



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Executiva - Ministério das Cidades

Exercício 2017

30 de julho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DAS CIDADES**

Unidade Examinada: **Secretaria Executiva - Ministério das Cidades**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800842**

Missão

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

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

Qual Trabalho Realizado?

Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2017.

Unidade Examinada

Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (SE/MCidades).

Escopo da Auditoria

Foram considerados o contexto e particularidades da gestão da Unidade em 2017, com ajustes no foco das avaliações em comum acordo entre a SeinfraUrbana/TCU e a Coordenação-Geral de Auditoria da área de Cidades/CGU.

Local/Período dos Trabalhos

Os trabalhos foram realizados no período de 02/04/18 a 30/07/18, em Brasília/DF.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em atendimento ao disposto na DN 163/TCU, de 6/12/2017, foram realizados exames sobre a prestação de contas das Unidades com o objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias e induzir ao atingimento dos resultados esperados.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Foram identificadas falhas relacionadas ao planejamento, controle, monitoramento, avaliação/supervisão e transparência das atividades desempenhadas pela Unidade no exercício de sua função institucional.

Destacam-se os apontamentos relacionados a: i) irregularidades nos preços e na renovação do contrato da Fábrica de Software; ii) problemas na estrutura e na transparência das informações do ConCidades; iii) deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial às estatais (CBTU e Trensurb); iv) alocação ineficiente da força de trabalho e alto índice de evasão de servidores.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

No sentido de implementar ações preventivas e corretivas aos problemas identificados, foram elaboradas recomendações para atuação do gestor, em destaque à:

- Apresentação de medidas corretivas das irregularidades nos contratos da Fábrica de Software e do Serpro/Denatran;
- Elaboração do regimento da 6ª Conferência das Cidades e melhorias na transparência das atividades do ConCidades;
- Definição de mecanismos de supervisão ministerial às estatais vinculadas;
- Integração/melhorias de qualidade das informações sobre os investimentos apoiados pelo MCidades.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Ação de Controle
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
ARG	Avaliação dos Resultados da Gestão
BDU	Base de Dados Única
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CG-SACI	Comitê de Governança do SACI
CGMCID	Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades
CGMI	Coordenação-Geral de Modernização e Informática
CGTI	Comitê Gestor de TI
CGRH	Coordenação Geral de Recursos Humanos
CGRL	Coordenação Geral de Recursos Logísticos
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CGU-PAD	Sistema de Informações sobre Procedimentos Disciplinares da CGU
COLIC	Divisão de Licitações do Ministério das Cidades
ConCidades	Conselho das Cidades
CPD	Comissão Permanente Disciplinar
CPS	Contrato de Prestação de Serviços
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
DN	Decisão Normativa
DETRV	Departamento de Transferências Voluntárias
EAP	Estrutura Analítica do Projeto
IMR	Instrumento de Medição do Resultado
IN	Instrução Normativa
LOA	Lei Orçamentária Anual
NA	Nota de Auditoria
MCidades	Ministério das Cidades
MP	Ministério do Planejamento
MPF	Ministério Público Federal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia de Informação
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

PHP	Hypertext Preprocessor
PL/SQL	Procedural Language Extensions / Structured Query Language
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PGGR	Política de Governança e Gestão de Riscos
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PPA	Plano Plurianual
RF	Relatório de Fiscalização
RG	Relatório de Gestão
SA	Solicitação de Auditoria
SACI	Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos
SE	Secretaria Executiva do Ministério das Cidades
SeConcid	Secretaria Executiva do Conselho das Cidades
Sei	<i>Sistema Eletrônico de Informações</i>
Semob	Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana
SEP	Secretaria de Portos
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
SFC	Secretaria Federal de Controle
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios
SISP	Sistema de Admin. dos Recursos de Tecnologia da Informação
SisReforma	Sistema do Cartão Reforma
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SNDU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
Trensurb	Empresa de Trens Urbanos
TCU	Tribunal de Contas da União
UPC	Unidade Prestadora de Contas
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Ausência de plano de ação para implementação da gestão de riscos no MCidades	10
2. Deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial empreendida pelo MCidades às suas estatais	11
3. Fragilidades na estrutura do ConCidades, no âmbito do Ministério das Cidades	12
4. Ausência de representatividade de conselheiros e falta de transparência nas informações, no âmbito do ConCidades	13
5. Alto índice de evasão/saída de servidores, acarretando déficit de pessoal e perda de conhecimento no MCidades	15
6. Alocação ineficiente da força de trabalho do MCidades	17
7. Não priorização, em 2017, da melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências	18
8. Falhas no planejamento da contratação e na renovação do Contrato nº 12/2016	20
9. Não alinhamento dos serviços executados pela fábrica de software ao PDTIC	22
10. Continuidade da prestação de serviços do Contrato nº 01/2014 pelo Contrato nº 01/2017 (Informação)	23
11. Preço praticado no Contrato nº 01/2017 muito acima dos valores de mercado	24
12. Supervisão da mandatária no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018 (Informação)	25
13. Deficiência no acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU	26
14. Ausência de atualização e inconsistência dos dados no sistema CGU-PAD	27
RECOMENDAÇÕES	30
CONCLUSÃO	32
ANEXO	35
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	35

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto na Decisão Normativa (TCU) nº 163, de 6 de dezembro de 2017 e, consoante o estabelecido na seção II, capítulo V da Instrução Normativa Secretaria Federal de Controle (SFC) nº 03, de 09 de junho de 2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (SE/MCidades).

O escopo de auditoria, firmado entre a SeinfraUrbana/TCU e a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades (SFC/DI/CGMCID), contemplou os seguintes itens:

- Avaliação da conformidade das peças e do rol de responsáveis;
- Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, especificamente em relação à implementação do Gerenciamento de Riscos no Ministério das Cidades, conforme IN Conjunta MP/CGU nº 01, com abordagem em questões relevantes não verificadas na auditoria do TCU sobre riscos no MCidades; avaliação da Supervisão Ministerial sobre as empresas estatais CBTU e Trensurb e a avaliação da atuação do ConCidades, no âmbito das ações relacionadas à Conferência das Cidades.
- Avaliação da gestão de pessoas, em especial à adequabilidade (quantitativa e qualitativa) da força de trabalho, tanto na área meio quanto nas áreas fim.
- Avaliação da gestão das transferências, com ênfase nas medidas de melhoria da qualidade das informações dos contratos de repasse, garantido maior transparência e controle social das ações financiadas pelo MCidades.
- Avaliação da gestão das contratações e prestações de serviços, em específico para os processos da Fábrica de Software e Fábrica de Métricas, do impacto do desenvolvimento do Cartão Reforma sobre melhorias iniciadas/em execução em outros sistemas (ex.: SaciWeb), da prestação de serviços do Serpro com o Denatran, e da prestação de serviços da Caixa (mandatária) com o MCidades.
- Avaliação do cumprimento pela Unidade Prestadora de Contas - UPC das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao Controle Interno, e quanto ao atendimento às recomendações da CGU.
- Avaliação dos registros das informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD, analisando as atividades do sistema de correção da unidade, e se existem informações sobre a aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043/2007.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 18 de maio de 2018, por meio de reuniões com o gestor, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Quanto às peças, foram identificadas inconformidades na estrutura textual do Relatório de Gestão disponibilizado pela UPC e que foram tempestivamente corrigidas.

Entretanto, conforme registro adiante sobre a avaliação da atuação do ConCidades, identificou-se que informações consideradas relevantes sobre as atividades do referido conselho não foram devidamente publicizadas no relatório de gestão da Unidade, em discordância com as diretrizes emanadas na DN – TCU 161/2017 sobre accountability dos gestores públicos.

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos evidenciou que foi publicada a Portaria nº 650/2017 instituindo a Política de Gestão de Riscos do Ministério e criando as instâncias responsáveis por essa gestão. Em função do Decreto nº 9.203/2017, que trata de governança na administração pública federal, houve alterações na política por meio da Portaria nº 277/2018, instituindo a Política de Governança e Gestão de Riscos. No entanto, até o momento, não foram apresentadas ações para a implementação da Política, situação que poderá impactar o cumprimento do prazo para entrada em vigor do Método de Governança e Gestão de Riscos em dezembro de 2018.

Quanto à avaliação da Supervisão Ministerial sobre a CBTU e Trensurb, foram identificadas deficiências na orientação, coordenação e controle das atividades realizadas por essas estatais, visto que MCidades não possui planejamento estruturado que permita avaliar periodicamente o rendimento e a produtividade dessas empresas.

E, em relação à atuação do ConCidades, os trabalhos de auditoria revelaram fragilidades graves na estrutura e atribuições do referido conselho, além de problemas quanto à transparência das informações de gestão da UPC no exercício de 2017, prejudicando o atingimento dos objetivos e a efetiva participação social nos debates relacionados às políticas públicas realizadas pelo Ministério das Cidades.

Sobre a gestão de pessoas, identificou-se insuficiência da força de trabalho em todas as áreas do Ministério. Tal insuficiência concorre para a ineficiência das atividades de controle, monitoramento e avaliação das unidades, dificultando o desenvolvimento das competências institucionais e a continuidade de projetos em andamento, bem como o início de novos. Ainda foi verificado o alto índice de evasão/saída de pessoal qualificado, acarretando déficit de pessoal e perda relevante de conhecimento.

Verificou-se que a implementação de novas funcionalidades para melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências não foi priorizada em 2017. Apesar de ter editado portaria instituindo a Base de Dados Única (BDU) e o Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI Web) como soluções tecnológicas de uso corporativo, a implementação foi prejudicada por conta da concorrência por recursos de desenvolvimento com outros sistemas do Ministério, a exemplo do Sistema do Cartão Reforma.

A gestão das contratações e prestações de serviços apresentou sérias falhas. No planejamento da contratação e na execução do contrato nº 12/2016 (Fábrica de Software) houve pagamento de serviços executados com tecnologia PHP com preço de Java, que é mais cara que a primeira; irregularidades no levantamento de preços de referência e contratação desvantajosa para a Administração Pública; irregularidades na renovação do Contrato nº 12/2016; como pagamento indevido por serviços não executados. Na execução dos serviços realizados no âmbito do contrato da fábrica de software, evidenciou-se o baixo nível de atendimento e o não alinhamento às necessidades do PDTI 2015-2016 e PDTIC 2017-2018 do Ministério das Cidades.

No contrato do Serpro/Denatran, identificou-se que, apesar de não haver risco de descontinuidade de serviços, os valores dos contratos nº 01/2014 e 01/2017, continuidade do primeiro, são bastante elevados quando comparados aos preços de mercado, visto que o ponto de função pago pelo Denatran ao Serpro custa quase quatro vezes mais que o preço paradigma calculado pela CGU.

O contrato CPS nº 07/2018, que rege a prestação de serviços da CAIXA (mandatária), prevê, o desenho dos controles que viabilizarão a supervisão do MCidades quanto à qualidade dos serviços prestados pela Mandatária. Não foi avaliada a implementação de tais controles, visto que os contratos que serão regidos por essa nova metodologia ainda estão na etapa de contratação. No entanto, é necessário que o MCidades adote medidas previstas no CPS para implementar, de fato, tal supervisão.

Quanto ao cumprimento das determinações do TCU, conforme levantamento dos acórdãos do TCU e informações do Relatório de Gestão, não foi identificado acórdão expedido para que o órgão de controle interno federal efetue acompanhamento das determinações emanadas à SE. Já em relação ao acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU, evidenciou-se ausência de metodologia específica de controle da atividade, visto que para 54% dos casos em monitoramento a última manifestação sobre providências do gestor foi em 2015, sem resolver, no entanto, os problemas apontados, e para 46% o gestor ainda não havia se manifestado (até 01/04/2018).

Por fim, foram identificadas falhas na alimentação do Sistema CGUPAD, feita pela Comissão Permanente Disciplinar – CPD, que conta com um único servidor, visto que diversos registros de informações são realizados apenas após a conclusão dos processos, em desacordo com a Portaria CGU nº 1043/2007, e há divergência entre as informações do Relatório de Gestão com as registradas no Sistema.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de plano de ação para implementação da gestão de riscos no MCidades

O art. 1º, da Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, estabelece que os órgãos e entidades com Poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança.

Visando cumprir os normativos, inicialmente o Ministério das Cidades editou em 17/11/2017 a portaria nº 650, que institui a Política de Gestão de Riscos e criou as instâncias responsáveis pela Política de Governança e Gestão de Riscos.

No entanto, com a publicação do Decreto nº 9.203 de 22/11/2017, que dispôs sobre a Política de Governança da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, o Ministério das Cidades, por meio da Portaria 277/2018, de 20 de abril de 2018, promoveu a reedição do normativo, instituindo a Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR), criando as instâncias responsáveis pela governança e gestão de riscos no âmbito do Ministério, instituindo também o comitê de Governança e Gestão de Riscos, estando este com suas competências alinhadas conforme previsto no §2º do art. 23 da IN Conjunta MP nº 01/2016.

