

Relatório de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República – Secretaria de Governo – Secretaria de Controle Interno

Unidade Auditada: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC

Exercício: 2015

Ordem de Serviço nº: 173/2016

Município/UF: Brasília - DF

Relatório nº: 4/2016

UCI Executora: Secretaria de Controle Interno - Ciset/SEGOV-PR

Senhora Coordenadora-Geral,

1. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 173/2016 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 1/2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual da Controladoria-Geral da União - CGU.
2. Registra-se, preliminarmente, que, em conformidade com o Manual de Auditoria Anual de Contas/2015 do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal - SCI, os Relatórios de Auditoria Anual de Contas são organizados por duas partes. A primeira, denominada “Análise Gerencial”, que contém os Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas para os itens definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União - TCU, e vem assinada pelos membros da equipe de auditoria. A segunda parte constitui-se do Anexo ao Relatório em que estão detalhadas as análises realizadas durante os trabalhos de campo, que dão suporte ao conteúdo da primeira parte do Relatório.
3. Durante os trabalhos de campo a CGU tornou-se oficialmente o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC, por meio da Medida Provisória 726, de 12/5/2016. A mudança de nomenclatura do órgão, no entanto, não altera as suas funções.

ANÁLISE GERENCIAL

1. INTRODUÇÃO

4. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 18/4/2016 a 13/5/2016, na sede da CGU, atual MTFC, localizada em Brasília-DF, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas junto aos gestores, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.
5. Para a consecução do objetivo proposto e obtenção de evidências suficientes, adequadas, relevantes e úteis, foram utilizadas técnicas básicas de auditoria, quais sejam: análises documentais, entrevistas, indagações escritas e conferências de cálculos. Todas as análises estão suportadas por

papéis de trabalho arquivados na Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República – Ciset/SG-PR.

2. ESCOPO DOS EXAMES

6. O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão 2015 da Unidade auditada com base nas disposições propugnadas pelo TCU, no Anexo II, da DN nº 147/2015, de 11/11/2015. Ressalta-se que, conforme previsto no art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, e consignado na Ata da Reunião realizada em 4/2/2016 com a SECEX-Administração, foi priorizado escopo que possibilitasse a avaliação dos seguintes assuntos:

- Composição da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010;
- Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão;
- Indicadores de Gestão instituídos pela Unidade;
- Adequação dos Controles internos implantados pela Unidade;
- Atuação da CGU, atual MTFC, como Órgão Central do SCI;
- Aderência dos conceitos, processos de trabalho, normas e estrutura organizacional ao prescrito nos modelos de referências internacionais, em especial os modelos Coso I e II e as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna; e
- Capacidade da CGU, atual MTFC, para realizar auditoria das demonstrações financeiras dos órgãos e entidades federais.

7. Tendo em vista que as atividades de Ouvidoria, Correição e Transparência Pública estão integradas às competências da CGU, atual MTFC, serão apresentadas no item 2.1 do Anexo deste Relatório, informações contextualizando a evolução do SCI até a edição da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016.

3. RESULTADOS DOS TRABALHOS

8. Ante o exposto, foram efetuadas as seguintes análises:

3.1. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS

9. Considerando as exigências estabelecidas na IN TCU nº 63/2010, da Decisão Normativa – DN TCU nº 146/2015, da Portaria TCU nº 321/2015 e da DN TCU nº 147/2015, todas relacionadas à apresentação e organização do Relatório de Gestão e das peças complementares que constituem o processo de contas da Unidade, destaca-se que as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria:

- (i) a Unidade Prestadora de Contas elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício em referência?
- (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios da Decisão Normativa TCU nº 146/2015 e da Portaria TCU nº 321/2015?

10. Nesse sentido, por meio da análise supracitada constatou-se que o Relatório de Gestão da CGU e demais peças complementares foram elaboradas em consonância com as normas do TCU para o exercício de 2015.

3.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

11. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria procurou analisar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento: (i) dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual – PPA; (ii) dos objetivos estabelecidos no Plano Estratégico; e (iii) da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual – LOA vinculadas a programas temáticos, buscando ainda identificar as causas de insucessos no desempenho da gestão.

12. A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos objetivos estabelecidos no PPA, no Plano Estratégico e na execução das Ações vinculadas ao Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República - 2101.

13. Dentre essas ações, destaca-se a 2D58 - CONTROLE INTERNO, PREVENÇÃO A CORRUPÇÃO, OUVIDORIA E CORREIÇÃO como de maior relevância, pois reflete as atividades finalísticas da CGU, atual MTFC, cuja dotação final foi de R\$ 86.594.004,00 representando 10% dos créditos autorizados para a Unidade.

i) Objetivos estabelecidos no PPA:

14. Verificou-se que a CGU, atual MTFC, não possui Programa Temático no PPA 2012-2015, portanto, suas ações estão contidas no Programa 2101 - Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, da Presidência da República, que tem por objetivo o apoio à gestão e à manutenção da atuação governamental, nos termos do inciso II, do art. 5º da Lei nº 12.593/2012.

15. Porém, no âmbito do Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública do PPA 2012-2015, cujo órgão responsável é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a CGU, atual MTFC, deteve no ano de 2015, três iniciativas sob sua responsabilidade, conforme demonstrado a seguir:

- 029V – Aprimoramento e Fortalecimento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- 02DK - Implementação do Sistema Nacional de Acesso à Informação; e,
- 02D3 – Implementação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

ii) Objetivos estabelecidos no plano estratégico:

16. Em 2015, o planejamento organizacional estava estruturado em três documentos alinhados às diretrizes da alta administração e aos instrumentos de programa do governo federal, nos níveis estratégico, tático e operacional. São eles:

- Plano de Integridade Institucional – nível estratégico;
- Plano de Ações e Metas – nível tático; e,
- Portaria de Metas – nível operacional.

17. O Plano de Integridade Institucional - PII-2012-2015 é o documento formulado junto à alta administração do órgão que estabeleceu, no nível estratégico, as diretrizes a serem seguidas pelas

unidades da então CGU de 2012 a 2015. Nesse documento estão descritos a Missão, a Visão, os Valores e os Objetivos Estratégicos a serem alcançados no período, agrupados em quatro perspectivas - Resultados, Processos Internos, Pessoas e Infraestrutura, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Plano de Integridade Institucional (PII – 2012-2015)	
Objetivos Estratégicos	
Resultados	• Fortalecer os controles internos e a capacidade de gerir riscos das instituições públicas
	• Fomentar a melhoria contínua da gestão e da prestação de serviços públicos
	• Intensificar a participação e o protagonismo do Brasil, representado pela CGU, em fóruns internacionais, nas suas áreas de atuação
	• Incrementar os mecanismos de transparência e de controle social
	• Intensificar as Ações de Auditoria Investigativa
	• Aprimorar os mecanismos de responsabilização administrativa
	• Aprimorar o marco legal pertinente às suas competências institucionais
Processos Internos	• Aprimorar os processos de trabalho e consolidar a gestão integrada das ações de controle interno, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria
	• Desenvolver política de comunicação intra-organizacional
	• Aprimorar a governança de TI, mediante o alinhamento das ações aos objetivos estratégicos do órgão
	• Estabelecer mecanismos para implementar a Lei de Acesso a Informação
Pessoas	• Implantar mecanismos de difusão e gestão de conhecimentos
	• Desenvolver competências técnicas e gerenciais
	• Valorizar e motivar
Infraestrutura	• Adequar a infraestrutura física e tecnológica aos requisitos de quantidade dos trabalhos realizados

18. No nível tático, para o biênio 2014/2015, a então CGU planejou a realização de 106 ações, entre projetos e atividades, sob a responsabilidade das Diretorias/Coordenações-Gerais do Órgão. Todas as ações foram incluídas no Plano de Ações e Metas - PAM 2014-2015, sendo que 58 ações estão associadas à área finalística, correspondendo a 54% do planejamento da Instituição.

19. O terceiro instrumento, de nível operacional, é a Portaria de Metas que define regras, atividades a serem realizadas e metas das unidades do Órgão Central e das Controladorias-Regionais da União nos Estados.

20. Conforme Relatório de Avaliação Final de Metas do PAM 2014-2015, no 2º Semestre de 2014, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção - STPC incorporou 24 novos projetos e atividades e excluiu um. Ao final de 2014, a Diplad também cancelou um projeto. A Ouvidoria Geral da União - OGU deixou de realizar uma ação e transferiu para 2016 outra de suas ações. Ao final, foi possível contabilizar 127 ações cadastradas para o biênio 2014/2015, entre projetos e atividades, sendo que 27 ações tinham metas somente para 2014.

21. No que se referente ao exercício de 2015, foram previstas cem ações, que apresentaram, conforme o referido relatório, o seguinte resultado: 62 ações apresentaram bom andamento, 14 foram avaliadas com andamento regular, ao passo que 24 foram consideradas com desempenho aquém do esperado.

22. Ressalta-se que para chegar-se a essa avaliação foram adotados os seguintes critérios em relação à meta atingida:

- ação em bom andamento: ação realizada, resultado igual ou maior que 80% da meta;
- ação em andamento regular: ação realizada, resultado entre 50 e 80% da meta; e
- ação requer atenção ação não realizada ou realizada abaixo ou igual a 50 % da meta.

23. Os gestores apresentaram informações complementares com relação às justificativas sobre o rol de ações avaliadas no exercício de 2015, cujos resultados foram inferiores a 50% da meta no PAM 2014/2015, divididas em Blocos de Perspectivas e Objetivos do PII, a seguir relacionadas:

Perspectivas/Resultados

RE 1 - Fortalecer os controles internos e a capacidade de gerir riscos das instituições públicas

Dar tratamento às denúncias de nepotismo recebidas (STPC-019) - Resultado 100%

Houve equívoco no preenchimento da ação no sistema SGI/PAM, uma vez que o texto foi redigido de forma ambígua, não espelhando o resultado efetivamente alcançado no período. Sendo assim, a STPC informou que foi dado tratamento a, pelo menos, 50% de todas as denúncias recebidas no período, o que significa alcançar 100% da meta planejada.

As informações da ação no sistema foram corrigidas.

Desenvolvimento e disponibilização às instituições públicas de uma metodologia de gestão de risco. (SFC-022) – Resultado 0%

Não realizado porque o projeto foi despriorizado.

RE 2 - Incrementar os mecanismos de transparência e controle social

Realizar ações de educação para ética e cidadania (STPC-035) – Resultado 50%

A aplicação do Programa “Um Por Todos, Todos por Um” foi transferido para o primeiro semestre de 2016 (meta 2), o que impactou negativamente na meta global desta ação.

Implementar ações de capacitação do programa Brasil Transparente (STPC-032) – Resultado 49%.

Com relação ao Programa Brasil Transparente, as metas de capacitação, em 2015, foram impactadas significativamente devido às restrições orçamentárias. Vale ressaltar que cada ação de capacitação tem duração de dois a três dias, o que exige o pagamento de diárias e passagens além de toda a infraestrutura para a realização dos eventos.

Além dos problemas orçamentários, houve articulação com outros órgãos de governo para utilizarmos nova plataforma de EAD. Após negociações com a ENAP, o curso passou a ser ofertado na plataforma daquela Escola. No entanto, por conta do cronograma da ENAP, somente foi possível a abertura de 2 turmas no segundo semestre de 2015, motivo pelo qual o atingimento da meta prevista não foi possível.

Coordenar a construção do 3º Plano de Governo Aberto do Brasil: redação, aprovação e publicação do Plano (STPC-016) – Resultado 25%

O prazo de entrega do Plano foi alterado pela unidade gestora da Parceria para Governo Aberto (OGP), que criou um novo calendário. Com isso, o período de entrega do plano passou a até o fim do primeiro semestre de 2016. Todo o processo para construção do Plano, porém foi acordado com o Grupo Executivo do CIGA para ser iniciado em 2016.

Desenvolver Sistema do Mapa Interativo Social do Brasil Transparente (MBT) (STPC-031) – Resultado 0%

O planejamento 2015 previu o desenvolvimento do Mapa Brasil Transparente em parceria com a Unesco e a UNB. Foi firmado Acordo de Implementação de Parceria (IPA) com a UNB para esta finalidade, entretanto, incompatibilidades tecnológicas impediram a continuidade do Acordo, cuja rescisão foi realizada no segundo semestre de

2015. As justificativas para a rescisão estão consubstanciadas no Memorando nº 6661/2015/DTC/STPC/CGU-PR, de 27/10/2015.

RE 3 - Fomentar a melhoria contínua da gestão e da prestação de serviços públicas
Avaliação da Execução dos Programas de Governo - AEPG (SFC-021) – Resultado 50%
A partir do segundo semestre de 2015 foi instituída pela SFC a exigência de um Plano Operacional para todas as unidades que executavam ações de controle, com revisão das ações já programadas para o exercício. Nesse sentido, diversas ações foram despriorizadas em função de outras que se revelaram mais relevantes. Nova linha de atuação, denominada ARG – Avaliação dos resultados da gestão - foi aprimorada, resultando em publicação de 81 Relatórios publicados na Internet em 2015, decorrentes de auditorias de acompanhamento da gestão, que, em muitos casos, substituiu ações previstas para serem executadas por meio da linha de atuação denominada AEPG.

