seus resultados possibilitam melhorias na sistemática e no sistema, o que demonstra sua utilidade, economicidade, confiabilidade e comparabilidade.

6. Desempenho Orçamentário da SOF

Tipo: eficácia

Fórmula: Empenho Liquidado/Dotação da Lei mais Créditos (Para cada ação orçamentária)

Método de aferição: Leitura dos "Dados Financeiros" do módulo de Monitoramento do Sistema SIGPlan. Na falta dos dados, leitura desses via SIAFI Gerencial ou via SISPlan. O valor final é fixado somente após o encerramento do exercício no SIAFI.

Finalidade: Avaliar a capacidade de gasto da SOF, em cada uma das ações orçamentárias sob sua responsabilidade, a partir do exercício de 2004.

O indicador de desempenho orçamentário é utilizado para o acompanhamento da relação entre o empenho liquidado e a dotação atual para cada uma das ações sob responsabilidade da Secretaria. A unidade informou que esse acompanhamento oferece parâmetros para adequação da programação orçamentária e influencia as decisões a serem tomadas para

melhoria da eficiência da execução e concessão de créditos adicionais, impactando a atuação institucional como um todo. Isso evidencia sua utilidade e completude, tendo em vista que existem ainda outros indicadores instituídos com base nos objetivos previstos no Planejamento Estratégico da SOF.

O indicador de desempenho orçamentário é de baixa complexidade, e os dados necessários para o seu cálculo estão disponíveis em diversos sistemas, tais como o SIAFI, SIOP e Sistema de Informações do Senado Federal - SIGA - Brasil, o que demonstra sua economicidade e a confiabilidade na obtenção das informações.

Achados da Auditoria - 201306275

Secretaria de Planejamento e Investimento e Estratégicos - SPI

1 Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública

1.1 Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas de Governo, Gestão e Revisão do Plano Plurianual (PPA)

1.1.1 Origem do Programa

1.1.1.1 Informação

Informação básica da ação 4505 - Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas de Governo, Gestão e Revisão do Plano Plurianual (PPA)

A Ação 4505 - Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas de Governo, Gestão e Revisão do Plano Plurianual (PPA) está sob responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Investimento e Estratégicos - SPI. Seguem demais dados da Ação:

Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	
Objetivo 0607 - Aperfeiçoar o processo de alocação e de gestão dos recursos públicos mediante o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento, execução, monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas.	
Iniciativa 02D9 - Aperfeiçoamento e disseminação de metodologias para o planejamento, o orçamento, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais	
Ação 4505 - Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas de Governo, Gestão e Revisão do Plano Plurianual (PPA)	
Descrição da Ação: Desenvolvimento do modelo de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 e de políticas, programas e projetos considerados estratégicos; Monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas e dos programas do Plano Plurianual - PPA; Desenvolvimento e implantação de metodologias e critérios de avaliação técnica, socioeconômica e ambiental estratégica de projetos de investimento; Revisão dos Programas do PPA. Serão realizadas despesas com: i) capacitação de servidores públicos Federais, bem como de servidores estaduais e municipais e de representantes da sociedade civil organizada, visando promover a participação federativa e social na gestão do Plano Plurianual; ii) serviços técnicos e administrativos; iii) viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); iv) sistemas de informações gerenciais internos; v) estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; vi) capacitação de técnicos em elaboração e análise de projetos; vii) coordenação e execução do processo de análise prévia de projetos; viii) realização e participação em reuniões e eventos sobre avaliação de projetos; ix) desempenho das atividades de competência da Secretaria-Executiva da Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto (CTPGV), vinculada à Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA); x) execução das atividades relacionadas ao desempenho da função de Unidade Técnica Nacional, pelo Brasil, para o Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (Focem); xi) Supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal, e da Carreira de Analista de Infraestrutura e do cargo isolado de Especialista em Infraestrutura; xii) promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de programas e políticas públicas, etc; xiii) produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e xiv) demais atividades-meio necessárias à realização do monitoramento e da avaliação de programas de governo.	
Dotação Recebida para a Ação (R\$)	Representatividade da Ação*
1.800.000,00	49,80%

* Representatividade da dotação recebida diante do total de dotações das ações sob responsabilidade da Unidade dentro do Programa 2038.