Nesse sentido, foram realizados três eventos com anuência da alta direção, tendo em vista a ampliação do debate sobre o tema, culminando na edição das portarias que aprovaram a Política de Governança e Gestão de Riscos do Ministério das Cidades, deixando evidenciado que tanto o dirigente máximo do órgão quanto os dirigentes das áreas a ele diretamente subordinadas demonstraram comprometimento com o desenvolvimento da Política de Governança e Gestão de Riscos no âmbito do Ministério das Cidades, comprovado, inclusive, com o envio de expedientes aos servidores, funcionários e demais colaboradores, as tratativas em curso para a efetiva implementação da política, bem como a realização de treinamentos/capacitação a respeito do tema.

No que tange à mensuração das competências dos responsáveis pela condução da Política de Governança e Gestão de Riscos, não foi possível fazer uma avaliação, haja vista que, até o momento, não foi apresentado nenhum produto pelo Comitê.

Contudo, não restou evidenciada a existência de um Plano de Ação formalizado para a implementação da Política de Gestão de Riscos nas áreas finalísticas e área meio do MCidades. Uma vez que tais atividades requerem um esforço temporário e específico/não rotineiro, o gestor deve tratar a etapa de implementação da gestão de riscos como um projeto dentro da unidade.

Projeto é todo esforço temporário que gera um produto, serviço ou resultado único (PMBOK)

Conforme boas práticas do guia de gerenciamento de projetos (PMBOK) elaborado pelo o Instituto de Gerenciamento de Projetos (PMI), alguns elementos principais devem ser contemplados no plano do projeto:

- Escopo (estrutura analítica do projeto - EAP);
- Tempo (definição das atividades, metas, sequenciamento e cronograma de marcos);
- Custos (definição dos custos associados à implantação do projeto);
- Qualidade (padrões de conformidade dos produtos a serem gerados);
- Recursos Humanos (estrutura da equipe de implantação e responsabilidades);
- Comunicações (necessidades e distribuição de informação às partes interessadas);
- Riscos (relacionados à etapa de implantação).

Verifica-se, pelo exposto, que a falta da apresentação de um plano de ação poderá impactar negativamente, ocasionando, inclusive, uma dificuldade no tocante ao monitoramento das etapas de implantação, cumprimento de prazos, desconformidades metodológicas na gestão de riscos e uma possível responsabilização dos envolvidos nesse processo.

2. Deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial empreendida pelo MCidades às suas estatais

Devido à ausência de processo formal e integrado com a finalidade de supervisionar as empresas estatais, com a definição das áreas responsáveis, das atividades necessárias e dos prazos necessários para cada atividade, ocorre de o Ministério das Cidades não possuir planejamento estruturado que permita avaliar periodicamente o rendimento e a produtividade da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU e da Empresa de Trens Urbanos - Trensurb, em desacordo com a alínea h do parágrafo único do artigo 26 do Decreto Lei nº 200/1967, o que leva a deficiências quanto à orientação, coordenação e ao controle das atividades realizadas pelas estatais, em termos de efetividade, na medida em que se desconhece de modo estruturado e global, o nexo de causalidade entre o apoio dado pela supervisão do Ministério e o impacto dessa supervisão no atingimento dos objetivos das Estatais.

Apesar de o MCidades adotar diversas medidas pontuais e relevantes, tais como: i) indicação/nomeação de dirigentes; ii) designação dos membros dos Conselhos de Administração e Conselhos Fiscal; iii) submeter os nomes à consultas da Casa Civil para aprovação; iv) acompanhamento técnico pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana - Semob visando à priorização de empreendimentos, com remanejamento de recursos entre os empreendimentos acompanhados, diante da escassez de recursos; v) apoio da Assessoria Especial de Controle Interno - AECl prestando orientação técnica nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão às estatais; o MCidades não possui um planejamento estruturado que permita avaliar periodicamente em que medida o apoio dado pela supervisão ministerial tem impactado no atingimento

dos objetivos das Estatais, em termos de efetividade. As medidas realizadas pelo Ministério são necessárias, no entanto, entendemos que não são suficientes.

Tal condição está em desacordo com a alínea h, do parágrafo único do art. 26 do Decreto-Lei nº 200/1967, que prevê a necessidade de realização de avaliação periódica de rendimento e produtividade.

Uma das causas para tal situação é não haver processo formal e integrado com a finalidade de supervisionar as empresas estatais, com a definição das áreas responsáveis, das atividades necessárias e dos prazos necessários para cada atividade, de modo que haja periodicidade nas avaliações empreendidas pelo Ministério, com posterior monitoramento de ações para aperfeiçoamento da gestão das estatais, com a finalidade de atingimento dos objetivos definidos para a CBTU e a Trensurb.

A consequência é desconhecer de forma gerencial, a eficácia e a efetividade das medidas empreendidas pelo Ministério no processo de supervisão ministerial, de modo a avaliar, mesmo que qualitativamente, a efetividade de sua atuação no atingimento dos objetivos das empresas estatais, em consonância com o previsto no inciso I do art. 26 do referido Decreto-Lei.

3. Fragilidades na estrutura do ConCidades, no âmbito do Ministério das Cidades

Os trabalhos de auditoria quanto à atuação do Conselho das Cidades – ConCidades, no âmbito das ações relacionadas à postergação da 6ª Conferência das Cidades durante o exercício de 2017, revelaram falhas da Unidade Prestadora de Contas - UPC que prejudicaram a transparência e a participação social.

Foi identificado que a 6ª Conferência Nacional das Cidades, prevista para ocorrer em 2019, ainda não possui regimento ativo que oriente as atividades, bem como tiveram o seu processo de preparação e continuidade das etapas interrompidas quando da edição do Decreto 9076/2017 que prorrogou sua edição e desvinculou a eleição dos conselheiros das cidades. Ressalta-se que o parágrafo primeiro do art. 5º desse mesmo Decreto indica que caberá ao Ministério das Cidades editar novo regimento interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades no prazo de cento e vinte dias, contado da data de publicação desde Decreto, para fins de adequação da Conferência Nacional das Cidades à legislação em vigor. A busca ao sítio do Ministério das Cidades não apontou a existência do regimento, mesmo passados onze meses de sua publicação.

Também foram identificados conflitos entre as atribuições previstas na estrutura regimental do Ministério das Cidades, constantes do Decreto 8927/2016 e a previsão de funcionamento do Conselho das Cidades, no Decreto 5097/2006. Os comitês técnicos de mobilidade urbana e trânsito e de planejamento urbano, parte das atividades do Conselho das Cidades, deveriam ser acompanhados e apoiados pelas secretarias nacionais do Ministério das Cidades, porém estes não constam nas atribuições das secretarias temáticas no Decreto 8927/2016. É importante destacar que os comitês devem subsidiar os debates, promover articulação com os órgãos e entidades

promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do Conselho, além de propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais, para cada tema afeto à área de atuação das secretarias. O intuito é proporcionar maior aprofundamento e qualidade técnica para realizar a gestão democrática.

Em questionamento feito pela equipe, a Unidade confirmou que os quatro Comitês Técnicos, que são parte do Conselho das Cidades, contam com o apoio das quatro Secretarias Nacionais (Habitação, Mobilidade, Saneamento e Desenvolvimento Urbano) para condução das reuniões, em apoio às atividades do Conselho das Cidades. Mas que a competência expressa no Decreto Regimental 8.924/2016 necessita de ajuste no que se refere às atividades das Secretarias de Mobilidade e de Desenvolvimento Urbano.

Acrescenta-se ainda a informação em reunião ocorrida em 18 de janeiro de 2018, entre a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (SE/MCidades) e a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGMCID/CGU), de que a gestão da Secretaria-Executiva do Conselho das Cidades – SeConcid estaria sendo transferida para a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano com um novo responsável, lotado nesta mesma secretaria. A justificativa da Unidade é que a gestão da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano teria maior sintonia com as atividades do Conselho das Cidades, porém, essa decisão não encontra respaldo nos normativos e está em desacordo ao decreto 8927/2016. Além disso, essa divergência submete a estrutura de um órgão colegiado, que tem na sua presidência o Ministro de Estado, a uma secretaria nacional desvinculada do assessoramento direto do Presidente. Ressalta-se que essas falhas quanto aos normativos revelam uma gestão desatenta aos propósitos do Conselho das Cidades e de sua trajetória histórica. Nesse aspecto, avaliamos que a UPC está sendo omissa quanto às suas atribuições previstas nos normativos.

Como boas práticas, registramos a atuação do Conselho Nacional de Saúde que conta com a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde como apoio às suas atividades e possui planejamento estratégico interligado ao Plano Nacional de Saúde. Avaliamos que essa situação favorece a atuação integrada entre os objetivos das duas instâncias e permite maior sintonia e assertividade entre suas atividades. Destaca-se que o Conselho Nacional de Saúde possui existência consolidada e ampla no país, mostrando-se um exemplo a ser avaliado no intuito de garantir a gestão democrática estabelecida pela Lei 10.257/2001.

4. Ausência de representatividade de conselheiros e falta de transparência nas informações, no âmbito do ConCidades

O Relatório de Gestão não apresentou as informações da situação ocorrida no exercício de 2017 de que os mandatos dos conselheiros foram finalizados e, como não houve novas eleições, o ConCidades não possuiu atuação de conselheiros desde então. Destaca-se que o Relatório de Gestão é a prestação de contas à sociedade e a ausência

dessa informação que, inclusive causou tanto conflito no âmbito do ConCidades, constitui falha grave quanto à transparência das informações.

A edição do Decreto 9076/2017 que postergou a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades para o ano de 2019 e que a desvinculou da eleição de conselheiros, causou muitos conflitos, incluindo o recebimento da recomendação 03 da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), além da moção de repúdio aprovada na 5ª reunião extraordinária do ConCidades e manifestações públicas de órgãos e associações acadêmicas em discordância às mudanças ocorridas. A omissão em relatar tais consequências enseja a observação da DN 161/TCU que orienta divulgar informações em razão da relevância e da necessidade de accountability dos gestores.

Em questionamento da equipe de auditoria sobre as atividades do Conselho durante o exercício, a UPC informou as reuniões do grupo de trabalho Interinstitucional do Plano Nacional de Saneamento Ambiental e a 5ª reunião extraordinária. Porém, verificamos que consta no site do ConCidades apenas a ata da reunião da 5ª Reunião Extraordinária do Conselho das Cidades ocorrida nos dias 12 e 13 de junho. Acrescenta-se que link que direcionaria para a moção de repúdio aprovada nessa reunião não está ativo.

Sob essas condições, destacamos que o Art. 3º da Lei 12527/2011 estabelece entre as diretrizes para cumprimento do direito fundamental de acesso à informação, a observância da publicidade como preceito geral, a divulgação de informações de interesse público e o desenvolvimento do controle social da Administração Pública.

É também atribuição do ConCidades, consignado no art.3º do Decreto 5790/2006, inciso XV - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões. Leva-se em conta ainda que a Portaria 65/2018 TCU indica, quanto ao conteúdo referente à estrutura de governança, que constem nos relatórios de gestão: descrição das estruturas de governança, informações sobre dirigentes e colegiados e Política de designação de representantes nas assembleias e nos colegiados de controladas, coligadas e sociedades de propósito específico.

As informações omitidas nos canais do MCidades, como no Relatório de Gestão SE 2017 e no sítio na internet, negligenciam a importância da participação social na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, indo contra as diretrizes do Estatuto das Cidades. É importante mencionar que as políticas públicas realizadas pelo Ministério das Cidades dependem da articulação e sintonia às demandas sociais. As atividades do Conselho das Cidades são o resultado de um processo de aprendizagem da gestão democrática e servem ao fortalecimento tanto de uma cultura de participação, quanto de políticas mais assertivas, visando ao melhor direcionamento e aproveitamento dos recursos públicos dispendidos.

Além disso, a ausência de conselheiros com mandatos válidos cria um vácuo no Conselho das Cidades que paralisa suas atividades e inviabiliza a gestão democrática, impactando na execução das políticas públicas realizadas pelo Ministério das Cidades. Ressalta-se que as consequências do Decreto 9670/2017 não foram tratadas com tempestividade pela UPC. Criou-se um espaço de conflitos não equacionados e não tratados pela gestão que aparta a participação social e coloca em risco a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades também no ano de 2019, considerando que os seus

preparativos ainda não foram retomados, além de frustrar os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Cabe ainda registrar que em resposta aos questionamentos feitos durante a auditoria, a Secretaria Executiva do MCidades (SE) ignorou a solicitação de ajuste no Relatório de Gestão quanto às informações do ConCidades para relatar a interrupção de representação pelos conselheiros. A SE justificou que a composição do Conselho está normatizada pelo artigo 4 do decreto 5790/2006, que se encontra vigente, reafirmando a informação do relatório de Gestão de que o Conselho estaria composto por 86 membros titulares (49 da sociedade civil e 37 do poder público).