RE 5 - Aprimorar os mecanismos de responsabilização administrativa
Implantar novo Cadastro Pró-Ética (STPC-021) – Resultado 50%
Esta ação foi repriorizada em 2015, sendo transferida, em grande parte, para 2016, após a publicação das empresas aprovadas na lista Pró-ética 2016.

Ações da CRG justificadas em conjunto:
Medidas Corretivas - Acompanhar ações disciplinares instauradas pelo SisCor (CRG-008) – Resultado 44%
Medidas Corretivas - Análise de processos disciplinares (CRG-009) – Resultado 46%
Medidas Corretivas - Remessa de Relatórios de Inspeção (CRG-011) – Resultado 10%

Com relação às ações CRG-008, CRG-009 e CRG-011, cabe esclarecer que seu cumprimento aquém da meta deveu-se à diminuição da força de trabalho atuando na atividade de supervisão disciplinar.

Tal circunstância decorreu de significativo incremento de atribuições do Órgão do Sistema Central de Correição, sem que houvesse incremento da respectiva força de trabalho.

Nesse sentido, destaca-se a Lei nº 12.846/2013, que estabeleceu competência para condução direta de Processos Administrativos de Responsabilização de Entes Privados e para supervisão do Sistema de Correição na matéria. A vigência da referida Lei a partir de janeiro de 2014 resultou na incorporação destas atividades ao longo dos anos de 2014 e 2015 (para os quais estavam pactuadas as referidas metas).

Com o fim de causar menos impacto à atividade de supervisão correcional, foi instituída a OS nº 19/2015, que delimitou critérios mais restritivos à seleção de processos disciplinares do Poder Executivo Federal a serem acompanhados, com base em análise de criticidade, de forma a garantir que as situações de maior relevância tivessem sua supervisão realizada, embora em menor volume.

Por fim deve esclarecer-se que, embora as metas relativas a prazo (CRG-009 e CRG-011) não tenham sido integralmente atingidas, a não conclusão das atividades com a celeridade estabelecida não implica diretamente em danos ou prescrições de apurações. Os prazos constantes das metas foram estabelecidos administrativamente e espontaneamente com o fim de proporcionar respostas mais céleres à Órgãos e Entidades supervisionadas.

Normatização e Publicações - Publicação de novos manuais técnicos da CRG (CRG-005) – Resultado 37%

O manual de responsabilização de pessoas jurídicas já foi elaborado e encontra-se em revisão. Ainda não foi publicado devido a alterações legislativas. Continua pendente de aprovação.

Medidas Corretivas - Tempo das apurações disciplinares realizadas diretamente pela CRG (CRG-012) – Resultado 0%

Esclarecemos que o tempo de duração média dos PAD's foi calculado considerando-se o tempo entre a instauração e o encaminhamento para o julgamento dos processos encerrados em 2015.

Após o estabelecimento deste indicador, verificou-se que não seria suficiente por si só para indicar a celeridade dos processos conduzidos na unidade.

Atualmente estuda-se e implementação de indicadores voltados à conclusão de processos (presente no atual planejamento estratégico), bem como indicadores que verifiquem o percentual de processos que remanescem em curso mesmo 2 anos após sua instauração.

Ocorre que em 2014 e 2015, num esforço para encerrar-se os processos em curso, foram finalizados exatamente aqueles que estavam instaurados há mais tempo, o que, pela metodologia de cálculo do tempo médio, demonstrou uma não melhora da situação até então verificada de celeridade de apurações, não obstante a maior celeridade dos processos instaurados recentemente ainda não concluídos.

A constante diminuição no estoque de processos (de 103 no final de 2015) permitirá, no futuro, uma real diminuição no tempo médio de apurações. No entanto, nos próximos anos, uma alta taxa de conclusão de apurações configura-se como melhor indicativo de aprimoramento da atividade.

RE 7 - Aprimorar o marco legal pertinente às suas competências institucionais
Propor normatização sobre a proteção aos denunciantes de boa fé (STPC-022) – Resultado 50%.

Foi elaborada proposta de normativo, em conjunto com a OGU, mas a proposta ainda está em trâmite interno e, portanto, não foi discutida com outros órgãos. Foi aprovada na ENCCLA 2016 uma ação específica para discutir o tema, sob a coordenação da ASJUFE, com a participação da CGU no grupo.

Regimento Interno (DIPLAD-011) – Resultado 0%

O Regimento Interno não foi publicado, devido às constantes mudanças legislativas ocorridas no período, o que acarretou frequentes adequações nas atribuições da CGU e na sua estrutura.

Perspectiva Processos Internos

PR 1 - Aprimorar os processos de trabalho e consolidar a gestão integrada das ações de controle interno, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria
Manualização acerca da contabilização dos benefícios financeiros e não financeiros (SFC-017) – Resultado 0%.

Não realizada. Minuta ainda depende de estudos e aprovações internas.

Perspectiva Pessoas

PE 1 - Implantar mecanismos de difusão e gestão de conhecimentos **Elaboração de Manual "Licitações e Contratos" (DGI-001) – Resultado 0%**

Esta meta foi suprimida tendo em vista a implementação do SEI, que trará os requisitos necessários para o procedimento licitatório no passo-a-passo. Entende-se que esta meta não é mais necessária em razão da implementação do SEI, onde o fluxo e o passo-a-passo estarão sempre atualizados, trazendo as regras do procedimento licitatório.

Promoção de Workshop "Temas polêmicos de Licitações e Contratos" (DGI-002) – Resultado 0%

A grande quantidade de licitações realizadas, incluindo as que envolviam recursos externos, impediu a realização da meta. As etapas faltantes serão redistribuídas para outro momento.

A meta será revista para, se considerada oportuna e necessária, ser desenvolvida de acordo com o planejamento estratégico da CGU.

Curso na modalidade EAD (PROFOCO) (OGU-012) – Resultado 100% (alterar no PAM)

Houve equívoco no preenchimento do sistema. A meta de 1 curso foi realizada, com a manutenção da oferta do curso da OGU na plataforma – Instituto Legislativo Brasileiro. O sistema foi corrigido.

Realização de capacitações internas para os servidores da CGU (SFC-013) – Resultado 0%.

Estava prevista a realização de 1 capacitação em EAD para a área de AEPG. Projeto de reformulação das linhas de atuação da SFC está sendo executado. Nesse sentido, o AEPG está sendo remodelado. Prevista para o 3º semestre foi remanejada e não constou como meta para o 4º semestre.

PE 2 - Desenvolver competências técnicas e gerenciais

Implantação, Expansão e Manutenção do Plano de Ação de Capacitação (PAC) (DIPLAD-006) – Resultado 57% (considerando que o TCU recomendou a suspensão, a 4ª meta foi retirada do cálculo).

Esta ação engloba várias metas, algumas com baixa execução devido às repriorizações e à suspensão dos programas internacionais por determinação do TCU.

Assim, com relação às capacitações, a meta foi ultrapassada.

Com relação à fábrica de conteúdo, devido à peculiaridades do contrato BID, a meta foi repriorizada para 2016.

No que tange aos programas internacionais, foram suspensos por medida de cautela no 2º semestre de 2015, devido à recomendação do TCU. Para 2016, os programas poderão ser retomadas, uma vez que a recomendação do TCU foi revista.

Perspectiva Infraestrutura

IE 1 - Adequar a infraestrutura física e tecnológica aos requisitos de qualidade dos trabalhos realizados

Reestruturação da Rede CGU (DSI-003) – Resultado 0%

A referida ação foi despriorizada pela direção da DSI em razão do alto volume de projetos de aquisição relacionados ao Programa Proprevine, que à época estavam sob responsabilidade da mesma equipe na SITEC (Projetos).”

Implantação do Serviço de Gerenciamento de Logs (DSI-008) – Resultado 0%.
Serviço não implantado. O Produto não foi adquirido por questões orçamentárias.

Desenvolver e publicar melhorias no Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses – SeCI (STPC-017) – Resultado 0%.

Com meta de 4 novos módulos publicados: relatórios; impressão; gerencial; recebimento de declarações de integridade, a STPC informa que foram desenvolvidos os requisitos de melhorias do SeCI, ainda em 2015, entretanto, não havia contrato de fábrica de software para desenvolvimento. Na prática, o desenvolvimento foi adiado para 2016.”

24. Vale ressaltar que, em dezembro de 2015 foi publicada a Portaria CGU nº 50.223, que aprovou o Planejamento Estratégico 2016-2019 da CGU, atual MTFC, e definiu regras para a elaboração dos Planos Operacionais para os próximos exercícios, o que possibilitou à Instituição iniciar o ano de 2016 com novos rumos no âmbito do planejamento institucional.

iii) Execução física e financeira das ações da LOA:

25. No exercício de 2015, a então CGU contou com uma dotação de R\$ 904.573.152,00, para executar sua programação orçamentária, sendo empenhados 99,4% desse total. Destaca-se que as despesas de Pessoal e Encargos Sociais totalizaram R\$ 792.442.816,24, representando 88% da despesa realizada no período, conforme a seguir discriminado:

Grupo de Despesa	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Valor Empenhado	% Execução
Pessoal e Encargos Sociais	726.969.338,00	795.280.100,00	792.442.816,24	99,64
Juros e Encargos da Dívida	226.148,00	100.326,00	100.325,40	100
Outras Despesas Correntes	82.923.032,00	93.539.707,00	91.125.982,13	97,37
Investimentos	16.409.694,00	15.653.019,00	15.538.746,25	99,27
Total	826.528.212,00	904.573.152,00	899.207.870,02	99,4

Fonte: Tesouro Gerencial

26. Segundo o Gestor, com base nas informações contidas no Relatório de Gestão, em virtude da restrição orçamentária imposta pelo contingenciamento do Governo Federal, foi detectado um déficit de R\$ 17,7 milhões no custeio do Plano Orçamentário n.º 2000 – Manutenção Administrativa, conforme Nota Técnica 602/2015/DGI/SE/CGU-PR.

27. Diante desse cenário, a então CGU realizou remanejamento de dotações realizando cortes de até 100% da dotação das ações orçamentárias para construção de algumas Unidades Regionais e revisão de diversos contratos administrativos, além de reduzir a dotação das atividades finalísticas em torno de 20% em relação ao executado em 2014.

28. A execução orçamentária está vinculada a quatro programas, sendo que 88% de suas ações integraram o Programa 2101 - Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República, conforme quadro abaixo:

Programa	Autorizado	Empenhado
0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	126.620.097,00	126.042.347,53
0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e amortizações)	100.326,00	100.325,40
0910 - Operações Especiais: Participação em organismos nacionais e internacionais	271.400,00	271.400,00
2101 - Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República	777.581.329,00	772.793.797,09
Total Geral	904.573.152,00	899.207.870,02

Fonte: Tesouro Gerencial

29. A dotação autorizada para o Programa 2101 - Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República foi empenhada para realizar despesas com pessoal ativo, benefícios assistenciais, construção de sedes regionais e atividades finalísticas, conforme gráfico a seguir:



Fonte: Tesouro Gerencial

30. As principais atividades que fomentaram o trabalho da então CGU nos temas do controle interno, transparência da gestão pública, combate à corrupção, responsabilização administrativa de agentes públicos e na recepção e análise das manifestações dos cidadãos estão consubstanciadas na Ação 2D58 - Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correição, tendo sido empenhados R\$ 85.975.910,22, o que representa 11% do Programa 2101.

31. A análise orçamentária da Ação 2D58 - Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correição, está detalhada nos seus respectivos Planos Orçamentários - PO, a seguir demonstrados:

Planos Orçamentários	Valor Empenhado	% Ação
PO 2000 - Despesas Administrativas	66.672.546,50	77,5
PO 0002 - Ações de Prevenção à Corrupção e de Promoção da Transparência Governamental	3.171.731,12	3,7
PO 0003 - Correição no Poder Executivo Federal	171.956,47	0,2
PO 0004 - Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias	37.799,53	0,0
PO 0005 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	961.613,50	1,1
PO 0006 - Fiscalização e Controle da Aplicação dos Recursos Públicos Federais	4.320.241,78	5,0
PO 0008 - Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira – PROPREVINE	10.415.885,22	12,1
PO 0009 - Gestão de Pesquisas e Informações Estratégicas	224.136,10	0,3
Total Empenhado	85.975.910,22	100

Fonte: Tesouro Gerencial

32. No tocante à execução física, no Relatório de Gestão 2015, a CGU informa que atuou em várias frentes, nas suas quatro áreas finalísticas, relatando os principais resultados alcançados na realização das ações de controle, de correição, de prevenção, de transparência e prevenção da corrupção e de ouvidoria.