Segundo o Decreto n.º 7.675, de 20/01/2012, compete à SPI:

“I - coordenar o planejamento das ações de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

II - estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano plurianual, e a gestão de risco dos respectivos programas e do planejamento territorial;

III - disponibilizar informações sobre a execução dos programas e ações do Governo Federal integrantes do plano plurianual, inclusive relativas aos seus impactos socioeconômicos;

IV - realizar estudos especiais para a formulação de políticas públicas;

V - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos governamentais, inclusive no que diz respeito ao seu impacto territorial, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos dos demais entes federativos e com os investimentos privados; e

VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal, observadas as diretrizes emanadas do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”

Definiu-se como escopo desta auditoria a análise da competência inscrita no mencionado inciso II do Decreto 7.675/2012, mais especificamente o modelo de monitoramento e avaliação do PPA 2012 - 2015 definido pela SPI e as ferramentas utilizadas para operacionalizar o processo.

1.1.2 Efetividade dos Resultados Operacionais

1.1.2.1 Informação

Descrição do modelo do PPA 2012-2015 e dos resultados alcançados pela Unidade no que se refere à gestão do Plano

O PPA 2012 - 2015

A Lei nº 12.593, de 18/01/2012, instituiu o Plano Plurianual da União (PPA) para o período de 2012 a 2015. O PPA é o instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

O PPA 2012-2015 sofreu alterações significativas em sua estrutura quando comparado aos instrumentos anteriormente vigentes, tendo sido organizada a atuação governamental por Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Os Programas Temáticos são compostos por objetivos que expressam as escolhas do Governo para a implementação de determinada política pública, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas e contém os seguintes atributos: órgão responsável, meta (medida do alcance do objetivo) e iniciativa (entrega de bens e serviços à sociedade). Nesse contexto, foram criados 65 Programas Temáticos com indicadores, 492 objetivos e 2.417 metas no PPA 2012-2015.

A gestão do Plano - monitoramento, avaliação e revisão do PPA

A gestão do PPA consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das metas, buscando o aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas, de seus critérios de regionalização e dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA. O MP é responsável pela definição dos prazos, das diretrizes e das orientações técnicas complementares.

Está previsto que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional relatório anual de avaliação do PPA contendo avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, demonstrando a situação por programa, indicadores, objetivos e metas, e execução financeira das iniciativas.

O Decreto nº 7.866, de 19/12/2012, regulamentou a Lei do PPA, sendo competência do MP, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão.

O Decreto define como competência do MP, no que se refere ao monitoramento e avaliação do PPA, o qual incidirá sobre os indicadores, objetivos, metas e iniciativas dos Programas Temáticos:

- manter sistema de informações para apoiar a gestão do PPA 2012-2015;
- definir diretrizes, normas, prazos e orientações técnicas para a operacionalização do monitoramento e avaliação do PPA;
- definir as atribuições dos responsáveis pelo fornecimento de informações;
- promover o compartilhamento, a disseminação e o uso de dados geoespaciais no âmbito do Poder Executivo Federal a partir da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE; e
- cadastrar os gestores responsáveis pela prestação de informações sobre os objetivos de Programas Temáticos no sistema de informações.

A revisão do PPA consiste na atualização de Programas com vistas a proporcionar sua aderência à especificidade e à gestão das políticas públicas, à efetivação de direitos, e a subsidiar o processo de elaboração das diretrizes governamentais e das prioridades orçamentárias anuais.

A elaboração de relatórios de monitoramento e de tomada de contas serão subsidiadas pelo levantamento semestral de informações no SIOP, sendo para o primeiro semestre até o dia 15 de agosto e para o segundo semestre até o dia 15 de fevereiro do ano subsequente.