E complementou afirmando que o Decreto nº 9.076, de 07 de junho de 2017, desvinculou a eleição dos conselheiros da realização da conferência Nacional das Cidades, mas não alterou o Decreto 5790/2006 no que se referia à composição e mandato do ConCidades e ainda procurou esclarecer que a prorrogação dos mandatos solicitada na recomendação 03 da procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, expedida em 16 de agosto de 2017, não fora possível de ser atendida pois os mandatos da 5ª gestão se expiraram em 23 de julho de 2017, conforme definição do parágrafo 5º do artigo 4 do Decreto 5790/2006 que prevê mandato de três anos para os membros do ConCidades, e que a 5ª gestão do ConCidades tomou posse na 41ª reunião ordinária realizada nos dias 23 a 25 de julho de 2014.

Em que pese tais esclarecimentos, estes não constavam do Relatório de Gestão e são importantes para demonstrar as condições do ConCidades no exercício de 2017. Adiciona-se ainda o fato de que não há menção da Unidade no Relatório ou durante a auditoria que indique as providências para corrigir o vácuo na representação do Conselho das Cidades. Avaliamos que essa situação é grave e enseja imperativa correção, uma vez que não há condições de atuação do conselho, sem que aja conselheiros com representação vigente.

Embora o Decreto 5790/2006 não tenha se alterado no que se refere à sua composição, não há nenhum conselheiro em atuação. E essa era a condição do Conselho em 2017. A omissão dessa informação na prestação de contas, obscurece as condições dos representantes e não comunica a real situação do órgão colegiado.

Avaliamos que tais condições se devem a deficiências na transparência da Unidade que revela uma gestão dissonante da participação social. Novamente, sugerimos a observação ao Conselho Nacional da Saúde como norteador de boas práticas. O sítio do Conselho Nacional de Saúde possui ativos todos os links referentes aos seus normativos, bem como suas atas e moções e é nessa perspectiva de transparência de seus atos que a SeConcid pode apoiar o ConCidades.

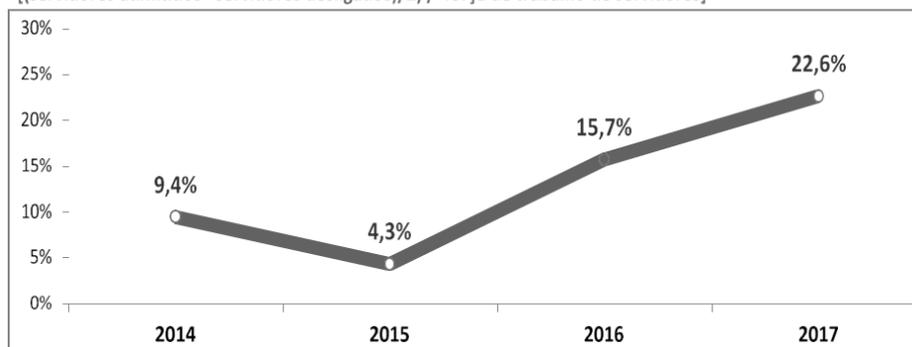
5. Alto índice de evasão/saída de servidores, acarretando déficit de pessoal e perda de conhecimento no MCidades

Segundo a Secretaria Executiva, o Ministério possui um déficit de pessoal considerável para desempenhar suas atividades, sendo a situação funcional escassa frente às

múltiplas atribuições da pasta, e vem sofrendo perdas consideráveis com o decorrer do tempo, apresentando uma alta taxa de rotatividade de pessoal, cujo o indicador *turn over* ao final de 2017 foi de 22,6%, ou seja, mais de 1/5 da força de trabalho foi alterada ao longo daquele ano.

INDICADOR TO: TURN OVER / TAXA DE ROTATIVIDADE DE PESSOAL

$[(\text{servidores admitidos} + \text{servidores desligados}) / 2] / \text{força de trabalho de servidores}$



Fonte: Relatório de Monitoramento da Estratégia – SE, Março de 2018

Os Relatórios de Gestão das Secretarias finalísticas relatam que o quadro de pessoal ainda é incompatível com a complexidade das atividades sob sua responsabilidade e com os vultosos investimentos sob sua gestão. Apontam a evasão de servidores qualificados, como servidores da carreira de analistas de infraestrutura e especialistas em políticas públicas e gestão governamental, como um grave e recorrente problema ao longo dos anos, significando uma grande perda de conhecimento e de experiência, que demanda novos ciclos de capacitação de pessoal.

O Planejamento estratégico de 2014-2018 do MCidades reforça a necessidade de implantação de ferramentas de retenção de servidores, da definição e implantação de rotinas claras e formalizadas para garantir maior estabilidade na gestão nos processos de negócio do órgão, bem como a adoção de medidas de melhoria na comunicação e gestão do conhecimento, de forma a reduzir os riscos de perda de informações relevantes em função da saída de servidores.

Entende-se que as causas para a saída de parte significativa dos servidores do Ministério são: a baixa autonomia técnica; desmotivação com o tipo de trabalho realizado; falta de perspectivas para ascensão funcional no órgão; mudança para carreiras com melhores patamares salariais e precariedade das condições de trabalho, tais como a infraestrutura tecnológica precária e poucos servidores de caráter administrativo; frequentes requisições de servidores para outros órgãos/entidades; e ausência/fragilidades nas ferramentas de retenção de servidores.

As consequências da evasão/saída de pessoal qualificado do MCidades são a inadequação da força de trabalho do Ministério frente às suas atribuições/demanda, ineficiência quanto às atividades de controle, monitoramento e avaliação, perda de conhecimento relevante e de experiência, e dificuldades quanto ao desenvolvimento das competências institucionais e a continuidade de projetos em andamento, bem como o início de novos.

6. Alocação ineficiente da força de trabalho do MCidades

Devido à ausência de estudo sobre a força de trabalho do MCidades ocorre a alocação ineficiente dos servidores, o que leva a ineficiência quanto às atividades de controle, monitoramento e avaliação exercidos pelas Secretarias finalísticas, além de dificuldades quanto ao desenvolvimento das competências institucionais e a continuidade de projetos iniciados, bem como início de novos.

A Coordenação Geral de Recursos Humanos – CGRH encaminhou quadro com a força de trabalho de todas as unidades do Ministério das Cidades (exceto vinculadas), em 31 de dezembro de 2017, informando o quantitativo dos servidores em cargos efetivos, servidores com contratos temporários, servidores sem vínculo com a administração pública e empregados públicos, conforme quadro abaixo.

Tabela - Alocação da Força de Trabalho do MCidades

Unidades	Quantidade Servidores/Empregados (em 31/12/2017)				
	Efetivos	Temporários	Sem Vínculo	Empregado Público	Qtd Total
Secretaria Executiva	147	0	28	24	199
Denatran	22	0	7	8	37
SNH	72	0	1	1	74
SNSA	69	0	5	3	77
SEMOB	45	0	0	3	48
SNDU	37	0	4	1	42
Total	392	0	45	40	477

Fonte: CGRH/SE: Força de trabalho do MCidades, em 31/12/2017

Em relação à suficiência do quantitativo da força de trabalho, destacam-se as seguintes informações retiradas dos relatórios de gestão do exercício de 2017 das respectivas secretarias finalísticas do Ministério das Cidades:

- Secretaria Executiva (SE): informa que o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN e a Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL) são as unidades que apresentam número deficitário de servidores e que com a nova estrutura regimental do Ministério, em virtude da publicação do Decreto nº 8.927/2016, a unidade teve uma redução de 13 cargos;
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA): informa que o quadro de pessoal ainda é incompatível com a complexidade das atividades sob sua responsabilidade e com os vultosos investimentos sob sua gestão;
- Secretaria Nacional de Habitação (SNH): reafirma a defasagem de servidores para o desenvolvimento das atividades fim e meio da Unidade;
- Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU): informa que houve redução significativa do quadro (nove servidores num total de quarenta e dois, que representa mais de 20% da força de trabalho), dificultando o desenvolvimento das competências institucionais e a continuidade dos projetos em andamento, bem como o início de novos;

- Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob): relata que a estrutura de pessoal é insuficiente para atendimento às demandas exigidas pela unidade, sendo que houve uma redução de 13% do total de servidores comparativamente ao exercício anterior.

Conforme informação do gestor, no exercício de 2017 foram realizadas algumas reuniões técnicas entre a Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH e a Secretaria Executiva - SE, com o objetivo de discutir a possibilidade de contratar a consultoria da Universidade de Brasília (UNB) para dimensionar a força de trabalho do órgão. Entretanto, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas, informou que será desenvolvido um sistema para toda a Administração pública, em parceria com a UNB, para dimensionamento da força de trabalho.

Relata também que em 2017 a CGRH junto com a SE, com o objetivo de promover a recomposição da força de trabalho do Ministério, realizou o levantamento de necessidade de Analista de Infraestrutura e Especialistas em Infraestrutura Sênior, junto às Unidades, com a finalidade de abertura de processo seletivo para as respectivas carreiras, encaminhando a demanda ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. Entretanto, informa que não houve servidores interessados.

Por fim, acrescenta que, em 31 de dezembro de 2017, havia 157 servidores das carreiras descentralizadas do Poder Executivo em exercício no Ministério das Cidades, como Analistas e Especialistas de Infraestrutura e Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, representando 31,84% da força de trabalho do órgão.

Entende-se que a causa para a alocação ineficiente dos servidores é a ausência da realização de um estudo para o dimensionamento da força de trabalho do Ministério. Como consequência, ocorre a ineficiência das atividades de controle, monitoramento e avaliação das unidades, dificultando o desenvolvimento das competências institucionais e a continuidade de projetos em andamento, bem como o início de outros novos.

7. Não priorização, em 2017, da melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências

De acordo com informações do Relatório de Gestão do exercício de 2017 e das manifestações do gestor, verificou-se que a implementação de novas funcionalidades para melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências não foi priorizada em 2017.

O Ministério das Cidades expediu a Portaria nº 140, de 10 de fevereiro de 2017, instituindo uma Base de Dados Única – BDU e o Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI Web como soluções tecnológicas de uso corporativo para armazenamento, processamento e disponibilização de informações digitais sobre os contratos e projetos de investimentos sob gestão de suas secretarias finalísticas que, em conjunto com a Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMI/SPOA/SE, deveriam estabelecer até sessenta dias da publicação da portaria, cronograma de

migração de todas as suas bases de dados sobre contratos e projetos ativos e inativos de investimentos para o SACI Web.

Pela referida Portaria, caberia à CGMI/SPOA/SE, entre outras atribuições, a gestão operacional dos fluxos de dados para povoamento da BDU, inclusive os que envolvessem órgãos e entidades parceiras externos, que deveriam ser implementados mediante processos estruturados de Extração, Transformação e Carga (ETL) de dados atendendo a requisitos de qualidade e segurança da informação.

Conforme informado no Relatório de Gestão do exercício de 2017, apesar do esforço da CGMI/SPOA/SE e da entrada da Fábrica de Software, no intuito de dar continuidade ao desenvolvimento do SACI Web, a implementação de novas funcionalidades relativas às ações de acompanhamento no âmbito do PAC e das transferências voluntárias não-PAC (inclusive emendas parlamentares) concorreu por recursos de desenvolvimento (na Fábrica de Software) com outros sistemas do Ministério das Cidades, a exemplo do “Sistema do Cartão Reforma - SisReforma”, que teve seu desenvolvimento priorizado.

Pelo Despacho nº 612/2018/ASSESSORIA SE/SE, de 29 de maio de 2018, como a CGMI não reunia recursos para desenvolver todos os módulos do SACI Web ao mesmo tempo, as ações de desenvolvimento tiveram foco nos serviços de manutenção e no aprimoramento do módulo de monitoramento das providências que envolviam os contratos do PAC, o que foi considerado pelo gestor um importante avanço no período.

A Portaria nº 254, de 09 de abril de 2018, do Ministério das Cidades, instituiu o Comitê de Governança do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (CG-SACI), considerando entre outras coisas a necessidade de melhoria contínua da gestão e da qualidade das informações, com as atribuições de estabelecer diretrizes e orientações para alimentação das informações das atividades fim do Ministério das Cidades no SACI Web, consoante a Portaria nº 140/2017, com ênfase na completude, qualidade e atualidade; recepcionar, registrar, organizar e avaliar as demandas de desenvolvimento do SACI Web apresentadas pelas unidades de usuários, com apoio técnico da CGMI/SPOA/SE, sendo que a aprovação e priorização das demandas de desenvolvimento do SACI Web, em nível estratégico, são de responsabilidade do Secretário Executivo.