33. 3.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

34. Para avaliar o grau de eficácia e o impacto de suas ações ao longo do exercício, a então CGU utilizou os seguintes indicadores institucionais:

Área	Indicador	Resultado Obtido em 2015
Ouvidoria	Estoque de recursos de acesso à Informação dirigidos à CGU (3ª instância)	177 recursos aguardando julgamento - Redução de 33%
	Tempo médio de julgamento dos recursos LAI	59,86 dias - Redução de 45%
	Apoio à prevenção da corrupção e à fiscalização dos recursos públicos por meio do processamento inicial de denúncias de cidadãos	6.470 manifestações processadas Redução de 45%
Transparência e Prevenção da Corrupção	Público atingido com Capacitação Presencial	2.459 capacitados – Redução de 22%
	Comparativo Escala Brasil Transparente – Governos Municipais	821 municípios avaliados (51,7%) apresentam baixa transparência
	Visitas ao Portal da Transparência	16.339.094 visitas – Aumento de 12%
	Percentual dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal cadastrados no SeCI	99%
	Quantidade de municípios com pelo menos um pedido de acesso à informação registrado	4.760 municípios (85%) - aumento de 5%
	Cobertura do serviço de informação ao cidadão - Quantidade de SICs cadastrados no e-SIC	310 sics cadastrados - acréscimo de 4%
Correição	Punições Expulsivas Aplicadas a Servidores do Poder Executivo Federal	541 punições - redução de 1%
	Percentual de Processos Contraditório do Poder Executivo Federal com aplicação de ao menos uma punição	31,80%
	Tempestividade de análise dos processos do PEF – Meta - 70%	13%
	Tempestividade na elaboração de relatórios de inspeção correcional - Meta - 70%	60%
	Inspeções Correcionais - Meta – 35	32
	Acompanhamento dos processos disciplinares do SisCor – Meta 5%	4,4%
	Tempestividade de registros de processos no CGU-PAD – Meta - 58%	0,55
	Realização de eventos de integração do SisCor – Meta 6	7
	Publicação do Manual de Responsabilização de Pessoas Jurídicas - Meta 01	0
	Revisão anual dos 4 Manuais Técnicos da CGU	4
	Capacitação de servidores em matéria disciplinar - Meta 1.200	1.199
	Expedição de Enunciados pela Comissão de Coordenação de Correição (CCC) - Meta 03	03
	Controle Interno	Quantidade de benefícios não-financeiros resultantes de ações de controle na administração pública federal
Benefícios financeiros resultantes das ações de controle		R\$ 2,38 bilhões

Fonte: Relatório de Gestão 2015

35. Observa-se que o Órgão instituiu vários indicadores para o período 2012-2015, porém foram substituídos em função do novo Planejamento Estratégico – 2016-2019, onde foram instituídos quatro novos índices e 23 indicadores dos objetivos estratégicos, aprovados pela Portaria nº 375, de 29 de fevereiro de 2016.

36. Os quatro índices produzidos visam à sensibilização da organização para o alcance dos objetivos de resultado contidos no Mapa Estratégico:

Objetivos Estratégicos de Resultado	Índice
1- Contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão	Índice de percepção do Gestor quanto ao benefício de recomendações estruturantes atendidas para melhoria da eficácia e qualidade das políticas públicas
2 – Ampliar a participação social no controle das políticas públicas	<i>E-Participation Index</i> da Organização das Nações Unidas
3 – Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada	Latinobarômetro (Percentual de cidadãos que acreditam que o governo fez “muito” ou “algo” para combater a corrupção nos últimos 24 meses)
4 - Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública	<i>E-Government Index</i> da Organização das Nações Unidas

Fonte: Relatório de Gestão 2015

37. Os indicadores dizem respeito aos objetivos das dimensões de gestão estratégica, processos internos, infraestrutura e pessoas, utilizados pela CGU, atual MTFC, para expressar as medidas necessárias para realização do seu Planejamento Estratégico 2016-2019.

3.4. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE.

38. Com o objetivo de tratar o tema Controles Internos no âmbito do processo de contas da administração pública federal e nas normas de apresentação dos Relatórios de Gestão para o exercício 2015, a Corte de Contas estabeleceu no Anexo único da Portaria TCU nº 321/2015 e também no Anexo II à DN TCU 146/2015, que seja demonstrada pela própria unidade, representada pelo seu nível estratégico de direção, os riscos que possam comprometer os objetivos institucionais e da qualidade do funcionamento dos controles internos administrativos.

39. As referidas normas explicitam ainda que os órgãos devem expor sua percepção quanto à qualidade de funcionamento dos seus controles internos e a suficiência destes para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas; a obediência às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio; a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano; a eficácia e a eficiência de suas operações frente aos objetivos traçados.

40. A CGU, atual MTFC, avaliou a qualidade de seus controles internos, contemplando os seguintes elementos:

- a) Ambiente de Controle;
- b) Avaliação de Risco;
- c) Procedimentos de Controle;
- d) Informação e Comunicação; e
- e) Monitoramento.

41. Ressalta-se que a avaliação efetuada, de modo geral, foi positiva, tendo sido considerado que há observância integral da maioria dos itens de controle, os quais se prestam a verificar o nível de maturidade do Órgão quanto à implementação de políticas e procedimentos visando a uma adequada estrutura de controle.

42. Especificamente quanto ao elemento “Ambiente de Controle”, foram considerados como mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ, dentre outros, a Pesquisa de Clima Organizacional, a Pesquisa Proprevine (Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira) e o Relatório de Avaliação de Resultados de Pesquisa com servidores (válidos para diretrizes gerais) em que os mesmos foram convidados, mas reconhece a própria Unidade que tais mecanismos não são específicos para controles.

43. No que tange à “Avaliação de Riscos”, a Unidade destacou a Portaria nº 750, de 20/4/2016 que instituiu o Plano de Integridade da CGU que tem como eixos fundamentais, dentre outros, a análise e gestão de riscos. Aduz, também, que foi testada uma metodologia de riscos no âmbito do Programa Proprevine, tendo sido o resultado do trabalho enviado ao TCU.

44. Quanto aos “Procedimentos de Controle”, a Unidade ressaltou, também, o Plano de Integridade, instituído pela Portaria nº 750, acima mencionada, que está em processo de implementação e considerará, entre outros aspectos, o custo apropriado versus benefícios de controle e sua abrangência.

45. No tocante aos elementos “Informação e Comunicação”, ressaltou que, recentemente, foi implantado o Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

46. A respeito do elemento “Monitoramento”, a Unidade informa que as diligências da Corte de Contas e as recomendações da Ciset/SG-PR, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015, foram pontualmente atendidas.

47. Conforme Informação 1.1 constante do anexo deste Relatório, os exames demonstraram que a CGU, atual MTFC, vem desenvolvendo ações para melhoria de seus mecanismos de controle interno administrativo, com destaque para o Planejamento Estratégico 2016/2019. No entanto, observou-se que a IN SFC nº 01/2001, o Regimento Interno da Comissão de Ética, bem como o Regimento Interno da CGU necessitam de atualização.

48. Registre-se, ainda, que a então CGU e o MPOG determinaram, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança. As novas orientações foram publicadas por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 11/5/2016.

49. A Instrução Normativa supracitada atribui extrema relevância aos controles internos, à gestão de riscos e à governança no âmbito do Poder Executivo Federal, a tal ponto de esmiuçar os atributos de cada um deles, sendo que os riscos e controles devem ser geridos de forma integrada e nesse raciocínio os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles.

50. Em face de todo o exposto neste item, a Unidade deve avaliar a oportunidade e conveniência de atualizar os normativos internos, especialmente quanto à conclusão do processo nº 00190.025799/2004-61 referente à atualização do Regimento Interno, da IN SFC nº 01/2001 e do Regimento Interno da Comissão de Ética da CGU, uma vez que a ausência de normas atualizadas pode influenciar de forma negativa o ambiente de controle. Além disso, a Unidade necessita concluir o processo SEI nº 00190.103566/2016-78 com vistas à implementação da política de gestão de risco da unidade.

3.5. ATUAÇÃO DA CGU, ATUAL MTFC, COMO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.

51. Os exames buscaram analisar o cumprimento dos normativos que disciplinam o SCI, a saber: Lei nº 10.180/2001 e o Decreto nº 3.591/2000. Para tanto, utilizou-se os dados constantes do Relatório de Gestão, além de informações obtidas por meio de entrevistas com os Secretários de Controle Interno dos Órgãos Setoriais, Assessores Especiais de Controle Interno - AECI e Diretores da SFC e Secretaria - Executiva da então CGU.

52. Essas entrevistas tiveram a finalidade de verificar como o Órgão Central está atuando para a integração, orientação normativa e supervisão técnica do SCI. Analisaram-se, também, as

condições estruturais relacionadas com orçamento disponível e recursos humanos para verificar se são suficientes e compatíveis para atendimento destas competências.

53. Da análise dos dados e informações coletados, ficou evidenciado na Informação 2.3 constante do anexo deste Relatório que as ações mitigadoras adotadas para aprimoramento do seu planejamento e de suas metodologias representaram avanços consideráveis na otimização de sua estrutura e de sua força de trabalho disponível. Entretanto, as deficiências estruturais, de recursos humanos e orçamento impactaram na capacidade operacional da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – SFC/MTFC.

54. É importante salientar que a SFC integrou o SCI como Órgão Central até a edição do Decreto 4.304/2002. A partir deste momento a Controladoria-Geral da União passou a exercer a competência de Órgão Central do Sistema e a SFC passou a integrar a CGU e desempenhar as funções operacionais do Órgão Central do SCI.

55. Com o advento dos Decretos nº 4.177/2002 e 5.683/2006, a CGU passou a desempenhar quatro funções finalísticas que se complementam: ouvidoria, controle, correição e transparência, representando uma melhoria, inquestionável, no modelo de atuação uma vez que as novas atividades também passaram a compor e a fortalecer o SCI sendo desempenhadas de forma integrada e complementar.

56. Quanto ao desempenho de suas competências de Órgão Central do SCI como responsável pela integração operacional do Sistema, nos moldes preconizados no Decreto nº 3.591/2000, incluindo a normatização, sistematização e padronização de procedimentos, constatou-se que a SFC vem disponibilizando, quando demandada, os procedimentos relativos às Auditorias Anuais de Contas para os Órgãos Setoriais e encaminhando também os manuais operacionais. Contudo não é possível garantir que os manuais operacionais e procedimentos de auditorias disponibilizados são efetivamente aplicados nos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos integrantes do SCI.

57. Por todo o exposto, verifica-se que o Órgão Central tem buscado atender as demandas dos órgãos setoriais. Entretanto, a implantação de ações sistemáticas e planejadas favorecerá a supervisão técnica afeta àquele Órgão e, assim, a integração operacional do SCI. Portanto, a integração de forma organizada e harmônica dos órgãos do SCI, merece aperfeiçoamento, fato que será abordado na Constatação tratada no item 2.4 do Anexo deste Relatório.

3.6. ADERÊNCIA DOS CONCEITOS, PROCESSOS DE TRABALHO, NORMAS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL AO PRESCRITO NOS MODELOS DE REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE AUDITORIA.

58. Os exames buscaram evidenciar o grau de convergência dos processos de trabalho da CGU, atual MTFC, em relação às Normas Internacionais de Auditoria - NIA. Para tanto, foram realizadas reuniões técnicas e entrevistas com os gestores das Áreas de Planejamento, Recursos Externos e Qualidade da SFC/MTFC, além de análise documental.

59. Conforme Informação 3.1, constante do anexo deste Relatório, o resultado das análises permite concluir que, em relação às auditorias de recursos externos, a SFC já avançou significativamente na convergência de seus processos de trabalho às NIA. Quanto às demais áreas da SFC, é fundamental que sejam implementadas as ações propostas no Plano Operacional 2016 visando à realização do estudo de convergência às normas do IIA (Instituto dos Auditores Internos do Brasil) e estruturação do sistema de gestão da qualidade das auditorias, de forma que o MTFC se consolide, no cenário nacional e internacional, como referência quanto à condução de trabalhos de auditoria sob a égide das NIA.

3.7. CAPACIDADE DA CGU, ATUAL MTFC, PARA REALIZAR AUDITORIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS.

60. Avaliou-se o estágio atual de capacitação técnica do MTFC para realizar auditoria das demonstrações financeiras dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal. Para tanto, além de análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão, foram realizadas reuniões técnicas e entrevistas com os gestores da Diretoria Econômica e da Diretoria de Planejamento da SFC/MTFC. Também foi analisado o instrumental de normativos, manuais, procedimentos, planos de auditoria, sistemas e papéis de trabalho fornecidos pela SFC.