A atuação da SPI no Monitoramento, Avaliação e Revisão do PPA

A SPI é responsável pela Ação 4505 - Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas de Governo, Gestão e Revisão do Plano Plurianual, cuja finalidade é monitorar e avaliar políticas e programas de governo visando melhorar a gestão, o desenho da programação e a alocação de recursos no Plano Plurianual e nos Orçamentos da União, e maximizar os impactos dos projetos públicos de investimento.

O quadro abaixo demonstra a execução físico-financeira da ação:

Produto	Metas	Previsto	Executado	% do executado em relação ao previsto
Plano Revisado - unidade	Física	1	1	100
	Financeira	1.800.000,00 (1)	437.113,21 (2)	24,28

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria com Base em dados do SIAFI e do SIOP.

1 - Dotação Atualizada constante do SIOP e utilizada no Relatório de Gestão

2 - Refere-se ao valor liquidado

A ação trouxe como principais resultados:

- desenvolvimento e operacionalização do módulo de monitoramento temático do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) em 2012. O módulo possibilita o monitoramento dos compromissos do Governo materializados no Plano Plurianual;

- participação ativa na construção do novo modelo do PPA, o qual apresenta programas de governo mais abrangentes e que demandam a atuação conjunta de mais de um Ministério no âmbito da sua execução. Esse novo modelo visa aperfeiçoar a função planejamento do Estado Brasileiro;

- elaboração e encaminhamento ao Congresso Nacional do Relatório Anual de Avaliação do PPA - ano base 2011; e

- ampliação da participação social no âmbito do Plano Plurianual, por meio da consolidação do Fórum Interconselhos. Foi realizado o III Fórum Interconselhos com a participação de 120 representantes de 37 Conselhos Nacionais.

A Unidade informa que não houve comprometimento na execução, embora a liquidação tenha sido de apenas 24,28% da dotação atualizada.

Embora não tenhamos obtido evidências do motivo da baixa execução da dotação em tela, fazemos relação com o estágio intermediário em que se encontra o monitoramento e avaliação do "novo" PPA, conforme melhor detalhado no item 1.1.4.1 deste Relatório.

1.1.3 Resultados da Missão Institucional

1.1.3.1 Informação

Avaliação dos indicadores institucionais estabelecidos pela Unidade

A Unidade informa no Relatório de Gestão que não possui indicadores em virtude de que a finalidade institucional de promover o planejamento governamental não possui referenciais tangíveis de efetividade, tendo em vista que o resultado do planejamento concretiza-se no futuro.

Os gestores complementaram ainda que, além da dimensão formal da gestão do PPA, que tem relação com o próprio funcionamento da SPI no acompanhamento das políticas, outras atividades são realizadas tais como produção de notas técnicas e participação dos servidores em espaços de coordenação junto aos demais Ministérios.

Para respaldar o monitoramento do PPA foi elaborada e disponibilizada metodologia para oferecer orientação técnica e foram definidas diretrizes, normas, prazos e orientações para a operacionalização do monitoramento e avaliação do Plano. Foi desenvolvido também módulo específico de monitoramento temático do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e organizadas oficinas de capacitação para os servidores de órgãos e entidades responsáveis pela execução das políticas públicas no que se refere ao monitoramento do PPA.

Nesse sentido, a despeito da responsabilidade da Unidade dizer respeito prioritariamente ao suporte à elaboração, monitoramento e avaliação do PPA, as atividades internas executadas pela unidade, afetas direta ou indiretamente ao Plano, podem ser acompanhadas por meio de indicadores, com o objetivo de oferecer suporte à gestão.

Podem ser apresentados indicadores para seus processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA, ou para as etapas de disponibilização de metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão. Ainda, podem ser definidos indicadores baseados nos desafios que a unidade vislumbra, a fim de oferecer suporte ao acompanhamento da eficácia, eficiência e efetividade das ações a serem implementadas.

Cita-se, por exemplo, os indicadores produzidos pelo próprio SIOP, nos quais é demonstrado o percentual de campos obrigatórios não preenchidos, separando-os por "indicadores", "objetivos" e "metas", por programa temático e/ou por ministério. Assim, o citado indicador pode subsidiar o processo de monitoramento da SPI, indicando ao longo do exercício onde se encontram os gargalos associados ao preenchimento do sistema, considerando que essas informações são essenciais para que a Secretaria cumpra com sua responsabilidade de monitoramento do PPA.