Na manifestação do gestor, foi ressaltado que as prioridades de desenvolvimento de sistemas estão sendo definidas junto ao Comitê Gestor de TI (CGTI) e à alta gestão do Ministério das Cidades, e que já foi sinalizado como principal prioridade o desenvolvimento das novas funcionalidades do SACI Web. E quando a nova empresa iniciar a execução do contrato serão definidos um novo cronograma e um plano de ação de priorização das atividades do SACI Web junto ao CG-SACI, observando-se, no entanto, que com as expectativas em torno da entrada em operação do novo Sistema de Gestão de Convênios (Siconv), bem como após a assinatura do novo Contrato de Prestação de Serviços com a CAIXA, as demandas de desenvolvimento do SACI Web poderão ser revisadas buscando-se a complementaridade e evitando-se a duplicação de investimentos entre os dois sistemas.

Foi informado que o Contrato de Prestação de Serviços (CPS) padrão firmado com a mandatária prevê que as informações sobre os serviços prestados deverão ser armazenadas na base do SICONV. Conseqüentemente, os requisitos de controles

implementados nesse sistema é que deverão garantir, com níveis de automação adequados, a qualidade dos dados e informações sobre Contratos de Repasses em transferências voluntárias, restando aos órgãos usuários do SICONV, como o Ministério das Cidades, contribuir para o alcance desse objetivo apresentando os necessários requisitos de negócio para evolução do sistema ao Departamento de Transferências Voluntárias da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (DETRV/SEGES/MP), unidade gestora do SICONV.

Ainda, conforme manifestação do gestor, o desenvolvimento evolutivo em curso do sistema SICONV permitirá a obtenção de informações mais qualificadas e tempestivas, inclusive imagens digitais da situação das obras, que proporcionará maior segurança na avaliação do ciclo de vida dos projetos urbanos apoiados pelo Ministério das Cidades, cujos dados poderão ser também aproveitados no SACI Web mediante exportação/importação entre os dois sistemas.

Neste contexto, a SE informa que os investimentos no SACI Web deverão ser reorientados para o atendimento prioritário das demandas internas de gestão ainda não atendidas no órgão, tais como a disponibilização sobre os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e os empreendimentos custeados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Dessa forma, apesar de sinalizar como principal prioridade o desenvolvimento das novas funcionalidades do SACI Web, verifica-se que a melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências não foi priorizada no exercício de 2017, contrariando as diretrizes da Portaria nº 140, de 10 de fevereiro de 2017.

8. Falhas no planejamento da contratação e na renovação do Contrato nº 12/2016

No 2º semestre de 2017, a CGU iniciou uma auditoria de avaliação dos resultados da gestão (ARG) tendo como escopo exames referentes aos processos de planejamento da contratação e execução do contrato 12/2016, celebrado entre o Ministério das Cidades e a empresa Consórcio Protec, para o desenvolvimento, evolução e sustentação de software na modalidade Fábrica de Software.

Os resultados foram consubstanciados no Relatório de Avaliação nº 201800460, no qual apontou falhas relacionadas à ausência de diferenciação da plataforma tecnológica de desenvolvimento na contratação da fábrica de software; irregularidades no levantamento de preços de referência e contratação desvantajosa para a Administração Pública, e ainda irregularidades na renovação do Contrato nº 12/2016.

A seguir serão apresentadas as principais informações das análises e avaliações advindas do referido Relatório nº 201800460.

i) Pagamento de serviços ponto com tecnologia PHP com preço de Java

Ao planejar a contratação, o ministério desconsiderou o nível de complexidade das diversas plataformas tecnológicas que poderiam ser aplicadas no desenvolvimento de

seus sistemas. Assim, elaborou um termo de referência para a contratação de apenas um item cuja medição se daria por pontos de função, sem discriminar em qual plataforma os serviços deveriam ser executados, embora tenha demonstrado a infraestrutura tecnológica do ministério.

Devido à ausência de diferenciação de tecnologias (Java e PHP) no processo de contratação, sustentada posteriormente por falhas de fiscalização, ocorreu de na execução do Contrato nº 12/2016, a contratada passou a executar o serviço com a tecnologia menos custosa, PHP, e cobrar o valor da tecnologia mais cara que é a Java, o que levou ao superfaturamento em relação aos serviços prestados, impactando nos custos de forma desvantajosa para a Administração Pública.

ii) Adesão indevida à Ata nº 001/2016 da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR)

Com o intuito de definir o preço de referência para a contratação da fábrica de software, a Divisão de Licitações (COLIC) do Ministério das Cidades realizou dois levantamentos de preços considerando valores obtidos junto a fornecedores e outros extraídos do portal Comprasnet. O primeiro levantamento ocorreu em abril de 2016 e o segundo em agosto do mesmo ano, sendo que este último foi utilizado para justificar a adesão à Ata nº 001/2016 da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR).

Apesar de o gestor federal ter atendido na conformidade estrita os incisos I e II do art. 2º da Instrução Normativa nº 05/2014 da SLTI/MP (IN nº 5), ocorreram falhas quanto aos quesitos temporal e de inexequibilidade no último levantamento realizado pela COLIC, conforme indicado na cesta de preços elaborada pela CGU e registrado no Relatório de Avaliação nº 201800460.

Analisando o mapa de preços elaborado pela COLIC, constataram-se as seguintes impropriedades, as quais são as causas para este achado:

- Foram considerados valores estimados em editais e em orçamentos, entretanto ignorou os valores adjudicados e homologados já disponibilizados para alguns pregões;
- Não foram incluídos vários pregões com valores homologados bem mais vantajosos economicamente para a Administração Pública, sendo ainda excluídos valores levantados pela própria COLIC, alegando que eram inexequíveis, sem a devida justificativa, ou alegando incorretamente que estavam fora do prazo de vigência.
- Existência de valores incorretos na planilha de levantamento de preços que resultaram em uma elevação do valor médio final.

As falhas no levantamento de preços resultaram na elevação do valor médio final de referência, o que possibilitou a opção do Ministério em aderir à ata da SEP/PR, resultando em contratação desvantajosa para a Administração Pública.

A elaboração de uma cesta de preços adequada conduziria a um valor de referência significativamente menor, conforme ratificado posteriormente pelo próprio Ministério em processo de contratação emergencial (Contrato nº 09/2018 - Processo Sei MCidades nº 80000.010740/2018-21), o que resultou em redução expressiva do preço unitário do mesmo serviço na nova fábrica de software contratada.

iii) Irregularidades ao se renovar o contrato nº 12/2016

Apesar de o Ministério das Cidades ter sido alertado em três oportunidades pela CGU, por meio das solicitações de auditoria: SA 201701644/01 em 04/08/2017, SA 201701644/02 em 13/09/2017 e pela nota de auditoria NA 20171644/01 em 08/11/2017, de que o preço contratado estava acima do preço de mercado, com base na cesta de preços levantada pela CGU (conforme registrado no Relatório de Avaliação nº 201800460), e ainda considerando que os valores pagos em outros contratos similares com a empresa Basis Tecnologia da Informação S.A. (Empresa integrante do consórcio Protec) chegavam a um terço do valor do contrato em análise, houve a renovação do contrato nº 12/2016, dando continuidade a uma condição de má aplicação dos recursos públicos.

Tal fato também contraria a norma do MP de boas práticas e vedações para a contratação de fábrica de software, Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016:

Fica vedada a contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software (Fábrica de Software) por meio de adesão a atas de registro de preços.

Adicionalmente, o MCidades contrariou a instrução normativa IN nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, anexo IX, que determina que se comprove que o valor do contrato ainda seria mais vantajoso para a Administração, por meio de nova pesquisa de preços antes que ocorra a possível renovação de contratos.

Ainda segundo o Relatório de Avaliação nº 201800460, foram elaboradas recomendações no sentido de calcular o prejuízo real no Contrato nº 12/2016 e ainda apurar as responsabilidades referentes às irregularidades/falhas apontadas.

Considerando que as recomendações do supracitado relatório foram recentemente encaminhadas ao gestor para adoção das providências cabíveis, entendemos que neste momento não há necessidade de elaboração de recomendações complementares.

9. Não alinhamento dos serviços executados pela fábrica de software ao PDTIC

Devido à não utilização das diretrizes definidas no Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação (PDTIC) 2017-2018 no início de 2017, ocorreu que algumas das necessidades com maiores prioridades não estavam sendo atendidas pela fábrica de software, enquanto o esforço do ministério era utilizado para atender necessidades menos prioritárias, o que pode resultar em atraso ou não atingimento dos objetivos estratégicos do órgão e contraria as boas práticas de governança e orientações da SLTI do Ministério do Planejamento.

O Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI) é uma importante ferramenta de apoio à tomada de decisão para o gestor, habilitando-o a agir de forma proativa, contra as ameaças e a favor das oportunidades. Portanto é um documento dinâmico, que pode sofrer alterações para se adaptar à realidade do órgão, mas como qualquer ato administrativo, as mudanças precisam ter finalidade e motivação.

Conforme informações do próprio Ministério no PDTIC 2017-2018, o resultado do PDTI 2015-2016 foi insatisfatório e enquanto algumas necessidades com maior prioridade não estavam sendo atendidas pela fábrica de software, outras com menor tiveram atividade realizada.

(...) Cumpre registrar que em razão do resultado insatisfatório do PDTIC 2015-2016, o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação decidiu manter o planejamento realizado, com os ajustes necessários, visando à execução das ações não concluídas durante o biênio 2017-2018.

Com relação às demais necessidades, verificou-se que das 41 identificadas, 2 foram totalmente satisfeitas, representando um total de 4,9%. Convém registrar que as duas necessidades concluídas foram classificadas na posição 10ª e 16ª da ordem de prioridade definida pelo CGTI, fato este que demonstra falha no cumprimento do planejamento realizado, uma vez que outras necessidades de maior prioridade não foram executadas.

A partir dos exames realizados (detalhamento no Anexo II), evidenciou-se o baixo nível de atendimento e o não alinhamento da contratação às necessidades do PDTI 2015-2016 e PDTIC 2017-2018.

Ressalta-se, ainda, que o posicionamento da CGMI era tratar as prioridades apenas em reuniões, em desacordo com as boas práticas de governança e evitando seguir um planejamento e orientações do SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação.

10. Continuidade da prestação de serviços do Contrato nº 01/2014 pelo Contrato nº 01/2017 (Informação)

O contrato 01/2017 do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) com o Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados) foi assinado e passou a vigorar no dia 26 de outubro de 2017, dia seguinte ao término do contrato 01/2014 e tem sua vigência até o dia 25 de outubro de 2018.

Informação do Ministério das Cidades em resposta à solicitação de auditoria 201800842-03 confirmou que o contrato 01/2017 é a continuidade do contrato 01/2014:

2. Considerando a natureza de serviço continuado, o Contrato Administrativo nº 01/2017 é uma continuidade do Contrato Administrativo nº 01/2014.

Assim, observa-se que não existe risco de descontinuidade de serviços em decorrência da finalização do contrato de prestação de serviços 01/2014 do Denatran com o Serpro.

11. Preço praticado no Contrato nº 01/2017 muito acima dos valores de mercado

O contrato nº 01/2017 é resultado de dispensa de licitação junto a empresa pública conforme preconiza a Lei 8.666/93:

(...) art. 24: é dispensável a licitação:

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, **desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.** (grifo adicionado)

Os contratos do Denatran com o Serpro foram assinados com os seguintes valores para o ponto de função Java:

Quadro - Preço do Ponto de Função Serpro

Ponto de Função Java	
Contrato nº	Valor Unitário
01/2014	R\$ 1.585,21
01/2017	R\$ 1.806,61

Fonte: Elaborado CGU e contratos 01/2014 e 01/2017 (SEI MCidades)

Tendo como base os achados do Relatório de Avaliação nº 201800460 que avaliou o contrato 12/2016 da fábrica de software com o Ministério das Cidades, observamos que o item de ponto de função (Java, PHP, Oracle e PL/SQL) dos contratos 01/2014 e 01/2017 do Denatran com o Serpro são muito elevados, comparados aos preços de mercado.

Conforme verificado na ação de controle do contrato da fábrica de software, o preço médio de referência calculado pela CGU para o ponto de função Java foi de R\$ 498,81. Contratação recente do MCidades por dispensa de licitação (Contrato nº 09/2018 - processo SEI MCidades nº 80000.010740/2018-21), para substituir o contrato nº 12/2016 (rescindido), foi formalizada com um preço de R\$ 459,00 por ponto de função Java, enquanto que no contrato anterior valor do mesmo ponto era R\$ 897,00.

Portanto, o valor que foi considerado lesivo à Administração Pública naquela ação de controle (AC nº 201800460) é aproximadamente a metade do valor pago ao Serpro pelo Denatran na assinatura do contrato 01/2017. Se levarmos em conta o atual valor do ponto de função Java no contrato nº 09/2018, pode-se dizer que o valor no contrato nº 01/2017 do Denatran com o SERPRO está quase quatro vezes maior que aquele.