61. Em que pese os avanços alcançados pela Diretoria Econômica da SFC/MTFC, conforme Informação 4.1 constante do anexo deste Relatório, verifica-se que os processos de trabalhos voltados à auditoria financeira ainda não estão institucionalizados em toda a Unidade, assim como necessitam de aprimoramentos para que possam estar convergentes com as NIA.

62. Neste sentido, é necessário que sejam implementados os planos operacionais sobre convergências às NIA, bem como fomentar a capacitação profissional com vistas à sedimentação dos processos de trabalho voltados às auditorias financeiras em todo o SCI.

4. CONCLUSÃO

63. Diante da análise efetuada relativa ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, verificou-se que, a despeito das ações implementadas e apontadas neste relatório, a fim de que efetivamente o SCI se consolide e a despeito dos avanços obtidos pela CGU, atual MTFC, nos últimos quatorze anos, providências pertinentes necessitam ser implementadas, conforme recomendações elencadas a seguir, efetuadas na Constatação 1 do Anexo deste Relatório:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Brasília, 29 de julho de 2016.

Hilda Figueiredo Vieira Ribeiro

Membro da Equipe de Auditoria
CGAC/CISET/SEGOV-PR

Márcio Alves Santiago

Membro da Equipe de Auditoria
CGAC/CISET/SEGOV-PR

Marcos de Souza Fonseca Guimaraes

Membro da Equipe de Auditoria
ASSESSORIA/CISET/SEGOV-PR

Eduardo José Costa Mello

Coordenador da Equipe de Auditoria
CGAC/CISET/SEGOV-PR

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário de Controle Interno.

Brasília, 29 de julho de 2016.

Sandra Maria de Oliveira

Coordenadora-Geral/CGAC/CISET/SEGOV-PR

ANEXO AO RELATÓRIO Nº 4/2016

1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

1.1. INFORMAÇÃO: Controles Internos

1. O propósito da avaliação dos controles internos de uma unidade é verificar o cumprimento de seus objetivos estratégicos, conforme estabelece o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO e seus componentes. Com base nas informações prestadas pela Unidade, em resposta às solicitações de auditoria nº 01, 02 e 04/2016, bem como do Relatório de Gestão da Unidade e, ainda, dos resultados obtidos por esta equipe de auditoria durante os trabalhos de auditoria, destacamos, a seguir, as análises relativas a cada componente.
2. O ambiente de controle de um órgão é definido pela existência e cumprimento de normativos internos como o Código de Ética e Planejamento Estratégico, além do reconhecimento pela alta administração de que este último deve ser um dos eixos estruturantes da Pasta. Aliado a isso, a maneira como os recursos humanos do órgão são geridos, como os aspectos orientativos e correccionais, também formam o Ambiente de Controle da Instituição.
3. O Órgão passou a contar com um código de Conduta Profissional próprio, com a edição da Portaria CGU nº 2.425/2009, cujo zelo pelo cumprimento cabe à Comissão de Ética, considerando a natureza das atividades do órgão, as quais requerem um padrão de conduta.
4. A IN SFC nº 01/2001, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do SCI, assim como o Regimento Interno da CGU, aprovado pela Portaria CGU nº 570/2007, necessitam de atualização considerando as diversas modificações em sua estrutura organizacional e competências ocorridas desde a publicação destes normativos, por exemplo, a edição do Decreto nº 8.109/2013, e, sobretudo, a edição da MP nº 726/2016, que extinguiu a CGU, criando o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.
5. Com relação ao Regimento Interno da Comissão de Ética da CGU, aprovado pela Portaria CGU nº 2286/2008, verificou-se que está desatualizado, em função, por exemplo, da edição da Portaria CGU nº 2.120/2013, que delegou competência àquela comissão para exercer as atribuições previstas no art. 5º da Portaria Interministerial MPOG/CGU nº 333/2013, a qual regulamentou a Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Ademais, foi publicada a Portaria nº 651, de 1/4/2016, que regulamenta o regime de dedicação exclusiva dos servidores da Carreira de Finanças e Controle do Quadro de Pessoal da CGU.
6. Acrescente-se, ainda, que foi elaborado um Plano de Trabalho para o ano de 2016, pela Comissão de Ética, com o objetivo de desenvolver competências e fortalecer cultura orientada aos valores ao alcance de resultados, no qual foram estabelecidas iniciativas, ações, produtos ou resultados esperados e metas a serem cumpridas, aprovado pela 73ª Reunião (extraordinária), em 24/2/2016, e alterado na 82ª Reunião, em 2/6/2016.
7. No que tange aos mencionados normativos, a CGU, atual MTFC, informa que está em curso o processo nº 00190.025799/2004-61 com objetivo de adequar o Regimento Interno ao mencionado Decreto nº 8.109/2013, mas foi suspenso recentemente em virtude da reforma administrativa em curso, bem assim foi constituído um grupo de trabalho com o objetivo de revisar a IN SFC nº 01/2001, com previsão de conclusão ainda neste exercício.

8. A então CGU instituiu o Plano de Integridade Institucional - PII-2012-2015, que é o documento formulado junto à alta administração do órgão e estabeleceu, no nível estratégico, as diretrizes a serem seguidas por suas unidades. Em 2015, foi elaborado o novo planejamento estratégico para 2016-2019, com ampla participação do corpo funcional.

9. Convém destacar que, na primeira etapa de elaboração do novo Planejamento Estratégico, foram realizadas cerca de setenta oficinas de diagnósticos situacionais presenciais no órgão central e em todas as unidades da federação favorecendo a participação e envolvimento de todos os servidores em exercício na CGU, atual MTFC.

10. Na fase do diagnóstico situacional foram utilizadas duas ferramentas, a fim de traçar um cenário da instituição, como um todo, e outro cenário sobre os principais problemas que afetam os produtos gerados pela CGU, atual MTFC, para a sociedade e para a Administração Pública.

11. A primeira ferramenta foi a Matriz SWOT. Essa ferramenta possibilita identificar os pontos fortes e fracos (Aspectos Internos) em uma organização e as oportunidades e ameaças (Aspectos Externos). A segunda ferramenta, denominada “Árvore de Problemas”, permite identificar um problema principal e estabelecer um conjunto de relações entre causas críticas e suas respectivas consequências, inclusive fundamentadas por descritores objetivos (qualitativos e quantitativos) do problema.

12. Como resultado desse esforço foi aprovado o Planejamento Estratégico para o quadriênio 2016 – 2019, que definiu como missão do Órgão *“Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade dos gastos.”*, tendo como resultados esperados:

- I. Contribuir para a entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão;
- II. Ampliar a participação social no controle das políticas públicas;
- III. Enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada; e
- IV. Fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública.

13. Quanto à Avaliação de Risco, por meio da Solicitação de Auditoria nº 02/2016, de 12/5/2016, a Unidade foi instada a apresentar o Plano Institucional da UJ ou outro documento que contemple a avaliação de riscos elaborada pela Unidade, com objetivo de avaliar se o mesmo contém as seguintes informações:

- objetivos e metas;
- processos críticos para consecução dos objetivos e metas da unidade;
- diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos;
- níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos;
- acompanhamento/atualização dos riscos identificados; e
- mensuração e classificação dos riscos.

14. Também se manifestou sobre a existência de planos, políticas, procedimentos que evidenciem que a gestão adota uma atitude apropriada no que se refere a assumir riscos e se somente inicia novos empreendimentos, missões ou operações após análise dos riscos. Assim como qual a sistemática de acompanhamento dos controles implementados adotados pelo Órgão.

15. Por meio da Nota Técnica nº 2246/2016/CODIN/DIPLAD/SE, de 19/05/2016, a Unidade apresenta os seguintes esclarecimentos:

“Os objetivos estratégicos e os valores desta Instituição estão definidos no Mapa estratégico, conforme metodologia do Balance Score Card, aprovado pela Portaria CGU nº 50.223/2015, a partir do qual foram definidos planos operacionais específicos para cada unidade, em que constam as ações e suas referidas metas.

Quanto aos processos críticos, informo que consta do processo 00190.103678/2016-29 a definição dos macroprocessos das áreas de atuação desta Instituição, os quais foram indicados pelas unidades finalísticas como prioritários para consecução dos objetivos e metas da unidade.

Quanto à elaboração e implantação de uma política de gestão de riscos, consta do Plano Operacional da Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – DIPLAD, item 15.5, o projeto de desenvolver programa contendo metodologia de gestão de riscos para avaliar objetivos estratégicos, unidades e iniciativas do Ministério, incorporando-a aos processos decisórios. A apresentação da metodologia de avaliação de riscos está prevista para o 4º trimestre de 2016. A gestão de riscos em uma organização é um tema que merece para o 4º trimestre de 2016. A gestão de riscos em uma organização é um tema que merece ampla discussão com a alta administração e é um processo que necessita de amadurecimento, com aplicação de pilotos, questionários e oficinas.

Vale mencionar que no âmbito do Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira – Proprevine foi implementado um modelo de gestão de riscos, construído a partir de oficinas realizadas com os principais gestores do programa. Foi elaborada matriz, categorizados os riscos, proposto tratamento geral, ações mitigadoras e medidas de contingência. Este modelo já foi testado e avaliado, inclusive pelo Tribunal de Contas da União em auditorias anuais do Proprevine, e a situação atual consta da matriz no campo “medidas adotadas”.

No que se refere à existência de planos, políticas e procedimentos que evidenciem a atitude da instituição perante riscos, informo que foram elaboradas duas metodologias de avaliação de riscos: uma aplicada no Proprevine e outra em fase de testes.

As demais ações adotadas derivam dos procedimentos relacionados às auditorias e fiscalizações, liderado pela Secretaria Federal de Controle Interno, e das exigências legais sobre o tema, como o planejamento e implantação de projetos de TI.

A Coordenação do Programa Proprevine desenvolveu metodologia específica, a qual se encontra em fase de acompanhamento das medidas mitigadoras e monitoramento dos resultados. Houve, ainda, a elaboração de uma metodologia de avaliação de riscos, consubstanciada no documento GESTÃO DE RISCOS – Orientação Metodológica, de iniciativa da DIPLAD, baseada em referencial teórico sobre o tema e no projeto estruturante denominado Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda – PMIMF.

Após consolidação dos macroprocessos da CGU e realizada a correlação desses com o planejamento estratégico, foi realizada uma ação piloto junto aos Chefes das Regionais (entrevistados) que incluiu a aplicação de questionário e preenchimento da matriz de risco. O trabalho teve como foco os processos da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC. Cabe destacar que a seleção prévia dos processos foi validada pela alta administração dos processos/macroprocessos mais relevantes de forma a obter informações representativas de cada um deles.

A execução dessa ação piloto foi concomitante com o levantamento de situação para elaboração do planejamento estratégico (2º semestre de 2015) e o mapeamento dos processos que ainda estava na fase inicial, com a necessidade de apropriação de conceitos e definições por parte dos entrevistados. Dessa forma, houve dificuldade no preenchimento e compreensão da matriz que podem estar relacionadas à essa ausência de conhecimento ou internalização dos conceitos da gestão de riscos.

Todas essas ocorrências serviram para detectar as necessidades de aprimoramento do modelo de gestão de riscos a ser adotado e, principalmente, de definição e disseminação dos macroprocessos do Órgão e classificação da relevância de cada um deles para cumprimento da missão institucional.

Os resultados do piloto e as medidas sugeridas para a continuidade do projeto de avaliação de riscos constam do Processo SEI nº 00190.103566/2016-78 e serão consideradas no momento da definição do modelo adequado. Ambas as metodologias foram desenvolvidas por servidores do nosso quadro de pessoal e as demais ações para concepção do modelo também poderão ser realizadas por servidores dessa instituição.

Outro projeto que considera a avaliação de riscos é o Programa de Governança e Integridade, constante do Plano Operacional da DIPLAD (item 15.5) e com previsão de implantação no 4º trimestre de 2016.

A Portaria nº 750, de 20/04/2016, instituiu o Programa de Integridade a ser operacionalizado por meio de Plano de Integridade elaborado a partir do mapeamento de riscos e da avaliação das medidas existentes, com a finalidade de identificar vulnerabilidades no quadro de integridade e propor medidas para sua mitigação.

Outra iniciativa ocorre na Diretoria de Sistemas e Informação - DSI com adoção de práticas de gestão de riscos no processo de planejamento e gerenciamento da contratação de soluções de TI, conforme previsto nas instruções normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Ordem de Serviço nº 12, de 28/05 2014 formalizou o fluxo de gerenciamento da contratação de soluções de tecnologia da informação. Já a Ordem de Serviço nº 15, de 15/06/2013, formalizou os artefatos que compõem o processo de planejamento da contratação e entre as avaliações necessárias está a análise de risco do projeto, contemplando probabilidade de ocorrência do risco, a ação preventiva e a ação de contingência.