Ademais, considerando as iniciativas de formação continuada de gestores, podem-se desenvolver indicadores que estabeleçam metas para capacitação de órgãos setoriais e/ou de número de servidores, por exemplo.

Nesse sentido, considerando as relevantes alterações ocorridas recentemente no Plano Plurianual, sua complexidade e pluralidade de atores envolvidos, que faz com que o processo de revisão, monitoramento e avaliação do PPA passe por uma fase de amadurecimento natural, conforme tratado no item seguinte, orientamos que a Unidade busque apresentar nos próximos relatórios de gestão a evolução dos indicadores que estejam sendo desenvolvidos para suporte à tomada de decisões por parte da Alta Administração.

1.1.4 Avaliação dos Controles Internos

1.1.4.1 Informação

Controles internos - monitoramento e avaliação do PPA

As competências da SPI definidas na Portaria MP nº 16, de 31/01/2013, são:

- coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo;
- disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para o monitoramento e a avaliação do PPA;
- coletar e inserir informações sobre os indicadores dos Programas Temáticos no SIOP, observadas as especificações e periodicidades próprias de cada indicador;
- orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo sobre o cadastramento dos gestores responsáveis pela prestação das informações sobre os objetivos e respectivos atributos dos Programas Temáticos no SIOP; e
- fomentar a participação social no processo de monitoramento e avaliação do PPA.

A SPI informa que a sua meta é gerir o PPA para ampliar a qualidade e a suficiência dos bens públicos, organizando um fluxo de informações que identifique variações entre a programação planejada, em momento anterior, e a executada, a identificação de situações que prejudiquem os resultados previstos e a sugestão de caminhos para

corrigir as situações que inviabilizam ou dificultam a execução das políticas públicas.

O sistema de monitoramento e avaliação visa orientar a produção e o tratamento das informações sobre o andamento dos trabalhos do Governo em torno dos resultados esperados, bem como para avaliar cada ação específica em sintonia com o plano plurianual. Segundo a unidade, a estratégia de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 está orientada para o alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal.

Para avaliar os mecanismos de controle interno na SPI, estabeleceu-se como escopo as atividades ligadas ao monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015. Nesse sentido, segue o detalhamento do monitoramento e da avaliação em tópicos segregados.

Monitoramento

O monitoramento é uma atividade que deve possibilitar o acompanhamento dos projetos, permitindo correções dos desvios para o alcance dos objetivos previamente definidos.

A estratégia de monitoramento e avaliação do PPA definida pela SPI comporta 4 módulos:

- a) Monitoramento das prioridades de Governo, através da organização de processos e consolidação das fichas mensais de acompanhamento sob a responsabilidade da SPI;
- b) Monitoramento temático, a partir das informações do SIOP e segundo os atributos do plano plurianual;
- c) Monitoramento estratégico, focado em políticas públicas merecedoras de uma análise aprofundada, levando em consideração as prioridades da Presidência da República, de ministérios setoriais responsáveis por programas prioritários, do próprio MP e de acordo com os 11 macrodesafios estruturantes do Plano; e
- d) Avaliação da dimensão estratégica, com ênfase na realização dos 11 macrodesafios do PPA e atento a 5 dimensões principais que são: enfrentamento das desigualdades, rebatimentos no território, reconhecimento das transversalidades, participação social e aproveitamento das potencialidades multisetoriais.

A unidade informou que participa ativamente da dinâmica do monitoramento temático do PPA a partir das estratégias citadas, promovendo um diálogo contínuo com os órgãos, coletivo e cumulativo sobre as políticas públicas. Este diálogo ocorre tanto formalmente através de ofícios como informalmente junto aos órgãos setoriais, sempre que for necessário.