Quadro - Comparativo entre os valores contratados (ponto de função Java)

Ponto de Função Java			
Contrato nº 01/2017	Contrato nº 12/2016 (rescindido)	Preço de referência da CGU (AC nº 201800460)	Contrato nº 09/2018 (dispensa de licitação)
R\$ 1.806,61	R\$ 897,00	R\$ 498,81	R\$ 459,00

Fonte: Elaborado pela CGU e processos SEI do MCidades

Ademais, foi verificado que a pesquisa de preços efetuada pelo MCidades para o contrato nº 01/2017 foi elaborada apenas com outros contratos do Serpro, contrariando a orientação sobre pesquisa de preços do Ministério do Planejamento.

Desta forma, entende-se que especificamente para o ponto de função Java, o valor do contrato nº 01/2017 está muito elevado e, conseqüentemente, lesivo aos cofres públicos.

Como os exames efetuados nesta ação de controle não avaliou os demais itens do contrato nº 01/2017 entre o Denatran e o Serpro, entende-se necessário que o MCidades faça o levantamento de preços junto ao mercado e outros contratos firmados com diferentes fornecedores (conforme orientações da IN3/2017 do Ministério do planejamento), de forma a avaliar se o valor final contratado está ou não adequado.

12. Supervisão da mandatária no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018 (Informação)

Da leitura do Contrato de Prestação de Serviços nº 07/2018 e seus anexos, verifica-se que o MCidades possui, ao menos no desenho, controles previstos para supervisionar a contento e com qualidade os serviços prestados pela Mandatária. A avaliação da implementação desses controles não foi possível devido à seguinte justificativa:

De acordo com o Despacho nº 1260/2018/SPOA/SE, “os contratos que serão regidos pelo CPS nº 07/2018 encontram-se em fase de contratação. A estimativa da quantidade de contratos celebrados em 2018 está em torno de 3.500 a 4.000. Até o momento foram formalizados 521 contratos que ainda não chegaram na fase de análise, ou seja, não temos contratos suficientes para a definição da amostra”.

Portanto, ainda não há Plano Anual de Fiscalização - PAF aprovado, bem como não foram designados fiscais para as fiscalizações *in loco*, com base no PAF.

Ainda com relação aos fiscais, é sabido que o MCidades apresenta descompasso entre a sua capacidade administrativa e os compromissos assumidos, o que representa risco significativo para a realização das fiscalizações, e portanto, para a eficiência e efetividade do processo de fiscalização dos serviços prestados pela Mandatária.

O sistema que será utilizado para acompanhamento dos contratos de repasse será o Siconv. Foi informado pelo gestor que estão previstos dois módulos no Siconv com o objetivo de auxiliar a gestão no processo de supervisão da mandatária, quais sejam:

Quadro - Módulos previstos no Siconv para auxiliar a supervisão da mandatária

Módulo no Siconv	Principais Funcionalidades	Previsão de Implementação
Módulo I (respaldo na IN MP nº 02/2018)	Cadastro único dos contratos de prestação de serviços: - Documento de cobrança; - Geração de relatórios analíticos; - Análise de indicador de qualidade; - Registro do Pagamento; - Alterações do CPS.	Maio a julho de 2018
Módulo II	Instrumento de Medição do Resultado – IMR (finalidade: medir a qualidade e eficácia dos serviços prestados pela Mandatária)	Sem previsão

Fonte: elaborado própria com base nas informações prestadas pelo gestor no Despacho nº 1260/2018/SPOA/SE.

Além dessa informação, houve designação de gestores (titular e substituto) para o referido CPS para as quatro secretarias finalísticas do MCidades, quais sejam:

- Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – Semob;
- Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU;
- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA; e
- Secretaria Nacional de Habitação - SNH.

Ademais, o gestor informou que não há sistema informatizado no âmbito do Ministério para realizar o monitoramento dos achados decorrentes das fiscalizações a serem realizadas no âmbito do CPS nº 07/2018. Informou que irá utilizar informações do Siconv, e se for o caso, avaliará a possibilidade de desenvolver sistemas corporativos com essa finalidade.

Dessa forma, nesta auditoria não foi possível realizar a avaliação da implementação das medidas adotadas pelo gestor no que se refere à supervisão da mandatária no âmbito do CPS nº 07/2018, porquanto os contratos que serão regidos pelo CPS nº 07/2018 encontram-se ainda na etapa de contratação.

Apesar disso, é importante frisar a necessidade de implementação das medidas previstas no referido CPS e seus anexos, de modo que a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela contratada seja satisfatória, bem como que o gestor federal realize um estudo sobre o impacto decorrente das novas atribuições relacionadas no contexto do CPS, considerando o cenário atual e futuro.

13. Deficiência no acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU

Do total de 13 recomendações que estavam em monitoramento no final de março de 2018, para aproximadamente 54% a última manifestação do gestor foi em 2015 e para

46% não houve nenhuma manifestação do gestor até 01 de abril de 2018, como pode ser visto na tabela a seguir:

Tabela - Pendências de Atendimento das Recomendações

Data da última manifestação da SE	Quantidade	Porcentagem
03/03/2015	6	46,15%
29/04/2015	1	7,70%
Sem manifestação do gestor até 01/04/2018	6	46,15%
Total Geral	13	100,00%

Fonte: Sistema Monitor, acesso em 01/04/2018.

No caso da recomendação nº 129591, por exemplo, após a manifestação do gestor ocorrida em 03 de março de 2015, foram realizadas diversas reiteraões no Sistema Monitor para o encaminhamento de informações atualizadas sobre as medidas adotadas pela unidade, não houve sequer o pedido de prorrogação de prazo de atendimento com exposição das dificuldades enfrentadas à implementação da referida recomendação pelo gestor.

Tal fato está em desacordo com o item 3.1 da Portaria nº 500/2016 da CGU, que prevê que é responsabilidade do gestor garantir a execução das providências por ele assumidas, bem como manter atualizado o Plano de Providências Permanentes, na medida da adoção de providências no âmbito da Unidade Prestadora de Contas.

A principal causa pode ser atribuída à ausência de metodologia instituída para acompanhamento e monitoramento das recomendações, com definição de prazos e atividades necessárias para inserção de manifestação tempestiva no sistema monitor.

Uma das consequências é a não comprovação tempestiva das providências adotadas para saneamento das falhas apontadas nas ações de controle da CGU, o que pode constar do parecer do dirigente do controle interno, conforme o item 3.4 da Portaria nº 500/2016 da CGU.

14. Ausência de atualização e inconsistência dos dados no sistema CGU-PAD

A Portaria CGU nº 1.043/2007 tornou obrigatório o registro no Sistema CGU-PAD das informações sobre procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Acerca do registro das atividades do sistema de correição do Ministério das Cidades, o Relatório de Gestão não contemplou os principais eventos apurados e as providências adotadas, principalmente no concernente às irregularidades ocorridas no âmbito dos macroprocessos finalísticos, limitando-se a apresentar um histórico sobre a instituição e criação da Comissão Permanente Disciplinar – CPD, vinculada à Secretaria Executiva. Com isso, não foi possível mensurar o impacto no desempenho do Órgão a partir dessas informações.

No que concerne à distribuição dos processos por categorias, foi detectada uma divergência na categorização, consignada no Relatório de Gestão, conforme descrição que consta da página 107 do RG da Secretaria Executiva – Exercício 2017:

Atualmente, constam no CGU-PAD 22 (vinte e dois) procedimentos disciplinares instaurados no exercício 2016/17, sendo 3 (três) sindicâncias, 16 (dezesseis) processos administrativos disciplinares e 3 (três) em juízo de admissibilidade.

Em consulta ao Sistema CGU-PAD para o período de 01/01/2017 a 31/12/2017, verificou-se um total de 22 (vinte e dois) procedimentos instaurados

Quadro - Consulta Procedimentos Instaurados – CGU-PAD

Tipo de Procedimento	Quantidade
Processos Administrativos Disciplinares	1
Ritos Sumários	0
Sindicâncias	21
Total	22

Fonte: Sistema CGU-PAD – Data de emissão 15/5/2018

Dessa forma, ficou nítida a divergências na distribuição quantitativa dos processos para o tipo de situação (Sindicância, Processos Administrativos), existindo, portanto, incompatibilidade entre as informações registradas no Relatório de Gestão e os registros constantes no CGU-PAD.

De acordo com as informações prestadas pela Unidade, a inserção de informações no referido sistema era de responsabilidade da Coordenação Geral de Recursos Humanos-CGRH até a publicação da Portaria nº 481, de 29 de setembro de 2016, passando a ser da Comissão Permanente Disciplinar – CPD. Registrou ainda que atualmente a alimentação é realizada por um único servidor e os procedimentos disciplinares são atualizados no sistema quando da instauração do processo, após publicações de Portarias de recondução/prorrogação/alteração de membro na fase final de julgamento.

Em pesquisa realizada no CGU-PAD aos os procedimentos administrativos (PADs e Sindicâncias) instaurados no exercício de 2017, verificou-se que em diversos casos o registro das informações no sistema era realizado apenas após a conclusão do processo, conforme tabela a seguir:

Tabela - Situação dos Processos no CGU-PAD

Número do Processo*	Dt. Ato Instaurador (A)	Dt. de Registro (B)	Intervalo de Registro (B – A)	Fase do Processo	Data	Tipo de Processo
80140.1003 75/2016-89	03/02/17	31/07/17	<u>178</u>	Processo Julgado	26/04/17	PAD
80000.0162 74/2017-14	30/08/17	12/03/18	<u>194</u>	Processo Julgado	20/10/17	Sindicância
80000.1116 38/2016-80	11/04/17	29/05/17	48	Processo Julgado	30/06/17	Sindicância
80050.0003 60/2017-10	13/11/17	10/01/18	58	Instauração/ Instrução	13/11/17	Sindicância
80000.1055 89/2016-46	09/12/16	22/12/16	13	Processo Julgado	13/09/17	Sindicância
80000.0517 21/2013-40	06/05/14	26/05/14	20	Processo Julgado	26/04/17	PAD
80140.1003 75/2016-89	03/02/17	31/07/17	<u>178</u>	Processo Julgado	26/04/17	PAD
80000.0032 72/2014-12	16/02/16	18/03/16	31	Processo Julgado	09/10/17	Sindicância
80000.0162 74/2017-14	04/09/17	12/03/18	<u>189</u>	Processo Julgado	20/10/17	Sindicância
80000.0433 18/2014-28	29/04/15	29/04/15	0	Processo Julgado	14/06/17	PAD
80000.0463 57/2010-53	07/05/14	10/10/14	<u>156</u>	Processo Julgado	22/05/17	PAD
80000.1116 38/2016-80	12/04/17	29/05/17	47	Processo Julgado	30/06/17	Sindicância

**Foram excluídas da pesquisa os processos da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A – TREN SURB e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU*

Tal procedimento está em desacordo com o § 3º do Art. 1º da Portaria CGU nº 1043/2007, que estabelece prazo de 30 (trinta) dias para o registro das informações, a contar da data de ocorrência do fato ou ato de que tratam. Com isso, corre-se o risco de não ter informações fidedignas a contento, diante da falta de atualização dos dados em conformidade com a norma descrita.

De forma a corrigir a supracitada falha, foi inicialmente elaborada uma proposta de recomendação (nº 14) para que o gestor revisasse o procedimento do registro de informações no Sistema CGU-PAD, em especial quanto aos prazos estabelecidos na Portaria CGU nº 1043/2007.

Como em sua manifestação o gestor encaminhou o manual com o novo fluxo do processo de atualização/registro das informações no CGU-PAD, tendo sido avaliado como adequado e a referida recomendação excluída (superada).

RECOMENDAÇÕES

1 - Elaborar plano de ação para implantação da Política de Gestão de Riscos, contemplando elementos mínimos preconizados pelas boas práticas da gestão de projetos do PMI, contendo ainda os prazos e responsáveis pelas atividades descritas.

Achado nº 1

2 – Definir mecanismos de supervisão ministerial, baseados em indicadores relacionados ao atingimento dos objetivos das estatais vinculadas (CBTU e Trensurb).

Achado nº 2

3 - Promover ajustes nas atribuições da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana e Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano no Decreto Regimental do Ministério das Cidades, em sintonia ao regimento do ConCidades e ainda formalizar a estrutura da SeConcid, buscando o alinhamento/integração de suas atividades ao planejamento estratégico do MCidades.

Achado nº 3

4 – Atuar junto à SeConcid para a elaboração e publicação do novo regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades.

Achado nº 3

5 – Atualizar tempestivamente o site do Conselho das Cidades e do MCidades com as informações sobre as reuniões realizadas e demais ações relevantes desenvolvidas, tais como a moção de repúdio aprovada na 5ª reunião extraordinária do ConCidades e as atas da 44ª reunião da Coordenação-Executiva e da reunião do GTI Plansab.