A Secretaria Federal de Controle Interno – SFC também gerencia os riscos de seus processos, por meio da definição do plano de auditoria e na definição do escopo, apresentado na matriz de planejamento e boas práticas, que precede a realização de trabalhos.

Para o processo de gerenciamento de riscos implementado, o acompanhamento (monitoramento) dos controles consta no item 1.10 - Documentos Relacionados (Informação Matriz de resultados) e tem ocorrido anualmente.”

16. Quanto aos “Procedimentos de Controle”, a Unidade ressaltou, também, o Plano de Integridade, instituído pela Portaria Nº 750, 20/4/2016, que está em processo de implementação e considerará, entre outros aspectos, o custo apropriado versus benefícios de controle e sua abrangência.

17. No tocante aos elementos “Informação e Comunicação”, recentemente, o Órgão tem implementado melhorias de fluxos processuais, com a consequente implantação do SEI. Nesse sentido, segundo o gestor:

“(…)

tem envidado esforços para a migração de seus processos de trabalho para sistemas estruturados, como o SEI, ou para sistemas específicos, como o Sistema de Transparência Ativa que centraliza em um só lugar todos os links que comprovam o atendimento às obrigações de transparência ativa de todos os órgãos integrantes do e-SIC. Tal padronização e centralização mitiga a possibilidade de erros de registro ou de leitura das informações.”

18. A respeito do elemento “Monitoramento”, a Unidade informa que as diligências da Corte de Contas e as recomendações da Ciset/SG-PR, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015, foram pontualmente atendidas.

19. Os exames demonstraram que a Unidade vem desenvolvendo ações para melhoria de seus mecanismos de controle interno administrativo, com destaque para o Planejamento Estratégico 2016/2019.

2. ATUAÇÃO DA CGU, ATUAL MTFC, COMO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.

2.1. INFORMAÇÃO: Criação e evolução do Sistema de Controle Interno.

20. Para melhor compreensão do tema, faz-se necessário um breve relato do histórico da criação e evolução do SCI até a recente transformação da CGU em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, que além de órgão central do SCI é órgão central do Sistema de Correição e possui competências de ouvidoria e prevenção à corrupção, de forma integrada em uma única estrutura funcional.

21. O Controle Interno não é atividade recente dentro da estrutura da esfera federal, passando por inúmeras transformações, mas pode-se afirmar que foi somente com a publicação da Lei nº 4.320/1964, que foi mencionado, pela primeira vez, o termo “controle interno” no ordenamento jurídico brasileiro.

22. O período seguinte, entre 1964 e 1967, foi marcado pela consolidação da necessidade de implantação de um Sistema de Controle Interno. Neste sentido, a Constituição de 1967 explicitou, pela primeira vez, a determinação da existência de um sistema de controle interno.

23. Com a reforma administrativa trazida pelo Decreto Lei nº 200/1967, foi implantado o Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria que tinha como unidades setoriais as Inspetorias Gerais de Finanças – IGF em cada Ministério e como Órgão Central a Inspetoria Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, cujo comando foi transferido em 1972 para o Ministério do Planejamento com a criação do Sistema de Planejamento.

24. Em 1979, por meio do Decreto nº 84.362, as IGF foram substituídas pelas Secretarias Setoriais de Controle Interno – Ciset. A Secretaria Central de Controle Interno – SECIN passou a ser o órgão normativo central – consolidador das atividades de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria – vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN/PR.

25. Em 1986, o Decreto nº 92.452 extinguiu a SECIN e suas atribuições foram transferidas para a então criada Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que passou a ser o órgão central do sistema. Estas mudanças viabilizaram a implantação do SIAFI e da Conta Única do Tesouro Nacional, representando um avanço no controle das finanças públicas. Entretanto, com a transferência das atribuições para a STN, as atividades de auditoria, antes centralizadas na SECIN, foram descentralizadas passando a serem executadas preferencialmente pelos órgãos setoriais nos Ministérios.

26. Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e após a criação da STN, os Sistemas de Programação Financeira e Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria foram integrados, formando o Sistema de Controle Interno, por meio do Decreto nº 93.874/1986, e logo após foi expedido o Decreto nº 95.076/1987 que criou os cargos de Analista de Finanças e Controle e de Técnico de Finanças e Controle, integrantes da carreira de finanças e controle do Ministério da Fazenda, viabilizando um perfil profissional para a área de controle. Este Decreto também determinou a transposição para a carreira de todos os servidores em exercício no Departamento do Tesouro Nacional e nas Secretarias de Controle Interno dos Ministérios.

27. Com a Constituição Federal de 1988 o controle da Administração Pública foi reestruturado, expandindo de forma significativa as atribuições do Controle Interno nos três níveis, envolvendo um conjunto de atividades exercidas internamente em toda a estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central.

28. Em decorrência da sobrecarga de competências da STN, então Órgão Central do SCI, foi criada a Secretaria Federal de Controle, subordinada ao Ministério da Fazenda, com a atribuição de realizar as atividades de Auditoria, Fiscalização e Avaliação de Gestão, por meio da MP nº 480/1994, mantida por 88 reedições subsequentes.

29. Entre 1988 e 1996, o Controle não foi efetivamente implantado para atender o modelo e os objetivos apregoados pela CF/1988, conforme se observa pelas manifestações e preocupações dos Ministros do TCU com o fortalecimento do Controle Interno do Poder Executivo, constantes da Decisão TCU nº 233/1996 – Plenário:

“Da mesma forma, o eminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva expressou sua convicção a respeito da necessidade de fortalecimento do controle interno, dotando-o de meios legais, materiais e humanos para o eficaz desempenho de suas primordiais atribuições.

Disse S. Exa. a propósito do tema que: ‘nos últimos dez anos, insistente e persistentemente, este Tribunal reclamou do Poder Executivo providências restauradoras da capacidade operacional do Sistema de Controle Interno’.

(...)

Também o eminente Ministro Homero Santos, atual Vice-Presidente e Corregedor deste Tribunal, manifestou-se a respeito, afirmando que, para a melhoria do controle e fiscalização dos gastos públicos, faz-se necessário ‘estruturar adequadamente o Controle Interno, subordinando-o diretamente à Presidência da República, para que os profissionais da área possam agir com independência e sem ingerência’.”

30. A partir de pesquisas sobre o tema¹, conclui-se que, mesmo com a criação da SFC para supervisionar as atividades de controle interno, as unidades setoriais estavam limitadas em suas ações pelo fato de pertencerem à estrutura dos ministérios. Durante todo o período de sua existência, mesmo com o foco predominantemente contábil, as Ciset ficavam sobrecarregadas e atuavam de forma desarticulada e heterogênea, ou seja, esse modelo descentralizado era enfraquecido por suas próprias características:

- a) descentralização organizacional;
- b) desarticulação;
- c) predominância da auditoria contábil;
- d) incapacidade de avaliar resultados; e
- e) falta de autonomia.

31. Em função das características acima mencionadas, a SFC tinha dificuldade de exercer uma coordenação efetiva e de implantar suas diretrizes no Sistema. Por isso, em 24 de setembro de 1999, a Medida Provisória nº 1.893-70 extinguiu as unidades setoriais e os servidores nela lotados foram transferidos para a SFC.

32. No mesmo período, a SFC passou a centrar-se nas finalidades estabelecidas na Constituição Federal, deixando de executar a atividade de contabilidade analítica, bem como as tarefas de apoio administrativo, inerentes ao próprio gestor, uma vez que o foco constitucional se concentra na avaliação da gestão dos administradores públicos e da execução dos Programas de Governo, mas sua posição institucional subordinada ao Ministério da Fazenda inviabilizava, em grande parte, sua atuação.

1

Decisão TCU nº 507/2001 – PLENÁRIO, de 08/08/2001

BRITO, Jaime Ricardo de. **Breve histórico do controle interno do poder executivo federal:** origem, evolução, modelo atual e visão de futuro;

MARX, César Augusto. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil;**

OLIVIERI, Cecília. **O sistema de controle interno do executivo federal:** a construção institucional do controle político da burocracia;

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle interno da Administração Pública:** o controle interno da Administração Pública como instrumento de accountability.

1601214

22



33. A Decisão 507/2001 do Plenário do TCU, ao aprovar o Relatório de Auditoria realizado na Secretaria Federal de Controle Interno, decidiu:

“8.3 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal.”

34. O Governo Federal atendeu à recomendação do TCU e, por meio da MP nº 2.143-31/2001, foi criada a Corregedoria-Geral da União, assistindo direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, e o Decreto nº 4.113/2002, transferiu a Secretaria Federal de Controle para a Casa Civil da Presidência da República.

35. Com advento do Decreto nº 4.177/2002, a Corregedoria passou a integrar em sua estrutura as competências da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC e da Ouvidoria-Geral, àquela época vinculada ao Ministério da Justiça.

36. Em 2003, a MP nº 103, convertida na Lei nº 10.683, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União e atribuiu ao seu titular o status de Ministro de Estado.

37. Este modelo integrado representa um avanço no controle interno do Poder Executivo Federal, reconhecido e elogiado internacionalmente junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, à Organização das Nações Unidas – ONU e a *Open Government Partnership* – OGP. Como resultado, o Brasil foi avaliado pelo *International Budget Partnership* - IBP como o sexto orçamento mais transparente do mundo.

38. Segundo palavras do ex-Ministro da então CGU Jorge Hage Sobrinho², é a integração entre as quatro funções:

“que permite que as Denúncias (que o cidadão se capacita a fazer porque tem Acesso às Informações, graças à política de Transparência) sejam analisadas pela Ouvidoria; sigam para a Secretaria de Controle para serem objeto de Auditorias; e estas, quando concluídas, tenham seus Relatórios enviados imediata e diretamente à Corregedoria, para abertura dos Processos punitivos.”

39. O modelo de controle integrado está sendo discutido no âmbito do Congresso Nacional por meio da Proposta de Emenda à Constituição - PEC 45/2009 com a pretensão de ser estendido para os demais entes políticos estaduais e municipais, acrescentado o inciso XXIII ao artigo 37 da Constituição, com o seguinte teor:

“XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas, na forma de lei complementar.”

2.2. INFORMAÇÃO: Centro de Governo

40. Em novembro de 2015, por meio do Acórdão nº 2.970/2015-Plenário, foi aprovado o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, desta forma, o papel da CGU,

² Manifesto apresentado aos servidores da então CGU no dia 28/9/2015.
1601214

atual MTFC, como órgão componente do Centro de Governo – CG será objeto de análise pelo TCU. O objetivo desta iniciativa é contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em suas atividades governamentais chaves: orçamento, políticas regulatórias, centro de governo e controle interno.

41. O Centro de Governo - CG é o grupo de instituições que fornece apoio ao Chefe do Poder Executivo, responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo. Sua existência decorre da necessidade de uma instância superior que observe a ação setorial estatal e verifique como ela se encaixa no plano maior da administração, e não só os aspectos relacionados a uma política pública específica, mas como diversas delas ao longo do governo contribuem para o alcance dos grandes objetivos nacionais. Uma vez definidas as ações, metas e planos, o alto governo deve cuidar para que sejam obtidos os resultados esperados. Por isso, também é imprescindível acompanhar, monitorar e viabilizar todo esse processo para a realização das prioridades nacionais.

42. No Brasil o CG é composto por órgãos da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, além do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. A Controladoria Geral da União integra o CG por meio da STPC e da Ouvidoria-Geral da União - OGU.

43. Conforme descrito no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo:

“a promoção da accountability governamental tem por órgão fundamental no governo brasileiro a STPC, que atua na promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Importante órgão de comunicação com o cidadão, também no âmbito da CGU, é a OGU, que contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos. Além disso, é função da OGU receber as denúncias e as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, bem como propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços. Por fim, a OGU também recebe e responde os pedidos de acesso à informação.”

2.3. INFORMAÇÃO: Contexto atual do Sistema de Controle Interno.

44. Considerando a relação sinérgica e interdependente entre as quatro funções da CGU, atual MTFC, e ciente de que as competências de controle interno não são desempenhadas de forma isolada e sem compromisso com os produtos e necessidades das demais áreas da Unidade, passa-se a considerar os aspectos principais do SCI, previstos na Lei nº 10.180/2001 e no Decreto nº 3.591/2000, alterado pelo Decreto nº 4.113/2002. Seu objetivo é avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos federais. As finalidades do SCI, conforme art.74 da CF/1988, são:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

45. Quanto à estrutura, o SCI é constituído pelas várias unidades técnicas que atuam de forma integrada e sob a orientação normativa e supervisão técnica de um órgão central, sem prejuízo da subordinação ao órgão ou à entidade em cuja estrutura administrativa a unidade esteja integrada. Segundo o art. 8º do Decreto nº 3.591/2000, integram o SCI:

- I. a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;
- II. as Secretarias de Controle Interno - Ciset da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais; e
- III. as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;

46. Para o desempenho de sua missão institucional, o Órgão Central do SCI conta com o auxílio da Comissão de Coordenação de Controle Interno - CCCI, que é um órgão colegiado de função consultiva, instituída pelo art. 23 da Lei nº 10.180/2001, com regulamentação pelo Decreto nº 3.591/2000.