O objetivo central do monitoramento temático é ser instrumento para a gestão do PPA, com informações abrangentes e em linguagem acessível sobre o andamento geral do Plano, possibilitando comunicação de resultados, controle social e cumprimento das exigências legais. As suas principais atividades são: apuração dos indicadores correspondentes aos programas temáticos, análise situacional dos objetivos de cada programa, averiguação do alcance das metas declaradas no plano e análise situacional dos empreendimentos individualizados como iniciativas.

O sistema escolhido para reunir informações sobre o monitoramento temático é o SIOP, sendo alimentado pelos órgãos setoriais responsáveis pelo objetivo do programa temático. A Portaria MP nº 16, de 31/01/2013, definiu os seguintes prazos para apresentação das informações semestrais no SIOP: mínimo de 10 dias úteis anteriores

a 15 de agosto, para o primeiro semestre, e a 15 de fevereiro do ano subsequente, para o segundo semestre.

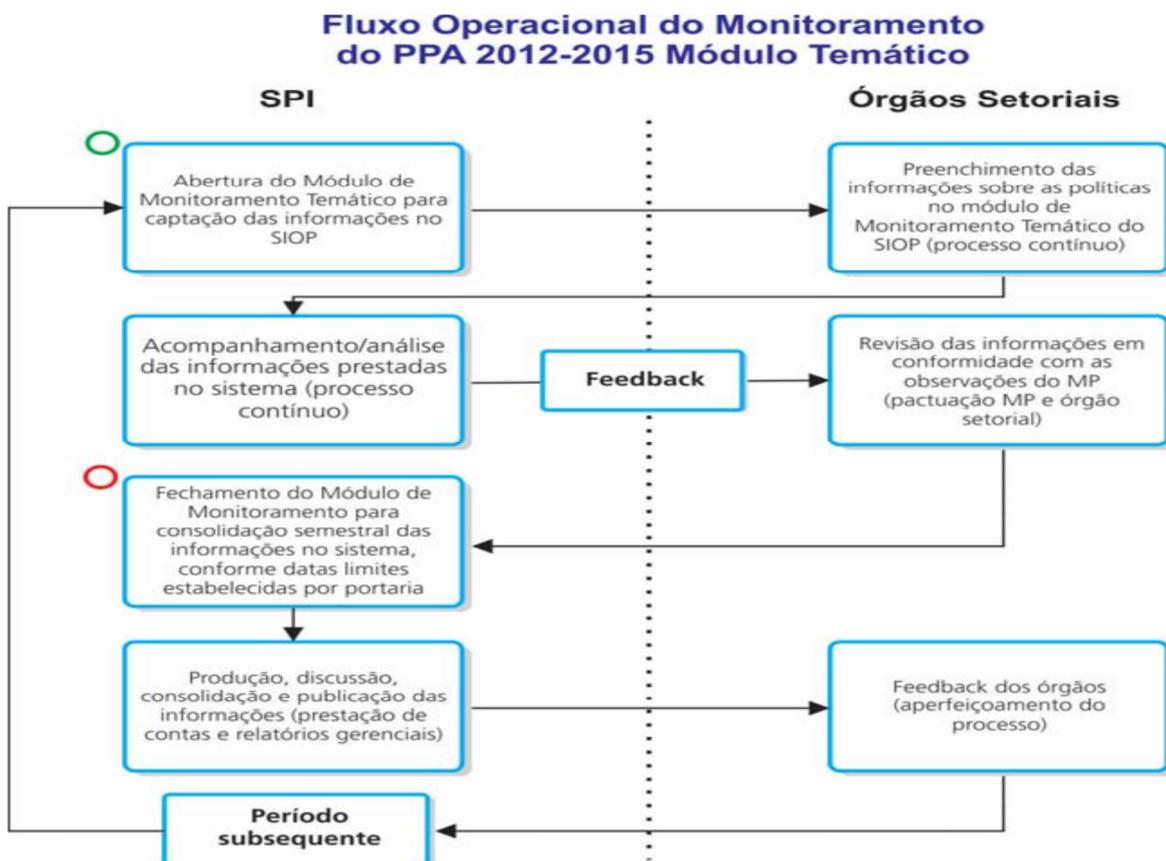
O SIOP permite o preenchimento das informações dos programas temáticos pelos órgãos setoriais, os quais inserem dados sobre os objetivos (contendo os campos de análise situacional, anexo e assunto), as metas (contendo os campos análise situacional, anexo, assunto e quantificação da meta, subdividida em meta quantificável, quantidade alcançada e data de referência), e do empreendimento individualizado como iniciativa (contendo análise situacional, anexo e assunto). As instruções para preenchimento foram definidas no Guia de Monitoramento Temático.