Achado nº 4

6 – Elaborar plano de ação, contendo as atividades, prazos e responsáveis, de forma a viabilizar a eleição dos conselheiros, observando a exigência de gestão democrática.

Achado nº 4

7 - Elaborar estudo com o objetivo de reduzir a taxa de rotatividade e evasão de pessoal, assim como mitigar seus efeitos negativos, contemplando estratégias/ações (com prazos, responsáveis e recursos necessários) que visem principalmente a aumentar a autonomia técnica dos servidores, a motivação com o trabalho realizado, a melhoria das perspectivas de ascensão funcional e as condições de trabalho, assim como abordar de forma integrada melhorias na comunicação e gestão do conhecimento dos servidores.

Achados nº 5 e 6

8 – Buscar junto ao MPOG que o MCidades seja priorizado no projeto de dimensionamento da força de trabalho, previsto para ser feito em parceria com a UNB.

Achados nº 5 e 6

9 – Apresentar plano de ação, com atividades, prazos, recursos necessários e responsáveis, de forma a permitir o efetivo alcance dos objetivos estabelecidos na Portaria nº 254, de 09/04/2018, assim como as demais ações de integração/melhorias de qualidade das informações entre as bases de investimentos do MCidades.

Achado nº 7

10 – Definir formalmente os critérios de priorização das demandas para o PDTIC e seguir/atualizar o planejamento segundo melhores práticas de governança e as orientações do SISP.

Achado nº 9

11 – Realizar pesquisa de mercado para os itens relevantes objeto do contrato 01/2017 e, se for o caso, promover o ajustamento de valores junto ao SERPRO.

Achado nº 11

12 – Elaborar e implementar metodologia para acompanhamento e monitoramento tempestivo das recomendações da CGU, com a definição dos processos, fluxogramas, prazos de atendimento, recursos e responsáveis pelas atividades.

Achado nº 13

CONCLUSÃO

Em atendimento ao disposto na Decisão Normativa (TCU) nº 163, de 6/12/2017, foram realizados exames sobre a prestação de contas da gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, referente ao exercício de 2017, com o objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias e induzir ao atingimento dos resultados esperados.

Para a definição do escopo de auditoria, foram considerados o contexto e as particularidades da gestão em 2017, em comum acordo entre a SeinfraUrbana/TCU e a Coordenação-Geral de Auditoria da área de Cidades/CGU, ao qual delimitou às seguintes avaliações:

- Conformidade das peças e do rol de responsáveis;
- Resultados qualitativos e quantitativos da gestão;
- Gestão de pessoas;
- Gestão das transferências;
- Gestão das contratações e prestações de serviços;
- Cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU e ao atendimento às recomendações da CGU;
- Registros das informações no Sistema CGU-PAD.

Em geral, os resultados dos testes indicaram falhas diversas relacionadas aos processos de planejamento, controle, monitoramento, transparência das informações (comunicação) e avaliação/supervisão das atividades desempenhadas pela Unidade no exercício de sua função institucional.

Como aspectos positivos da gestão no exercício de 2017, destacam-se os avanços nas negociações e definição de dispositivos de supervisão do MCidades no contrato de prestação de serviços com a Caixa (CPS nº 07/2018), a edição de sua Política de Gestão de Riscos (Portaria 650/2017) e a instituição do Comitê Gestor de Dados Abertos (Portaria 326/2017).

Dentre os achados considerados pela equipe de auditoria mais relevantes/críticos, podemos citar:

- i) Irregularidades nos levantamentos de preços para a contratação e renovação do contrato da Fábrica de Software (Contrato nº 12/2016);
- ii) Preço praticado no Contrato nº 01/2017, entre o Serpro e o Denatran, muito acima dos valores de mercado para o item relacionado ao ponto de função Java;
- iii) Fragilidades na estrutura e a falta de transparência das informações de gestão no âmbito das atividades e das atribuições do Conselho das Cidades - ConCidades
- iv) Deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial às estatais (CBTU e Trensurb);
- v) Alocação ineficiente da força de trabalho e ao alto índice de evasão de servidores, acarretando perda de conhecimento adquirido;

- vi) Não priorização da melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências.

No que concerne às principais causas identificadas, no caso das irregularidades nos levantamentos de preços, elas se referem à falhas no planejamento da contratação e na renovação dos Contratos; em relação às deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial às estatais, as causas se referem à ausência de processo formal e integrado com a finalidade de supervisionar as empresas estatais, com a definição das áreas responsáveis, das atividades necessárias e dos prazos necessários para cada atividade; sobre a falta de transparência das informações de gestão no âmbito das atividades e das atribuições do Conselho das Cidades as causas se referem à deficiências na transparência da Unidade que revela uma gestão dissonante da participação social.

Como benefícios esperados dessa auditoria podemos citar uma melhor capacidade de gestão sobre as atividades relacionadas à implementação do gerenciamento de riscos no Ministério das Cidades; a criação de processo formal e integrado para monitoramento e avaliação do desempenho das empresas estatais CBTU e Trensurb; maior transparência e qualidade nas informações relacionadas à gestão do ConCidades e aos investimentos apoiados pelo MCidades; otimização de custos e melhorias nos processos de planejamento das contratações e de priorização de serviços na área de tecnologia da informação (TI); e o estabelecimento de metodologia para o acompanhamento do atendimento às recomendações emanadas pela CGU.

De forma a aprimorar o planejamento e controle na etapa de implementação de metodologia de gestão de riscos, uma vez que tais atividades requerem um esforço temporário e específico/não rotineiro, o gestor deve tratar esta etapa como um projeto dentro da unidade. Assim, citamos as boas práticas de gerenciamento de projetos do guia PMBOK, elaborado pelo o Instituto de Gerenciamento de Projetos (PMI).

Já em relação as deficiências na transparência de informações, de estruturação e de definição das atribuições do Conselho das Cidades, como boas práticas registramos a atuação do Conselho Nacional de Saúde que conta com a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde como apoio às suas atividades e possui planejamento estratégico interligado ao Plano Nacional de Saúde, e ainda que mantém atualizados e disponíveis ao público todos os seus atos e normativos em sua página na internet.

Ademais, quanto às irregularidades na contratação de serviços de TI, já são de obrigatoriedade dos gestores federais observarem as boas práticas de governança e gestão disponibilizadas nas orientações e normativos publicados pelo Ministério do Planejamento.

Como resultado já obtido desta ação de controle, para o apontamento sobre a falta de transparência nas informações da gestão no âmbito das atividades do Concidades, a SE adotou medidas para a atualização das atas de reunião e da moção de repúdio aprovada na 5ª reunião extraordinária no sítio eletrônico do MCidades. Quanto ao achado de preço praticado no Contrato nº 01/2017 muito acima dos valores de mercado, a SE determinou às Unidades da Secretaria Executiva, ao Denatran e à SPOA, que fossem realizadas pesquisas de mercado requeridas por esta CGU no prazo máximo de 45 dias.

Foram elaboradas recomendações ao gestor com o objetivo de orientar a implementação de ações preventivas e corretivas relacionadas aos problemas identificados nesta ação de controle, em especial quanto à:

- Apresentação de medidas corretivas para as irregularidades/impropriedades verificadas na contratação/execução dos serviços na Fábrica de Software (registradas no Relatório de Avaliação nº 201800460) e no valor do contrato de prestação de serviços do Serpro com o Denatran;
- Necessidade urgente da elaboração do regimento da 6ª Conferência das Cidades e melhorias na transparência das atividades do ConCidades;
- Definição de mecanismos de supervisão ministerial, baseado em indicadores relacionados ao atingimento dos objetivos das estatais vinculadas;
- Promoção de ações de integração/melhorias de qualidade das informações sobre os investimentos apoiados pelo MCidades; e

Esclarecemos que as providências corretivas a serem adotadas em virtude das falhas identificadas foram previamente discutidas com o gestor em Reunião de Busca Conjunta de Soluções e serão incluídas e acompanhadas diretamente no Sistema Monitor da CGU.

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

ANEXO

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1: Ausência de plano de ação para implementação da gestão de riscos no MCidades

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, a SE se manifestou informando no Despacho nº 854/2018/ASSESSORIA SE/SE, de 19 de julho de 2018, que as subunidades responsáveis pelas providências de atendimento aos apontamentos de auditoria estão atuando nesse sentido.

A Nota técnica nº 23/2018/DIACT/SE-MCIDADES, de 17 de julho de 2018, informa:

3.1. (...) segue Plano de Ação elaborado pela Secretaria Executiva, no qual está definido o cronograma de ações para elaboração do Método de Governança e Gestão de Riscos do Ministério das Cidades, conforme disposto no § 1º do Art. 13 da Portaria MCid nº 277, de 20 de abril de 2018.

Plano de Ação para Implantação da Governança e Gestão de Riscos no Ministério das Cidades								
	mai/18	jun/18	jul/18	ago/18	set/18	out/18	nov/18	dez/18
Instalação do Comitê de Governança Riscos e Controle								
Aprovação do Regimento Interno do CGRC								
Instalação das Unidades Setoriais de Governança								
Discussão e homologação de conceitos e métodos junto à instâncias responsáveis								
Elaboração de resolução com orientações para a instituição das Unidades Setoriais de Governança e Gestão de Riscos								
Definição de Regras para transparência e Comunicação								
Elaborar diretrizes para Capacitação								
Definição do Método de Priorização de Processos Críticos								
Definição dos critérios para mapeamento de riscos								
Elaboração do Método de Governança Estratégica e Gestão de Riscos								
Elaboração de Modelo da Matriz de Riscos								
Elaboração de modelo de Relatório de Gestão de Riscos								
Elaborar modelo de Método de tratamento de riscos								
Avaliação do Sistema Ágatha do MPDG								

Análise da Equipe de Auditoria

Em análise ao plano de ação encaminhado pela SE para implantação da Governança e Gestão de Riscos no Ministério das Cidades, esta equipe de auditoria entende que, em que pese a definição do cronograma das ações para a elaboração do Método de Governança e Gestão de Riscos do MCidades, o plano faltou contemplar os elementos mínimos preconizados pelas boas práticas da gestão de projetos do PMI, tais como os

responsáveis pelas atividades descritas, os marcos de controle, as subatividades e seus encadeamentos, etc.

Dessa forma, é importante um maior detalhamento/aprofundamento do plano de ação elaborado para implantação da Política de Gestão de Riscos, com a inclusão dos elementos mínimos preconizados pelas boas práticas da gestão de projetos do PMI.

Achado nº 2: Deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial empreendida pelo MCidades às suas estatais

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MACIDADES, de 19 de julho de 2018, o gestor federal encaminhou o Despacho nº 854/ASSESSORIA SE/SE, informando o que segue a respeito deste achado:

O Ministério das Cidades manterá processo estruturado de supervisão das empresas estatais vinculadas, no que respeita à gestão orçamentária e financeira, e promoverá reuniões periódicas com seus gestores.

Análise da Equipe de Auditoria

Da manifestação do gestor federal verifica-se que há intenção de estruturar processo formal com a finalidade de aperfeiçoar a gestão do processo de supervisão ministerial sobre as estatais vinculadas à pasta.

Frisa-se que a importância de estruturar o processo de supervisão ministerial tem por finalidade permitir que o Ministério conheça de forma gerencial e estratégica, a eficácia e a efetividade da sua atuação no que concerne ao atingimento dos objetivos estratégicos das estatais.

Sendo assim, é necessário que o Ministério defina mecanismos de avaliação periódica de rendimento e produtividade da CBTU e Trensurb, de modo a auxiliar a implementação das estratégias das empresas estatais.

Achado nº 3: Fragilidades na estrutura do ConCidades, no âmbito do Ministério das Cidades

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 23/DIACT/SE/MCIDADES com os esclarecimentos referentes ao Achado nº 3 Fragilidades na estrutura do ConCidades, no âmbito do Ministério das Cidades e Achado nº 4 Falta de transparência nas informações da gestão no âmbito das atividades do ConCidades constantes do Relatório Preliminar de Auditoria. Para fins de adequação à estrutura do relatório, dividimos as respectivas

manifestações. Registramos o equívoco da Unidade ao abordar a atribuição das secretarias do MCidades como achado nº2, 3 e 4 com subitens inexistentes, porém sem prejuízo do entendimento.

Em relação ao Achado nº 2, item 3, acerca da ausência de atribuição às Secretarias Nacionais de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e de Mobilidade Urbana (SEMOB) sobre o apoio à realização dos respectivos comitês, esta correção está sendo providenciada na revisão do decreto 8924/2016, prevista para ocorrer ainda este mês de julho. Neste mesmo movimento está-se mantendo a estrutura de apoio técnico ao ConCidades na Secretaria Executiva, como está no Decreto vigente, sendo que a Secretaria Executiva do ConCidades está formalizada no Regimento Interno do ConCidades.