47. O Decreto nº 3.591/2000, que dispõe sobre o SCI, definiu que todas as entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

48. A estrutura do SCI definida pelo referido decreto não incluiu como órgãos integrantes do Sistema estas unidades de auditoria interna, mas prevê direito de participação ativa das mesmas na CCCI e define que estas unidades ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do SCI, em suas respectivas áreas de jurisdição.

49. Encontra-se em tramitação um anteprojeto de lei, atualmente no MPOG, para inclusão das auditorias internas como órgãos integrantes do SCI.

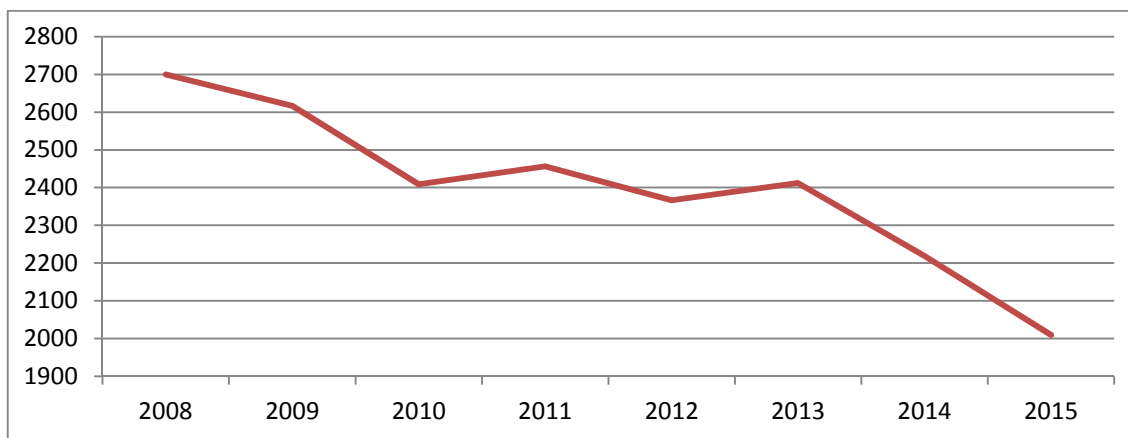
50. Também compete ao Órgão Central consolidar os planos de trabalho das unidades de auditoria interna e avaliar seu desempenho. Durante o exercício de 2015, a então CGU realizou 21 auditorias com o objetivo de acompanhar a execução do Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e 64 auditorias com vistas à análise dos PAINT propostos pelas unidades de auditoria interna para o exercício de 2016. Participou, ainda, das análises e discussões realizadas com vistas à atualização dos normativos que dispunham sobre a elaboração, a apresentação e o acompanhamento do PAINT e do Relatório Anual de Auditoria Interna – RAIN, culminando com a edição da IN CGU nº 24/2015.

51. Esta iniciativa está inserida no projeto “Dinamização das Auditorias Internas” que tem por objetivo fomentar a atuação dessas unidades, para que possam contribuir de forma decisiva em seus órgãos ou entidades para a efetividade dos controles internos primários. Além da publicação dos novos normativos, foi realizado diagnóstico destinado ao levantamento de práticas, boas experiências e dificuldades em termos de normativos, desenvolvimento de pessoal, sistemas informatizados, atividades desenvolvidas e formalização de procedimentos. A partir da consolidação das informações, será possível, em 2016, mapear as ações necessárias em termos de integração de sistemas e possibilidades de melhoria na atuação conjunta das auditorias internas e da CGU, atual MTFC, de forma a racionalizar as ações de controle e aprimorar a gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

52. Analisando os dados da força de trabalho a disposição da Unidade, disponíveis nos respectivos relatórios de gestão, verificou-se que nos últimos sete anos, apesar do aumento de competências decorrentes da Lei nº 12.517/2011 – Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses e Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção, ocorreu um decréscimo de 700 servidores do quadro de pessoal da Unidade, o que corresponde a 25% do efetivo ativo do

órgão, passando de 2.700 para 2.000 servidores, mesmo com lotação autorizada de 5.000 servidores. Com base nos dados históricos verifica-se uma evasão média de 150 servidores por ano, devido a aposentadorias e posse em outros cargos públicos inacumuláveis e que os últimos concursos não foram sequer suficientes para manter o quantitativo anterior.

Gráfico 01: Quantitativo de servidores ativos da carreira de finanças e controle em exercício.

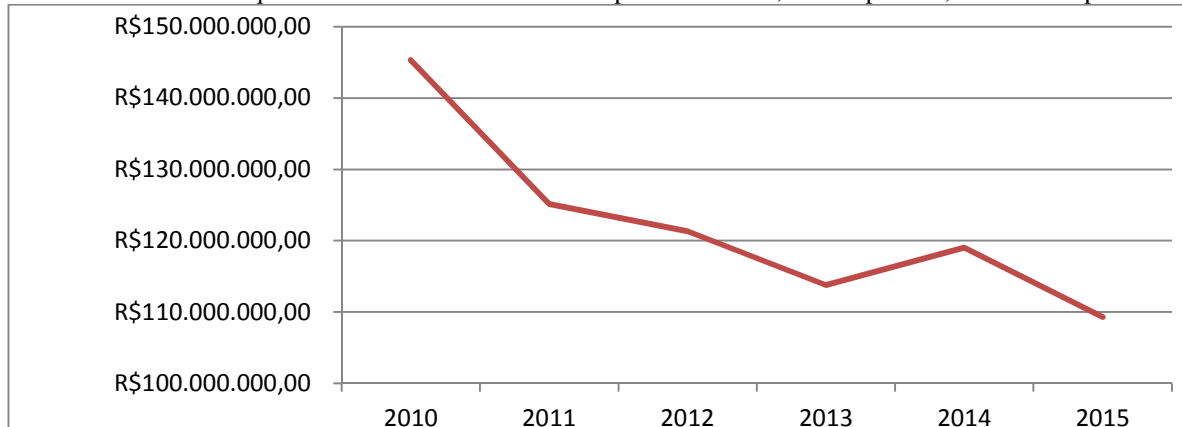


Fonte: Relatórios de Gestão

53. O quadro acima é agravado ao considerarmos o perfil de idade média dos servidores: 43 para os Analistas de Finanças e Controle e 50 para os Técnicos de Finanças e Controle. Considerando que 194 servidores já recebem abono permanência em 2015 e considerando a taxa de evasão média, conclui-se que nos próximos 5 anos, caso não sejam realizados novos concursos, a projeção de evasão é de 700 servidores e nos próximos 10 anos será de 1.300 servidores, correspondendo a 65% do total, o que inviabilizaria o prosseguimento das atividades de competência do Órgão.

54. Outro dado relevante é o orçamento disponível para o órgão. O gráfico abaixo expressa o total de valores liquidados, exceto gastos com pessoal, atualizados pelo IGP-M para fins de comparação.

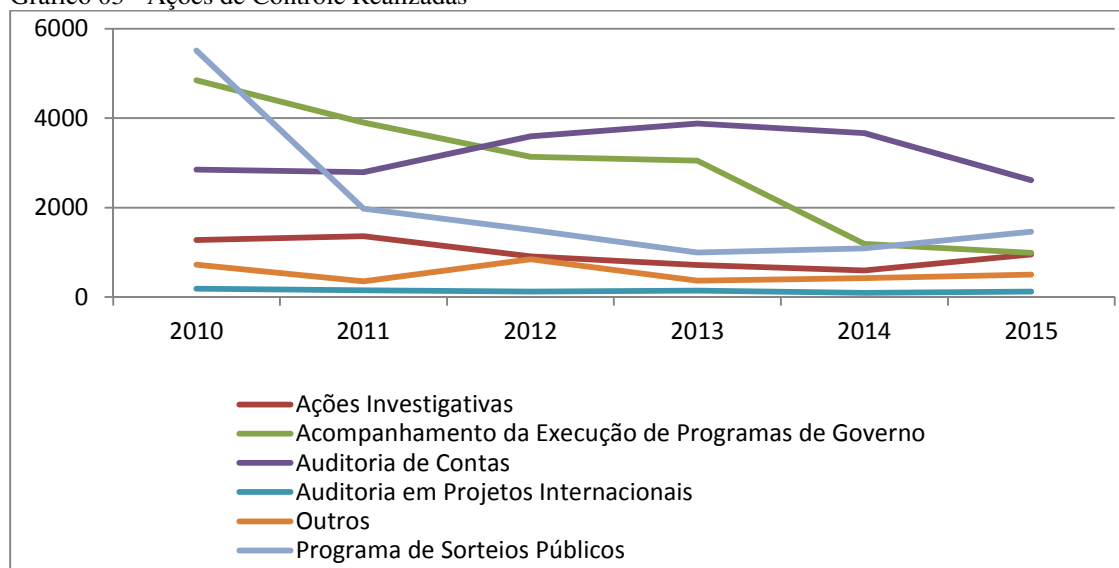
Gráfico 02: Valores liquidados com investimentos e despesas correntes, exceto pessoal, atualizados pelo IGP-M



Fonte: Relatórios de Gestão.

55. Tanto as dificuldades orçamentárias quanto as de reposição de recursos humanos impactam diretamente na produtividade do órgão, representando uma redução de 80% das ações de acompanhamento de programas de governo, passando de 4.845, em 2010, para 986, em 2015, e uma redução de 74 % das ações de fiscalizações, via sorteios públicos, passando de 5.517, em 2010, para 1.461, em 2015.

Gráfico 03 - Ações de Controle Realizadas



Fonte: Relatório de Gestão.

56. No que se refere aos principais riscos identificados na gestão de pessoas, a CGU, consignou em seu Relatório de Gestão 2015 que, no exercício de 2014, foi realizado estudo contendo uma avaliação sobre a ocupação dos cargos públicos e evasão de servidores no Poder Executivo Federal, incluindo a própria CGU, atual MTFC, materializado no Relatório nº 201412748. O referido relatório ressalta:

“baixo índice de cargos ocupados em relação ao total de cargos aprovados, cujo percentual, em curto prazo, estará abaixo dos 40%, o que coloca a gestão do órgão em risco, podendo também prejudicar a gestão de fiscalização e auditoria das despesas públicas, principalmente pela ausência de reposição de pessoal no patamar próximo das quantidades de cargos aprovados por lei”.

57. Como providências para mitigar esses riscos de pessoal a Unidade informa que:

“solicitou ao MP autorização de concurso: uma para provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle (AFC) e a outra para provimento de cargos do Plano Geral de cargos do Poder Executivo Federal-PGPE (Arquiteto, Engenheiro Civil, Engenheiro Eletricista, Engenheiro Mecânico, Administrador, Médico-20h, Assistente Social, Psicólogo, Contador).”

58. Informa, ainda, que:

“também tem buscado maior eficiência na realização de suas atividades, visando um melhor aproveitamento da força de trabalho existente, seja por meio de soluções tecnológicas que permitam a realização mais célere dos trabalhos (como a iniciativa do teletrabalho e a implantação do SEI!, por exemplo), seja mediante o aprimoramento do planejamento de suas atividades, a exemplo dos Planos Operacionais pactuados pelas áreas finalísticas, com destaque para o aprimoramento da metodologia de pactuação desses planos realizado pela Secretaria Federal de Controle Interno em 2015, bem como a construção do Planejamento Estratégico da CGU, realizado de forma participativa e abrangente ao longo de 2015.”

59. As dificuldades estruturais do Órgão Central relacionadas às restrições orçamentárias e ao déficit de pessoal impactaram na capacidade operacional do Órgão, principalmente quando se compara as ações de controle realizadas no ano de criação da então CGU com as auditorias e fiscalizações executadas em 2015, observa-se uma redução neste quantitativo de 71%, conforme dados abaixo:

Quantidade de Auditorias e Fiscalizações		
Ano		Variação
2003	2015	
23102	6600	-71%

Fonte: Relatório de Gestão – 2003 e 2015

2.4. CONSTATAÇÃO

NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DE AÇÕES SISTEMÁTICAS VISANDO À INTEGRAÇÃO OPERACIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Fato:

60. O conceito de sistema do ponto de vista interno é “*um conjunto de elementos interdependentes de modo a formar um todo organizado*”.