O preenchimento das informações pelos órgãos setoriais serve como subsídio para a elaboração da Mensagem Presidencial, que inaugura a sessão legislativa, da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR), do Relatório de Gestão e dos demais relatórios e análises pertinentes ou necessários à consolidação do PPA.

A unidade informa que realiza o controle quantitativo do preenchimento do monitoramento através da extração de relatórios do SIOP, sem que o processo seja sistemático. O relatório extraído do SIOP apenas informa a quantidade de lacunas existentes nos campos de preenchimento de responsabilidade dos órgãos setoriais; a partir disso ocorrem cobranças da unidade sobre as informações necessárias.

Segundo a SPI, em relação ao controle qualitativo, as intervenções da Secretaria consistem no aprimoramento da qualidade das informações no SIOP, visando o aumento da base de informações para subsidiar a ação governamental, produzindo notas técnicas para a Secretaria-Executiva, participação em Conselhos de Governo, em reuniões de trabalho, entre outros.

Segundo o Guia de Monitoramento PPA 2012-2015, o fluxo de informações esperado para o módulo de monitoramento temático no SIOP é o ilustrado a seguir:



Durante a etapa de acompanhamento/análise, a SPI informa que analisa as informações prestadas pelos órgãos setoriais no SIOP, sendo cada Diretoria da SPI responsável por acompanhar o programa temático relacionado à sua área de atuação. Os servidores analisam a aderência das informações em relação ao guia de monitoramento temático e também utilizam o seu conhecimento sobre o assunto para avaliar as informações prestadas.

Seguindo o fluxo operacional do monitoramento do plano plurianual, o *feedback* da SPI junto aos órgãos setoriais ocorre através de documentos formais, principalmente direcionados aos Secretários-Executivos, focando no aumento da qualidade geral do preenchimento das informações.

O levantamento semestral de informações definido na Portaria MP nº 16/2013 não ocorreu em 15/02/2013. A unidade justificou que o levantamento não foi realizado em virtude dos normativos relacionados ao assunto terem sido publicados somente em dezembro de 2012 e janeiro de 2013.

A unidade informou que o monitoramento dos programas temáticos, ancorado no SIOP, permite o estabelecimento de agendas de monitoramento compostas por categorias de mais de um programa temático. Inclusive, algumas foram criadas como a Agenda Água que engloba objetivos e metas dos programas de conservação e gestão dos recursos hídricos, de ciência, tecnologia e inovação, saneamento básico, agricultura irrigada e biodiversidade.

Segundo a SPI, o SIOP é a base de informações para o monitoramento temático do PPA 2012-2015, no entanto não é o único sistema responsável pelas informações relacionadas às políticas públicas. Neste contexto, o plano plurianual convive com outros instrumentos de formulação e implementação das políticas públicas. Os órgãos setoriais possuem sistemas de monitoramento próprios, atuando de maneira complementar ao SIOP.

Somos de opinião que o monitoramento do PPA 2012-2015 apresenta características de um sistema de monitoramento de desempenho, onde ocorre a verificação da medida em que os resultados acordados foram realizados, funcionando como uma ferramenta de gestão que permite avaliar, principalmente, os objetivos e metas dos programas temáticos. Entretanto, aparentemente não se vislumbra na metodologia de monitoramento o incentivo para que se motive a exposição crítica do gestor a respeito dos obstáculos enfrentados e das possibilidades de melhoria na implementação das políticas públicas, o que poderia ser uma informação valiosa para qualificar ainda mais o monitoramento do Plano.