No que concerne ao Achado nº 3, item 4, o Regimento da 6ª Conferencia, aguarda definição de data precisa para sua realização em 2019. Embora haja uma minuta de Regimento da 6ª Conferencia elaborada ainda no ano passado, pela última gestão do Ministro Bruno Araújo, a sua adequação e publicação aguarda esta definição, que esta (SIC) está sendo construída pela atual gestão do ministro Alexandre Baldy por meio da retomada das conversas junto ao Governo e com membros da última gestão do ConCidades. Essas tratativas já têm sido feita (SIC) por meio de audiência realizada pessoalmente pelo ministro quando ocorreu a ocupação de movimentos de luta por moradia no início de junho de 2018, em Brasília, ocasião onde foi pactuada audiência com representantes do movimento social ocorrida dia 12 de julho para se buscar estratégias de retomada do ConCidades.

Análise da Equipe de Auditoria

Em resposta aos achados desta controladoria, no que tange ao relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas 2017, a SE apresentou a Nota Técnica nº 23/DIACT/SE/MCIDADES com as considerações acerca das atividades do Conselho das Cidades e suas atribuições de apoio. Em que pese as justificativas, avaliamos que Unidade incorreu em falhas graves quanto à tempestividade das ações que estavam previstas para serem tomadas.

A Nota Técnica nº 23 confirmou que a Unidade procederá às correções quanto às atribuições das Secretarias Nacionais de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e de Mobilidade Urbana (SEMOB) em apoio à realização dos respectivos comitês técnicos do ConCidades no Decreto 8924/2016, ainda no mês de julho de 2018. Informou ainda que deverá ser mantida a estrutura de apoio técnico ao ConCidades pela Secretaria Executiva, tal como no Regimento Interno do ConCidades. A equipe de auditoria considera adequada a providência tomada pela Unidade e aguarda as correções regimentais apropriadas, incluindo a recomendação para observar as melhores práticas apontadas quanto às experiências do Conselho Nacional de Saúde, já expostas no Relatório Preliminar de Auditoria.

Quanto à publicação do regimento da 6ª Conferência, como previa o Decreto 9076/2017, a SE informou que ainda aguarda definição de data precisa de sua realização em 2019. E esclareceu que existe uma minuta de regimento elaborada pela gestão de 2017, porém sua adequação e publicação está aguardando definição, em construção

com a retomada das conversas junto ao Governo e com membros da última gestão do ConCidades. Segundo a Unidade, tais conversas seriam fruto de audiência realizada, quando da ocupação de movimentos de luta por moradia no início de junho de 2018, em Brasília, ocasião onde foi pactuada audiência com representantes do movimento social ocorrida dia 12 de julho para se buscar estratégias de retomada do ConCidades.

Ponderamos que a gestão, neste aspecto, além de descumprir o Decreto 9076/2017, ainda incorreu em falta de tempestividade quanto à preparação da 6ª Conferência Nacional das Cidades, prejudicando a sua realização. Ressaltamos também que a composição do ConCidades prevê participação mais ampla que apenas a dos representantes de entidades de movimentos sociais e que a ausência de representação impacta a gestão democrática e as decisões a serem tomadas no âmbito do Conselho. Ainda que as pressões populares sejam legítimas, verifica-se que a gestão do Ministério das Cidades não está considerando a pluralidade devida e nem a necessidade de representação formal de tais entidades. Desse modo, verifica-se a falta de tempestividade na correção de tais situações.

Achado nº 4: Ausência de representatividade de conselheiros e falta de transparência nas informações, no âmbito do ConCidades

Manifestação da Unidade Examinada

A Nota Técnica nº 23/DIACT/SE/MCIDADES incluiu esclarecimentos referentes ao Achado nº 4 Falta de transparência nas informações da gestão no âmbito das atividades do ConCidades constantes do Relatório Preliminar de Auditoria:

Relativamente ao Achado nº 3 (SIC), item 5, acerca da ausência de atas de reunião no site, informamos que os problemas de links corrompidos foram equacionados, garantindo a sua publicidade necessária dos trabalhos do ConCidades. Do mesmo modo, já se encontra no sítio eletrônico a moção de repúdio aprovada na 5ª reunião extraordinária.

No que diz respeito ao achado nº 4, item 6, foi desenvolvido plano de trabalho para viabilizar a eleição dos conselheiros da 6ª gestão do ConCidades. Todavia, a sua execução aguarda definição de Decreto que deverá fixar a forma de eleição para a retomada das reuniões. Vale lembrar que o Ministro não possui autoridade regimental para prorrogar ou reconduzir os membros da última gestão, segundo esclarecimento da CONJUR deste Ministério junto ao Ministério Público.

Análise da Equipe de Auditoria

As informações quanto ao plano de trabalho desenvolvido pela Unidade para viabilizar a eleição dos conselheiros da 6ª gestão do ConCidades não foram apresentadas à equipe de auditoria durante os trabalhos de avaliação da prestação de contas da UPC, mesmo com os questionamentos realizados por meio de solicitação de auditoria sobre providências tomadas para corrigir a situação. Ressaltamos que tais informações, apenas em resposta ao Relatório Preliminar prejudica os trabalhos de auditoria, contribui para obscurecer as ações da gestão e revela a morosidade na solução das

questões apontadas, mesmo havendo manifestação do Ministério Público para correção dos fatos. Destacamos ainda que o referido plano também não foi encaminhado pela gestão da UPC. Avaliamos que essa situação revela inobservância na transparência e na atenção às demandas de controle social, demonstrando uma situação grave para a gestão democrática.

Neste aspecto, a Unidade adicionalmente não apresentou justificativas para o regimento da 6ª conferência não ter sido levado adiante em 2017 e nem as razões da indefinição quanto à data de sua realização. A tratativa com os movimentos sociais, após a ocupação das dependências do Ministério das Cidades reforça a cobrança da sociedade por ações que revertam o caso grave de paralisação das atividades do Conselho Nacional das Cidades. Registramos o potencial multiplicador que essa paralisação na esfera federal possui em afetar os conselhos municipais, gerando um momento crítico quanto ao cumprimento da gestão democrática na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, prejudicando a assertividade das políticas públicas empreendidas pelos entes.

Em relação a ausência de atas de reunião no sítio na Internet, a SE informou que houve problemas de links corrompidos e que estes já foram resolvidos, bem como se encontra no sítio eletrônico a moção de repúdio aprovada na 5ª reunião extraordinária. A equipe de auditoria procedeu às verificações no sítio do Ministério das Cidades e confirmou tais correções. No entanto, também verificamos que continuam não constando as atas da 44ª reunião da Coordenação-Executiva e da reunião do GTI Plansab. Permanece, portanto, a recomendação para a correção do sítio e inclusão das atas. Mantemos o alerta para que as informações sejam permanentemente atualizadas e garanta a transparência ativa do órgão em todas as suas atividades e instâncias.

Cabe deixar registrado ainda que a manifestação da SE ao Relatório Preliminar de Auditoria não fez qualquer menção ao fato das informações sobre a situação quanto aos conflitos relativos à ausência de conselheiros em atividade não ter sido relatada no Relatório de Gestão da SE, exercício 2017, incidindo em negligência da participação social na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, indo contra as diretrizes do Estatuto das Cidades e também incorrendo em falta de transparência e inobservância ao rigor na prestação de contas da Unidade.

É importante destacar que a ausência de informação sobre uma Recomendação do Ministério Público recebida em função de uma determinada situação, mesmo contando com justificativas internas de impossibilidade de cumpri-la, atinge diretamente o interesse do controle social e prejudica a transparência das informações da gestão. Reafirmamos que a ausência de representatividade do ConCidades é uma situação de destaque da gestão do Ministério das Cidades no exercício de 2017, tendo causado manifestações de diversas instâncias e deveria constar no Relatório de Gestão, incluindo todas as considerações e justificativas da gestão, observando o princípio da publicidade da Administração Pública, de modo a assegurar a transparência e permitir o controle social.

Apesar do gestor justificar não ter competência para prorrogar os mandatos dos conselheiros, como em resposta ao Ministério Público, verifica-se que não houve nenhuma providência da Unidade em qualquer instância que demonstre esforços no sentido de superar tais inconformidades acarretadas após a publicação do decreto 9076/2017, o que fez com que o Conselho das Cidades não tivesse atuação em 2017 e 2018.

Por fim, consideramos que a gestão 2017 assumiu os riscos do descumprimento da Lei do Estatuto das Cidades no que tange à ausência de representação do Conselho das Cidades e nos preparativos de realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, também em desconformidade às diretrizes do Decreto 8243/2014 que assegura os mecanismos e políticas para a participação social e controle social resultando em descompromisso com a gestão democrática.

Achado nº 5: Alto índice de evasão/saída de servidores, acarretando déficit de pessoal e perda de conhecimento no MCidades

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, a SE se manifestou informando no Despacho nº 854/2018/ASSESSORIA SE/SE, de 19 de julho de 2018:

Conforme as informações prestadas pela unidade de gestão de pessoas, o encaminhamento de soluções efetivas para o problema extrapola a esfera de governança do Ministério das Cidades. Entretanto, deve-se ressaltar, por oportuno e necessário, que em sua alçada de competências institucionais o Ministério das Cidades encaminhou ao órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), em 09/11/2017, o Aviso nº 068/2017/GAB/MCIDADES, alertando sobre o problema, mas sem resposta daquele órgão até o momento.

Segundo a Nota Técnica nº 83/2018/COBEN/CGRH/SPOA/SE-MCIDADES, de 16 de julho de 2018:

4.3. A insuficiência de pessoal no MCidades tem entre suas causas fatores externos e de pouco controle deste órgão. Podem ser citados como exemplo a não governabilidade na movimentação das carreiras descentralizadas, as constantes vacâncias em função de posse em cargo inacumulável em órgãos cujos salários e vantagens são maiores, e a publicação do Decreto nº 8.927/2017, que aprovou a nova estrutura regimental do Ministério das Cidades, trazendo uma redução expressiva de trinta e oito cargos em comissão.

4.4. Não obstante, também há esforços empreendidos no sentido de mitigar o descompasso entre as necessidades do órgão e sua efetiva força de trabalho. Por exemplo, encontra-se em fase de tratativas a integração a esse quadro de pessoal três empregados públicos da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

4.5. Desde de 2013, como uma das medidas de estímulo aos servidores, está instituído o Programa de Incentivo ao Estudo de Idiomas Estrangeiros, para custeio parcial das mensalidades dos cursos de idiomas estrangeiros aos

servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e os empregados públicos em exercício no Ministério das Cidades. Atualmente o Programa atende vinte e quatro servidores.

4.6. As ações de promoção e prevenção à saúde desenvolvidas pelo órgão também são aliadas à melhoria de qualidade de vida no trabalho. Dentre destaques está a realização de ginástica laboral nos locais de trabalho e a disponibilização de clínico geral, nutricionista e psicólogo no órgão para os beneficiários da Geap Autogestão em Saúde. Outrossim, esta Coordenação-Geral tem se empenhado, dentro das limitações do órgão, em mediar e efetivar alterações de lotação interna dos servidores visando ao ajuste entres as necessidades da Pasta e as aptidões/anseios do servidor.

4.7. Em novembro do exercício de 2017, o Ministro de Estado do MCidades encaminhou aviso nº 068/2017/GAB/MCIDADES para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O documento representa um estudo sobre a disfuncionalidade da estrutura deste órgão e aponta a necessidade de revisão do quantitativo e do perfil dos DAS-Unitários disponibilizados ao MCidades e de uma nova estratégia de alocação de servidores com maior grau de qualificação técnica.

Análise da Equipe de Auditoria

Verifica-se que ainda que a insuficiência de pessoal tenha como uma de suas causas fatores externos e de pouco controle do Ministério, medidas estão sendo tomadas para reduzir a gravidade dos problemas verificados, como esforços para o aumento do quadro de pessoal com funcionários de outros órgãos, a adoção de providências visando a melhoria da qualidade de vida no trabalho e estímulo aos servidores, bem como solicitação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de revisão do quantitativo e do perfil dos DAS-Unitários disponibilizados ao MCidades e de uma nova estratégia de alocação de servidores com maior grau de qualificação técnica.

Neste contexto, é importante reforçar a necessidade da implementação da recomendação do Relatório de Auditoria para a elaboração de estudo com o objetivo de reduzir a taxa de rotatividade e evasão de pessoal, assim como mitigar seus efeitos negativos, contemplando estratégias/ações (com prazos, responsáveis e recursos necessários) que visem principalmente a aumentar a autonomia técnica dos servidores, a motivação com o trabalho realizado, a melhoria das perspectivas de ascensão funcional e as condições de trabalho, assim como abordar de forma integrada melhorias na comunicação e gestão do conhecimento dos servidores.