61. A SFC/MTFC desempenha as funções operacionais de competência do Órgão Central do SCI, que tem a competência, dentre outras, de propor ações visando à normatização, sistematização, supervisão técnica e padronização dos procedimentos operacionais, assim como na instituição e manutenção de sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas em todos os órgãos e das unidades integrantes do SCI.

62. Os exames demonstraram que os programas de desenvolvimento institucional executados pela então CGU abrangeram indiretamente as unidades setoriais, a exemplo da Dinamização das Auditorias Internas, Planejamento Estratégico, Programa Capacita, a qual objetiva promover a melhoria da gestão de recursos públicos por meio da oferta contínua de orientações e capacitações a gestores federais, dentre outros.

63. Também foi constatado, por meio de entrevistas com os secretários de controle interno, que as estruturas administrativas dos órgãos setoriais são bastante heterogêneas, não havendo uniformização dos fluxos de trabalho, além do percentual reduzido de servidores da carreira de finanças e controle nessas unidades, visto que não há previsão de vagas para as unidades/órgãos setoriais, de forma sistemática, nos concursos públicos realizados pelo Órgão Central.

64. Constatou-se, ainda, que os sistemas informatizados utilizados pelo Órgão Central não são utilizados pelos órgãos setoriais, a exemplo dos Sistemas Ativa, Monitor e Macros, embora seja de responsabilidade da SFC a instituição e manutenção de sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas em todo o SCI, conforme disposto no inciso V do artigo 11 do Decreto nº 3.591/2000.

65. Neste sentido, pode-se verificar que o SCI necessita de instrumentos que possam garantir a efetiva integração sistêmica e a uniformização de procedimentos operacionais em todos os órgãos e unidades que compõem o SCI.

Atuação da CCCI

66. Para o desempenho de sua missão institucional, o Órgão Central do SCI conta com o auxílio da CCCI, que é um órgão colegiado de função consultiva, instituído pelo art. 23 da Lei nº 10.180/2001, que teve regulamentação pelo Decreto nº 3.591/2000.

67. A reunião de instalação da CCCI ocorreu apenas em 10/7/2014, portanto, 14 anos após a sua regulamentação pelo Decreto nº 3.591/2000. O Regimento Interno da referida Comissão foi aprovado pela Portaria nº 1.028, de 22 de abril de 2015.

68. A CCCI é presidida pelo Ministro-Chefe da CGU, atual MTFC, e tem a finalidade de efetuar análises, formular propostas e sugerir procedimentos para avaliação e aperfeiçoamento do Controle Interno no âmbito do Governo Federal. Todas as discussões realizadas nesta Comissão contam com um representante dos Órgãos Setoriais, um Assessor Especial de Controle Interno e dois representantes das Auditorias Internas de entidades do Poder Executivo Federal.

69. Nas quatro reuniões realizadas pela Comissão foram deliberados quatro assuntos sobre os seguintes temas: Benefícios da Atuação do Controle Interno; Interação com os gestores; Irregularidade na Certificação de Contas Anuais; e Abrangência da atuação do SCI sobre as operações de crédito realizadas por Instituições Financeiras federais a agentes não jurisdicionados.

70. Em 2015, além de aprovar o Regimento Interno da CCCI, foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar estudo e proposição de aperfeiçoamentos nas diretrizes e nos normativos sobre planejamento e avaliação das ações das Auditorias Internas, resultando na Publicação da IN nº 24, em 17 de novembro de 2015.

71. Também foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar estudos com vistas a estabelecer as competências, as atribuições e uniformizar a forma de atuação dos Assessores Especiais de Controle Interno - AEI. O Relatório Final foi aprovado pelo Ministro Chefe da então CGU que encaminhou o processo de criação das Assessorias de Controle Interno nos Ministérios, para o MPOG, por meio do Aviso nº 111/2016-GM/CGU-PR, de 6 de abril de 2016.

72. A definição das atribuições dos Assessores ou Assessorias de Controle Interno, assim como a suas estruturas administrativas, é de fundamental importância para o fortalecimento do SCI, já que aproxima o Órgão Central dos gestores públicos federais.

73. Diante do exposto, considerando que é papel da CCCI efetuar estudos e propor medidas visando promover a integração operacional do SCI e, também, homogeneizar as interpretações sobre procedimentos relativos às atividades a cargo do SCI, constata-se que em quatro reuniões foram obtidos alguns avanços, porém se faz necessário priorizar os debates dessa Comissão com vistas ao fortalecimento da atuação do Controle Interno, incluindo demandas dos órgãos e unidades setoriais.

Causas:

74. Adoção de ações pontuais, via de regra, por demanda das Setoriais de Controle Interno, em detrimento de ações sistemáticas e efetivas direcionadas para garantir a integração sistêmica e a uniformização de procedimentos operacionais em todos os órgãos e unidades que compõem o SCI.

Manifestação da Unidade Examinada:

75. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 3 de 12/5/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos:

“A Controladoria-Geral da União - CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, como órgão central do Sistema de Controle Interno da Administração Pública Federal – SCI vem realizando ações junto aos órgãos setoriais com vistas a cumprir sua função de normatização, sistematização, supervisão técnica e padronização dos procedimentos operacionais. Algumas ações iniciaram em 2015 e serão complementadas em 2016.”

Aspectos gerais

Inicialmente, cabe destacar a elaboração no exercício de 2015 do mapa estratégico da CGU, no qual consta o objetivo de resultado “Disseminar as doutrinas de governança, controle, integridade e gestão de riscos e fortalecer as respectivas instâncias da Administração Pública” e objetivo de esforço “Fortalecer a parceria com os atores que promovam a defesa do patrimônio público, a melhoria da gestão e o enfrentamento da corrupção”. Tais objetivos visam, dentre outros, orientar as ações a serem desenvolvidas junto aos órgãos que compõem o SCI.

Em agosto de 2015, o Secretário Federal de Controle Interno convidou os representantes dos Órgãos Setoriais de Controle Interno para discutir as melhorias necessárias na atuação do órgão central junto aos setoriais. Destacam-se tratativas dos seguintes temas: disponibilização de acesso a sistemas corporativos da CGU; recursos humanos; troca de informações sobre a realização das Olimpíadas-2016 (memória de reunião em anexo).

No âmbito normativo, em 2015, a CGU instituiu grupo de trabalho com o objetivo de revisar a Instrução Normativa Nº 01/2001, a qual estabelece diretrizes e regras para atuação do SCI. A proposta é ter um referencial teórico e princípio lógico abordando questões como: avaliação dos controles internos, da gestão de riscos e da governança para os trabalhos de auditoria e fiscalização executados pelo órgão central e pelos Órgãos Setoriais de Controle Interno e Auditorias Internas. A expectativa é de que esse referencial seja publicado em 2016.

Destaca-se a participação de representante dos órgãos setoriais na Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI, que é órgão colegiado de função consultiva do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e tem a finalidade de efetuar análises, formular propostas e sugerir procedimentos para avaliação e aperfeiçoamento do controle interno no âmbito do Governo Federal. Desde sua criação, em setembro de 2014, a Ciset-PR participa das reuniões da CCCI, conforme constam das atas de reuniões publicadas no link: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/comissao-de-coordenacao-de-controle-interno-ccci/documentos-de-reunioes>.

Em 2016, foi assegurada a participação dos órgãos setoriais nos subcomitês de Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas Federais – CMAP, instituído por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016, com o objetivo de aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados; e aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público.

Função Orientativa.

Foi elaborada e aprovada, por meio da Portaria nº 522, de 4 de março de 2015, Norma de Execução destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre os procedimentos relacionados à prestação de contas anual apresentada ao Tribunal de Contas da União.

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas/prestacao-de-contas/exercicios-anteriores>

Buscando cumprir sua função orientativa junto aos órgãos setoriais foram disseminados os seguintes manuais operacionais:

- Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno;*
- Manual de Avaliação da Execução de Programas de Governo;*
- Manual de Auditoria Anual de Contas;*
- Manual de Auditoria de Recursos Externos.*

Os manuais foram encaminhados por meio do Ofício-Circular nº 203, de 9 de julho de 2015.

A SFC estabeleceu, em 2016, como diretriz a inserção dos órgãos setoriais e assessores especiais de controle interno no fluxo para encaminhamento de todas as atualizações dos manuais operacionais e orientações, que possam auxiliar os trabalhos por eles realizados.

Destaca-se a ação orientativa realizada por meio da Semana de Discussões Técnicas, que é realizada duas vezes ao ano, uma no primeiro semestre e outra no segundo na qual é destinado vagas para os servidores integrantes dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno. As discussões visam promover o intercâmbio de informações e de experiências no âmbito do SCI.

Função Padronização.

Considerando a maturidade no desenvolvimento de procedimentos para fiscalização e auditoria em diversas áreas e temas, a SFC vem disponibilizando, por solicitação, devido principalmente da quantidade e complexidade os procedimentos relativos às Auditorias Anuais de Contas para os órgãos setoriais.

Na área de recursos externos, além dos procedimentos, foram disponibilizados modelos para elaboração de papéis de trabalho e para elaboração de relatórios.

Função Supervisão Técnica.

Na área de recursos externos, além dos procedimentos, disponibilizados modelos a CGU por meio da SFC realizou revisão dos relatórios produzidos pelas Ciset-Presidência e Ciset-MRE referentes aos trabalhos realizados nas carteiras de projetos das respectivas Setoriais.

Em auxílio à Ciset-MRE, a CGU realizou duas auditorias de projetos PNUD em 2015 e uma em 2016, conforme Ofício nº 8682/DCREX/DC/SFC/CGU-PR, de 15 de abril de 2015, Ofício nº 9506/DCREX/DC/SFC/CGU-PR, de 4 de abril de 2016.

Auditorias a cargo da Ciset MRE realizadas pela CGU em 2015				
Organismo	Nº Projeto	Demandante	Executora	Unidade Auditada
PNUD	BRA/12/002	Ciset/MRE	CGU	Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE
PNUD	BRA/13/008	Ciset/MRE	CGU	Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE
Auditorias a cargo da Ciset MRE realizadas pela CGU em 2016				
Organismo	Nº Projeto	Demandante	Executora	Unidade Auditada
PNUD	BRA/12/002	Ciset/MRE	CGU	Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE

Ainda, na função de supervisão técnica e padronização de procedimentos, em 2015, destacamos a realização da auditoria anual de contas, no SEBRAE, de forma compartilhada, com a Ciset-Presidência.

Instituição e Manutenção dos Sistemas de Informação

Com relação à sistematização, destaca-se a disponibilização de acesso ao novo Sistema Monitor, via web, pelos Órgãos Setoriais de Controle Interno e pelos gestores federais.

No mesmo contexto, foi elaborada a Nota Técnica nº 2109, de 17/12/2015, sobre a possibilidade de acesso ao Sistema Macros pelos Órgãos Setoriais de Controle Interno, a qual está em análise pela Assessoria Jurídica da CGU.

No segundo semestre de 2016, as Unidades Setoriais poderão acessar o Sistema Ativa. Para formalização do acesso, os Órgãos Setoriais deverão firmar acordo de cooperação técnica, com o objetivo de ampliar as ações de articulação e promover a cooperação técnica, por meio de ações integradas; o apoio mútuo; e o intercâmbio de experiências, informações e

tecnologia, nos moldes do acordo firmado pela Ciset-Presidência, em 04 de fevereiro de 2016.

Encontra-se em andamento tratativas com a Ciset-Defesa para formalização de acordo similar, conforme Ofício nº 8815/Ciset-MD, de 12/05/2016.

O acesso ao Sistema Ativa propiciará a padronização dos trabalhos realizados no âmbito do SCI.

Informamos, ainda, que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2016-2017 desta casa, cópia em anexo, detalha, no portfólio de projetos, o projeto SFC 802 que desenvolverá o Sistema de Gestão de Auditoria – e-Aud. Nesse sistema, um dos pré-requisitos é a disponibilização da ferramenta s demais unidades de controle interno da Administração Pública Federal.”

Análise do Controle Interno:

76. As medidas iniciadas em 2015 visando à normatização, sistematização, supervisão técnica e padronização dos procedimentos operacionais no âmbito do SCI, significam um avanço no processo de integração dos órgãos e unidades que compõem o referido Sistema.

77. Verifica-se que a SFC assinou acordo de cooperação com a Ciset/SG-PR e está enviando tratativas com a Ciset do Ministério da Defesa no sentido de se formalizar acordo semelhante. Contudo, há que se ressaltar que é prerrogativa da SFC o exercício das competências previstas nos arts.11, incisos, I, II, III, e V, e 12, § 1º, do Decreto nº 3591/2000.

78. Os manuais operacionais do Controle Interno e os procedimentos de auditoria foram disponibilizados para os órgãos setoriais quando solicitados ao Órgão Central. Contudo, este fluxo de remessa eventual não garante que essas normas e orientações sejam incorporadas aos processos de trabalho em todo o SCI, prejudicando a supervisão técnica de competência do Órgão Central, prevista nos artigos 8 e 11 do Decreto nº 3591/2000.