Avaliação

A SPI é responsável pela coordenação do processo de avaliação do Plano Plurianual, conforme estabelecido na Portaria nº 16, de 31/01/2013. A avaliação trata-se, conceitualmente, de uma investigação profunda da situação, envolvendo uma análise das informações advindas do monitoramento.

A unidade informa que o departamento responsável pelo estabelecimento de diretrizes e normas, coordenação, orientação e supervisão da avaliação do plano plurianual é o Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento. O departamento também é responsável pelo acompanhamento da análise que os departamentos temáticos fazem das informações do monitoramento, inclusive consolidando o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual.

Já o Departamento de Planejamento é responsável pelo desenvolvimento e coordenação da avaliação da dimensão estratégica do PPA, atuando em conjunto com os demais departamentos da unidade.

O processo de avaliação dos programas é baseado nas informações prestadas no monitoramento temático; a partir disso ocorrem análises e ajustes nos dados para demonstrar a evolução dos programas, com ênfase nos objetivos e metas do PPA, além de ajustes na linguagem para o público em geral.

A SPI também realiza a avaliação da dimensão estratégica do Plano Plurianual, buscando revelar a trajetória do Governo no cumprimento da estratégia constante no PPA, observando os aspectos macroeconômicos.

Os servidores da SPI avaliam as informações prestadas pelos órgãos setoriais, buscando ampliar a base de conhecimento relativa às políticas públicas.

Considerações

O sistema de monitoramento e avaliação do PPA não foi criado formalmente, visto que apenas a estratégia de monitoramento e avaliação está disciplinada nos normativos. Inclusive, dentro da estratégia de monitoramento e avaliação, apenas o módulo de monitoramento sistemático está razoavelmente estruturado, enquanto os demais não estão devidamente formalizados.

Embora esteja razoavelmente estruturado, o monitoramento temático ainda carece de uma sistematização maior, pois algumas etapas do processo necessitam de rotinas de trabalho melhor definidas.

Analisando o processo de monitoramento e avaliação como um todo, verifica-se que o cenário apresenta grandes desafios para a unidade, tais como:

- a) fomentar a aderência dos órgãos setoriais no processo de monitoramento temático, demonstrando a utilidade das informações para a implementação das metas definidas no PPA;
- b) aumentar a base de conhecimento para aprimoramento das políticas públicas;
- c) criar mecanismos de busca ativa das informações relativas às políticas públicas implementadas na prática;
- d) institucionalizar e normatizar a rotina de trabalho de monitoramento e avaliação da SPI; e
- e) produzir metodologia de análise de informações e de síntese de conhecimentos, como política de gestão de conhecimento das políticas públicas, de maneira que a unidade não seja dependente apenas da experiência de seus servidores, mas consiga analisar as informações com profundidade a partir de uma metodologia previamente definida.

O Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, ano base 2012, ainda não havia sido publicado pela SPI até o momento das análises feitas pela equipe de auditoria, de forma que não foi possível avaliar o produto que será gerado pela Unidade para encaminhamento ao Congresso Nacional.

Dessa forma, somos de opinião que o processo de monitoramento e avaliação do PPA carece de avanços, conforme já exposto, em especial quanto à institucionalização do processo, o que equivaleria a melhoria no componente do controle interno denominado "ambiente de controle", conforme o *framework* do COSO.

Não obstante, dado a impossibilidade de avaliar nesta auditoria o reflexo dos processos atuais no produto gerado e, considerando tratar-se de um processo complexo, inclusive com a atuação de

múltiplos atores, entendemos que faz-se necessário um maior grau de amadurecimento para que o mesmo seja avaliado e, posteriormente, aprimorado, institucionalizado e normatizado.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Relatório: 201306479

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA/MP - SE/MP

Exercício: 2012

Processo: 03100.000516/2013-47

Município - UF: Brasília - DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da **Secretaria Executiva - SE**, a qual consolidou e agregou as seguintes Unidades:

Unidades consolidadas:

- Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST;
- Departamento de Órgãos Extintos - DEPEX;
- Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA; e
- Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI.