79. Além desses documentos disponibilizados, há outros normativos importantes para a execução de auditorias. Assim cabe salientar que há outros modelos de documentos que devem ser utilizados no decorrer de todo o processo da Auditoria, mas que têm sua utilização restrita ao âmbito interno da Unidade.

80. A efetiva integração do SCI poderá ser consolidada de forma mais eficiente com a implantação de um único Sistema de Gestão de Auditoria, uniformizando a aplicação dos procedimentos de auditoria desenvolvidos pelo Órgão Central, assim como os processos de trabalho desde o planejamento até a emissão do relatório, e, posteriormente, o monitoramento das recomendações.

81. Vale ressaltar que a Lei nº 10.180/2000, que organizou e disciplinou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, também definiu a organização dos sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, de Administração Financeira e de Contabilidade.

82. Com exceção do Controle Interno, as demais atividades do Ciclo de Gestão garantem a uniformidade e sua integração operacional, utilizando o mesmo sistema informatizado em todos os seus órgãos. Por exemplo, o Sistema de Administração Financeira e de Contabilidade utiliza como sistema estruturante o SIAFI, e o Sistema de Planejamento e Orçamento utiliza o SIOPE para realização de suas atividades.

83. Do mesmo modo, o Sistema de Serviços Gerais utiliza o SIASG para registro das compras (licitações e contratos) no âmbito da Administração Pública Federal, enquanto que o Sistema de

Recursos Humanos do Poder Executivo Federal garante a padronização de seus procedimentos por meio do SIGEPE e SIAPE.

84. Convém lembrar que, a Corregedoria-Geral da União e a Ouvidoria-Geral da União também padronizaram ferramentas para registro de suas atividades operacionais, o Sistema CGU-PAD e Sistema e-Ouv, respectivamente.

85. Além dos manuais operacionais, procedimentos de auditoria e sistema informatizado de auditoria, para haver de fato um Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo faz-se necessária a implantação de fóruns de discussões permanente, onde todos os integrantes do referido Sistema participem e tenham suas proposições encaminhadas ao Órgão Central.

86. Diante do exposto, constata-se que o Controle Interno carece de ferramentas que possam garantir a integração operacional do sistema, fato que poderá ocorrer com a efetiva implantação das ações que o Órgão Central iniciou em 2015. Para tanto, devem ser desenvolvidos mecanismos para que todo órgão/unidade de controle interno utilize os mesmos procedimentos de auditoria e registrem suas atividades em um sistema informatizado determinado pelo Órgão Central.

87. As Setoriais também devem ser contempladas nos programas de desenvolvimento institucional da CGU, atual MTFC, fortalecendo, assim, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

Recomendações:

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

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

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

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

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

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

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

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

3. ADERÊNCIA DOS CONCEITOS, PROCESSOS DE TRABALHO, NORMAS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL AO PRESCRITO NOS MODELOS DE REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE AUDITORIA.

3.1. INFORMAÇÃO: Ações realizadas com vistas à convergência às Normas Internacionais.

88. Em relação às auditorias de recursos externos para atender aos organismos internacionais, classificadas como financeiras, os gestores informam que foi feito extenso trabalho de mapeamento das normas internacionais do IFAC/INTOSAI, do qual resultou a elaboração da Nota Técnica DCREX/DC/SFC/CGU-PR 1.368/2015, que estabeleceu um plano de ação destinado a conferir, até o final de 2017, um alto nível de aderência pela Unidade.

89. O referido trabalho teve por escopo o mapeamento de 36 Normas Internacionais de Auditoria. Cada uma dessas normas contém requisitos e cada um dos requisitos um ou mais itens. Ao todo, as 36 normas e seus 542 itens dos requisitos foram objeto de análise específica pela Coordenação-Geral de Recursos Externos da SFC.

90. As análises realizadas pela Unidade identificaram que, dentre as 36 NIA, nove não se aplicam, em sua totalidade, aos trabalhos realizados pelo Controle Interno no âmbito das auditorias de recursos externos (NIA 501, 510, 540, 550, 570, 610, 720, 805 e 810), abrangendo 169 itens não aplicáveis.

91. Em consequência, 27 normas são total ou parcialmente válidas para os trabalhos de auditoria de recursos externos realizados pela Unidade, envolvendo 373 itens de requisitos, dos quais 82,3% já obtiveram nível pleno de convergência às NIA, conforme demonstrado a seguir:

Nível de Convergência	Itens	%
Não atende	5	1,3%
Baixo nível de atendimento	6	1,6%
Atende eventualmente	18	4,8%
Alto nível de atendimento	37	9,9%
Atende plenamente	307	82,3%
TOTAL	373	100,0%

Fonte: Nota Técnica DCREX/DC/SFC/CGU-PR nº 1.368/2015

92. Segundo o gestor, a referida Nota Técnica também relaciona várias ações que foram de pronto implementadas para conferir maior grau de convergência dos processos de trabalho às normas internacionais. Nesse escopo, foi elaborado um treinamento Ensino à Distância sobre as normas, que será disponibilizado aos auditores da Unidade e setoriais ainda no primeiro semestre de 2016.

93. Quanto aos demais trabalhos conduzidos pela SFC, o gestor informou que está em curso a realização de um mapeamento de aderência, que, ao final, também constará de um plano de ação a ser submetido à avaliação/aprovação pelos dirigentes. Informa, ainda, que já foram feitas as avaliações individuais em relação às normas do IIA e, a partir de maio/2016, serão feitas reuniões para validação das avaliações por todo o grupo de trabalho, constituído de vários servidores da SFC que conhecem e foram capacitados em relação às normas do IIA.

94. O reflexo deste processo de convergência no Planejamento Estratégico e Operacional da CGU, atual MTFC, pode ser observado da seguinte forma:

- Recursos Externos: A avaliação da aderência às normas do IFAC/INTOSAI foi finalizada em 2015 e no plano operacional na CGREQ, para 2016, foram previstas diversas ações com vistas à implementação do plano de ação proposto na Nota Técnica 1.368/2015, tais como: 2 edições do curso sobre as normas; revisão de

procedimentos; realização de estudo sobre a adequabilidade do procedimento de auditoria de avaliação de Controles Internos, à luz das normas internacionais de auditoria NIA/IFAC 315 e 330; Treinamento sobre Papéis de Trabalho e Qualidade dos Trabalhos de Auditoria.

- Em relação às normas do IIA: O plano operacional prevê a realização do estudo de convergência às normas do IIA e estruturação do sistema de gestão da qualidade das auditorias, sendo previsto a elaboração de treinamento para auditores da Unidade e auditorias internas que englobará tópicos sobre as normas do IIA, gestão de riscos, planejamento de auditoria etc.

4. CAPACIDADE DA CGU, ATUAL MTFC, PARA REALIZAR AUDITORIA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS.

4.1. INFORMAÇÃO: Situação atual.

95. Segundo o Manual de Auditoria Financeira do TCU, o principal objetivo da auditoria financeira é: *“melhorar e promover a prestação de contas de órgãos e entidades públicos”*. A ISSAI 200 esclarece que o propósito de uma auditoria de demonstrações financeiras é aumentar o grau de confiança dessas demonstrações por parte dos usuários previstos. Para isso, o auditor deve expressar uma opinião que forneça segurança razoável aos tomadores de decisão sobre a existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras divulgadas, independente se causadas por erro ou fraude.

96. Os padrões profissionais de auditoria financeira foram estabelecidos pela Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior - Intosai e pela Federação Internacional de Contadores - IFAC. A IFAC é a organização internacional de profissionais da contabilidade, que tem como um de seus objetivos o desenvolvimento de padrões profissionais internacionais de alta qualidade para a auditoria de demonstrações financeiras. Enquanto que a Intosai é a organização que congrega Entidades de Fiscalização Superior - EFS e tem entre seus objetivos o desenvolvimento da auditoria governamental internacionalmente.

97. Essas organizações fornecem atualmente cerca de 40 normas de auditoria financeira, totalizando mais de 500 requisitos que devem ser cumpridos por auditores de demonstrações financeiras, caso necessitem fazer referência às normas internacionais de auditoria em seus relatórios.

98. Conforme disposto no Relatório de Gestão 2015, nos últimos três exercícios, os principais trabalhos realizados no âmbito das Auditorias Financeiras, além das executadas nas Auditorias dos Contratos de Financiamentos Externos e dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional, foram os seguintes:

- Auditoria sobre o Processo de Reconhecimento de Passivos Contingentes;
- Auditoria sobre a Dívida Pública Federal – Função Formação de Mercado;
- Auditoria sobre o Resultado Primário;
- Auditoria de Risco Orçamentário;
- Auditoria na destinação de reservas e distribuição de dividendos pelo Banco Nacional do desenvolvimento – BNDES;
- Contas Inativas da Caixa;
- Avaliação das Demonstrações Contábeis do Banco da Amazônia;
- Ativos Contingentes – Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO;
- Ativos contingentes - Casa da Moeda do Brasil;

- Banco do Nordeste do Brasil – BNB;
- Empresa Gestora de Ativos - EMGEA – Créditos FCVS; e
- Investimento no Banco Patagônia pelo Banco do Brasil.

99. Para a execução dessas auditorias, a Diretoria Econômica da SFC/MTFC contou com a participação ativa de 12 servidores. O número reduzido de profissionais envolvido nos trabalhos desta natureza deve-se ao nível de complexidade e as peculiaridades do tema financeiro, exigindo constante atualização e especialização das equipes de auditoria.

100. Segundo a SFC, no biênio 2013/2014, cerca de 16 servidores participaram do Curso de Especialização em Auditoria Financeira realizado pelo TCU em parceria com a Universidade de Brasília (UnB). Destes 16 servidores, ainda se encontram em exercício na SFC 12 servidores, sendo (quatro) lotados na Diretoria da Área Econômica.

101. Na elaboração do planejamento dessas atividades, a Unidade utiliza um instrumento chamado ARG–Avaliação de Resultado da Gestão (Exploratório e Avaliativo), que tem como objetivo avaliar os resultados da Gestão Financeira, Orçamentária e Patrimonial por meio de um macroprocesso diretamente relacionado ao cumprimento da missão institucional da Unidade avaliada.

102. O ARG visa conhecer os macroprocessos dos órgãos a serem examinados, coletando informações suficientes para elaborar um pré-projeto, onde contém a contextualização da Unidade e do tema a ser avaliado; a descrição do fluxograma do processo; os pontos críticos, as questões de auditoria e os métodos e técnicas que serão empregados nos trabalhos.

103. Quanto à verificação do Relatório de Gestão Fiscal-RGF, a Unidade buscou aumentar a confiabilidade das informações que compõem os demonstrativos do RGF e assegurar que os demonstrativos estejam livres de distorções relevantes. Para tanto, foi realizado mapeamento de contas contábeis afetas aos Demonstrativos; teste de aferição dos dados; interação com a STN de possíveis desconformidades detectadas nas etapas anteriores; levantamento dos dados; interação com a STN de possíveis desconformidades detectadas na etapa anterior; e verificação de comportamentos de valores significativos, mediante índices, quocientes com vistas à identificação de situação ou tendências atípicas.

104. O planejamento dos trabalhos de auditoria financeira nas empresas estatais leva em conta necessariamente as Demonstrações Contábeis, em especial o Balanço Patrimonial, a Demonstração de Resultado, os Balancetes contábeis e as Notas explicativas. Nos exames realizados pela Unidade são verificadas questões como:

- consistência de saldos;
- análise horizontal das demonstrações de resultado;
- contas genéricas com saldos elevados;
- variações sem a devida explicação;
- demonstrações sem indicação direta do item em nota explicativa;
- passivos e ativos contingentes que é realizado por meio da análise de demonstrações contábeis, notas explicativas e relatório de gestão, além do histórico de inadimplência dos clientes;
- variações significativas sem devido registro em nota;
- contabilização indevida de créditos FCVS de propriedade da empresa que não estavam habilitados na administradora do Fundo.
- consistência dos resultados obtidos que é feita com base em informações constantes do relatório de administração; e
- conformidade em relação aos normativos internos do valor da garantia da operação de crédito face ao total contratado.

105. Na auditoria sobre a Dívida Pública Federal – Função Formação de Mercado, o gestor informa que foi utilizado como referência de boas práticas internacionais o documento elaborado pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional - FMI, denominado “As diretrizes revisadas para a gestão da dívida pública”, de abril de 2014, disponível em http://treasury.worldbank.org/bdm/htm/guidelines_publicdebt.html.

106. As auditorias obtiveram resultados significativos, à medida que identificaram a necessidade de melhoria nos processos avaliados, correção de valores contabilizados indevidamente, além de aperfeiçoamento das normas e transparência nas instituições.