Unidades agregadas:

- Assessoria Econômica - ASSEC;
- Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN;
- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI;
- Secretaria de Orçamento Federal - SOF; e
- Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306479, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 constantes das folhas 03 a 08 e 17 a 111 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 09 de julho de 2013.

A handwritten signature in black ink, reading 'Bruno Oliveira Barbosa', written over a horizontal line.

BRUNO OLIVEIRA BARBOSA

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

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201306479

Exercício: 2012

Processo: 03100.000516/2013-47

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA/MP - SE/MP

Município/UF: Brasília-DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas da **Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SE/MP**, bem como das Unidades por ela agregadas e consolidadas, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2012, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. Dentre os resultados positivos alcançados pela Unidade, ressaltam-se as melhorias implementadas pelo **Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST)** em sistemas informatizados que registram informações das estatais, permitindo um maior acompanhamento no âmbito da Ação "Coordenação do Processo Orçamentário das Empresas Estatais Federais". Cabe também salientar a iniciativa da **Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN)** na implementação de sistema informatizado para encaminhamento e análise de aprovação de pleitos de financiamentos com recursos externos, o que gerará maior segurança no processo e permitirá ganho significativo de eficiência na Unidade, na execução da Ação "Gestão de Assuntos Internacionais". Ainda como prática positiva, destaca-se a **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)** na consolidação e expansão da Rede de Comunicação do Governo Federal - Infovia e dos serviços operados por meio da rede e na implementação de novas funcionalidades para o Sistema de Convênios do Governo Federal - SICONV.

3. Dentre as constatações efetuadas pela equipe de auditoria no presente trabalho, ressalta-se que nenhuma impactou a gestão de 2012. Entretanto, cabe destacar que as análises sobre os processos de contratações, cujos atos de gestão remontam a exercícios anteriores, apontam para a ocorrência de falta de planejamento, deficiências na fiscalização de contratos e pagamentos por serviços não prestados. Essas questões estão sendo acompanhadas no âmbito do Plano de Providências Permanente da **Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA**, cabendo registrar que os gestores atuais vêm adotando as medidas necessárias.

4. Em relação às recomendações expedidas por esta Controladoria-Geral da União, relacionadas às Unidades que compõe o presente processo de prestação de contas anual, observa-se que 23 das 25 recomendações à Unidade ou foram atendidas ou estão em processo de implementação, o que corresponde a 92% do total, de forma que consideramos satisfatórios os esforços empreendidos pelos gestores.

5. Quanto aos controles internos, constatamos possibilidades de melhorias em nível operacional nas Unidades, especificamente no que diz respeito à "identificação de eventos", à "avaliação de riscos", à "resposta a risco" e a "atividades de controle" em determinadas Unidades. Cabe também salientar a necessidade de atualização dos regimentos internos de todas as Unidades do Ministério, o que se encontra em curso e propiciará fortalecimento dos ambientes de controles internos, a partir da definição de competências, atribuições e responsabilidades.

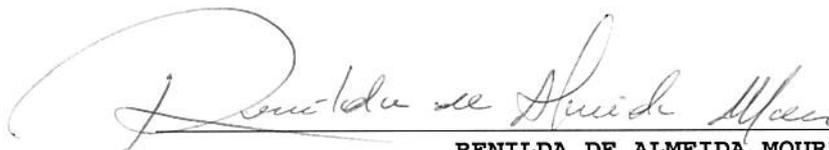
6. Cabe destacar o papel desempenhado pela Secretaria Executiva na condução do Plano Estratégico do MP 2012-2015, contribuindo sobremaneira na identificação e tratamento de pontos críticos relativos a projetos e ações das Unidades. A atuação sistemática da Secretaria Executiva, ao antecipar e remover entraves identificados como pontos críticos para a realização das ações, vem contribuindo para o alcance dos objetivos da Pasta.

7. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, conforme quadro a seguir:

Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
Gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria nº 201306479

8. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 03 de julho de 2013.



RENILDA DE ALMEIDA MOURA
Diretora de Auditoria da Área Econômica