Achado nº 6: Alocação ineficiente da força de trabalho do MCidades

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, a SE se manifestou informando no Despacho nº 854/2018/ASSESSORIA SE/SE, de 19 de julho de 2018:

Conforme as informações prestadas pela unidade de gestão de pessoas, o encaminhamento de soluções efetivas para o problema extrapola a esfera de governança do Ministério das Cidades. Entretanto, deve-se ressaltar, por

oportuno e necessário, que em sua alçada de competências institucionais o Ministério das Cidades encaminhou ao órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), em 09/11/2017, o Aviso nº 068/2017/GAB/MCIDADES, alertando sobre o problema, mas sem resposta daquele órgão até o momento.

Segundo a Nota Técnica nº 83/2018/COBEN/CGRH/SPOA/SE-MCIDADES, de 16 de julho de 2018:

4.3. A insuficiência de pessoal no MCidades tem entre suas causas fatores externos e de pouco controle deste órgão. Podem ser citados como exemplo a não governabilidade na movimentação das carreiras descentralizadas, as constantes vacâncias em função de posse em cargo inacumulável em órgãos cujos salários e vantagens são maiores, e a publicação do Decreto nº 8.927/2017, que aprovou a nova estrutura regimental do Ministério das Cidades, trazendo uma redução expressiva de trinta e oito cargos em comissão.

(...)

4.7. Em novembro do exercício de 2017, o Ministro de Estado do MCidades encaminhou aviso nº 068/2017/GAB/MCIDADES para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O documento representa um estudo sobre a disfuncionalidade da estrutura deste órgão e aponta a necessidade de revisão do quantitativo e do perfil dos DAS-Unitários disponibilizados ao MCidades e de uma nova estratégia de alocação de servidores com maior grau de qualificação técnica.

4.8. No que se refere à recomendação nº 08, cabe informar que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – órgão central orientador e normatizador dos assuntos relativos a pessoal – publicou a Portaria nº 477, de 27 de dezembro de 2017, dispondo sobre critérios e procedimentos para priorização da implementação do modelo da força de trabalho nos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. Em seu at. 5º, consta vedação expressa à realização de despesa para contratação, prorrogação ou substituição contratual relativas a dimensionamento da força de trabalho que não seja decorrente de aplicação de metodologia disponibilizada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Outrossim, os dirigentes de Gestão de Pessoas do SIPEC foram reiterados sobre tal proibição por meio do Ofício Circular nº 175/2018-MP. Considerando, assim, a disposição do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, esta unidade está impossibilitada de implementar a recomendação de nº 8.

Análise da Equipe de Auditoria

Neste cenário de insuficiência de pessoal, é extremamente importante a alocação eficiente da força de trabalho de forma minimizar os efeitos negativos.

Tendo em vista a Portaria nº 477, de 27 de dezembro de 2017, publicada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que veda a realização de despesa para contratação, prorrogação ou substituição contratual relativas a dimensionamento da força de trabalho que não seja decorrente de aplicação de metodologia disponibilizada pelo MP, reforça-se a recomendação para a Secretaria buscar junto ao

MPOG que o Midades seja priorizado no projeto de dimensionamento da força de trabalho previsto para ser feito em parceria com a UNB, de forma a dar maior eficiência nas atividades de controle, monitoramento e avaliação pelas secretarias finalísticas.

Achado nº 7: Não priorização, em 2017, da melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, a SE se manifestou informando no Despacho nº 854/2018/ASSESSORIA SE/SE, de 19 de julho de 2018:

As subunidades responsáveis pelas providências de atendimento aos apontamentos de auditoria estão atuando nesse sentido. Deve-se ressaltar, a propósito, que doravante a base de dados primária e oficial de novos Contratos de Repasses com transferências voluntárias da União para entes federados é o Sistema de Gestão de Convênios (SICONV), de onde o Ministério das Cidades deverá importar dados para população de seu Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI).

Segundo a Nota Técnica nº 23/2018/DISCT/SE-MCIDADES, de 17 de julho de 2018:

3.6. Por fim, no que tange ao achado 7, item 9, é importante destacar que, para fins de atendimento à Portaria nº 254, de 09/04/2018, o Comitê de Governança do SACI definiu as prioridades relacionadas na tabela (SEI nº 1342287), as quais foram submetidas à aprovação do Secretário Executivo. Ainda informamos que a sustentação e a evolução do SACI-Web foi definida como a primeira prioridade de demandas de tecnologia na 4ª reunião do Comitê de Governança do Midades.

3.7. Esclarecemos, no entanto, que no momento, o Ministério das Cidades dispõe de contrato emergencial de 6 meses para realização de desenvolvimento de serviços de tecnologia, e, portanto, estão sendo encaminhadas demandas de sustentação dos sistemas existentes e as demandas tidas como extremamente prioritárias. Desse modo, ainda não se tem condições de definir prazos para a concretização do Plano de Demandas como um todo. Informamos ainda que estão em andamento 4 das 17 prioridades apontadas, cujo andamento apresentamos abaixo:

3.7.1. Atualização automática das informações e envio de contestações à CAIXA – foi encaminhada demanda para fábrica de software

- Painel de monitoramento da carteira – encontra-se na fase de estudos de análise de viabilidade de aquisição de ferramenta de BI – self servisse. Foram apresentadas propostas pelo Microsoft Power BI e QlikSense.

3.7.2. Conclusão migração Não PAC OGU

- Foi efetuada correção da base dados a partir da atribuição dos registros dos contratos de repasse à Secretaria Finalística que aprovou a proposta no SICONV.

3.7.3. Manutenção do sistema: pequenas alterações e erros

- Foi definido fluxograma de tramitação dos erros à Fábrica de Software, tendo esta iniciado as correções.

3.7.4. Padronização das bases do Balanço do PAC

- Foi efetuado levantamento prévio dos campos a serem utilizados para a base única do Balanço PAC para o MCidades.

TABELA PARA CÁLCULO DE PRIORIZAÇÃO DAS DEMANDAS DO SACI							
linha	Demandas	IMPACTO 65%	URGÊNCIA 35%	SUBTOTAL 1	Continuidade	SUBTOTAL 2	TOTAL DA PRIORIZAÇÃO
5	Atualização automática das informações e envio de contestações à CAIXA	↑ 4,8	↑ 4,5	4,91	↓ 0%	1,00	● 4,9
1	Painel de monitoramento da carteira	↑ 4,7	↑ 4,3	4,60	→ 5%	1,05	● 4,8
8	Conclusão migração Não PAC OGU	↑ 4,5	↑ 4,4	4,50	↓ 0%	1,00	● 4,5
9	Melhoria do desempenho do SACI	↑ 4,3	↑ 4,2	4,11	→ 5%	1,05	● 4,3
2	Orçamentário e Financeiro	↑ 4,5	→ 4,0	4,10	→ 5%	1,05	● 4,3
14	Manutenção do sistema: pequenas alterações e erros	↑ 4,3	→ 4,0	3,91	→ 5%	1,05	● 4,1
15	Módulo de cadastro das ações de monitoramento	↑ 4,2	→ 3,6	3,44	▲ 10%	1,10	● 3,8
17	Padronização das bases do Balanço do PAC	→ 3,6	→ 3,7	3,03	→ 5%	1,05	● 3,2
18	Término da migração das funcionalidades existentes do SACI - Delphi	→ 3,6	→ 3,7	3,03	→ 5%	1,05	● 3,2
4	Ateste de tarifas CAIXA	→ 3,7	→ 3,3	2,78	▲ 10%	1,10	● 3,1
20	Indicadores estratégicos	→ 3,9	→ 3,2	2,84	↓ 0%	1,00	● 2,8
3	MCMV (contratos vinculados)	→ 3,6	→ 3,1	2,54	↓ 0%	1,00	● 2,5
11	Séries históricas	→ 3,1	→ 3,3	2,33	→ 5%	1,05	● 2,4
12	Gerenciamento dos contratos FGTS (IN 14 e Pré-Pac) /Oferta Pública	→ 3,0	→ 3,0	2,05	→ 5%	1,05	● 2,1
10	Dados da CAIXA	→ 2,8	→ 3,1	1,97	↓ 0%	1,00	● 2,0
16	Módulo de seleção	→ 2,8	→ 2,7	1,72	▲ 10%	1,10	● 1,9
6	BNDES e demais agentes financeiros	→ 2,6	→ 2,6	1,54	→ 5%	1,05	● 1,6
						MEDIA	3,3
						DesvPad	1,1

Lista de priorização nº 01/2018

Brasília, 25 de abril de 2018

Escritório de Gerenciamento de Projetos/SE

Análise da Equipe de Auditoria

De acordo com a manifestação do gestor, a sustentação e a evolução do SACI-Web foi definida como a primeira prioridade de demandas de tecnologia na 4ª reunião do Comitê de Governança do MCidades. Entretanto, em função do contrato ser emergencial, estão sendo encaminhadas demandas de sustentação e as demandas tidas como extremamente prioritárias.

Informa ainda, que em atendimento à Portaria nº 254, de 09 de abril de 2018, o Comitê de Governança SACI definiu as prioridades relacionadas na tabela Lista de Prioridades nº 01/2018.

Dessa forma, verifica-se que estão sendo priorizadas em 2018 a melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências. Nesse contexto, ressalta-se a importância da elaboração de um plano de ação detalhado, com atividades, prazos, recursos necessários e responsáveis, de forma a permitir o efetivo alcance dos objetivos estabelecidos na Portaria nº 254, de 09 de abril de 2018, assim como as demais ações de integração/melhorias de qualidade das informações entre as bases de investimentos do MCidades.

Achado nº 8: Falhas no planejamento da contratação e na renovação do Contrato nº 12/2016

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, o gestor federal encaminhou o Despacho nº 178/2018/CGMI/SPOA/SE, de 12 de julho de 2018, informando o que se segue a respeito deste achado:

2. Inicialmente, esta unidade vem informar que está em fase de análise das Ordens de Serviço referente ao C.A. nº 12/2016, visando identificar os potenciais prejuízos causados pelo contrato celebrado com o Consórcio PROTEC. Tão logo seja identificados os débitos, encaminharemos a área de logística para providências cabíveis.

3. Ademais, no que tange a apuração de responsabilidades e as penalidades decorrentes das falhas apontadas no Relatório de Fiscalização - Rf nº 2018800460, foram encaminhadas a área responsável para as devidas providências.

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação não trouxe contestações acerca de elementos do achado, os quais demonstram que a contratação avaliada era desvantajosa para a administração pública. Contudo, não houve nenhuma manifestação com relação à renovação desvantajosa apesar dos 3 alertas da CGU anteriores à mesma.

No entanto, cabe destacar que, mesmo que tenham ocorrido após a renovação desvantajosa, o ministério adotou providências que foram positivas para a administração pública. Houve limitação dos pagamentos do contrato nos termos da Nota de Auditoria nº 201701644/001. Com o recebimento do relatório preliminar, outras medidas saneadoras foram implementadas pelo ministério, de forma a reduzir o prejuízo gerado pela contratação/renovação, como a rescisão contratual e a contratação emergencial que alcançou valores significativamente inferiores, conforme registrado no relatório final da ação de controle nº 201800460.

Achado nº 9: Não alinhamento dos serviços executados pela fábrica de software ao PDTIC

Manifestação da Unidade Examinada

Segundo o Despacho nº 854/2018/ASSESSORIA SE/SE, de 19 de julho de 2018:

O modelo de priorização de ações, no escopo do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), deverá ser desenvolvido como proposto pelo órgão de controle interno no item "11" das "RECOMENDAÇÕES (PROPOSTAS)".

Análise da Equipe de Auditoria

O gestor se prontificou a tomar as providências corretivas em virtude das falhas identificadas conforme recomendação emitida.

Achado nº 11: Preço praticado no Contrato nº 01/2017 muito acima dos valores de mercado

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, o gestor federal encaminhou os seguintes documentos:

- **Despacho nº 840/2018/ASSESSORIA SE/SE, de 13 de julho de 2018:**

(...)

2. Esclareço ainda, por oportuno e necessário, que não apenas o órgão de controle interno, mas também o Tribunal de Contas da União (TCU) tem questionado as informações e a atual metodologia empregada para elaboração das justificativas técnicas de embasamento à contratação do SERPRO por órgãos públicos como o DENATRAN/SE/MCID, entre outros órgãos públicos federais que utilizam os serviços daquela empresa pública, como se observa no recente Acórdão nº 1438/2018-TCU-Plenário (1338658), expresso na Ata 24, de 26/06/2018 (Sessão Extraordinária), publicada no DOU em 11/07/2018 (Seção 1, página 126)

Em resumo, o supracitado acórdão (1438/2018 do TCU) confere o prazo de 30/09/2018 para que o Ministério do Planejamento oriente as entidades da administração pública federal a exigirem, quando da realização de novas contratações do SERPRO e da DATAPREV, que as propostas comerciais contenham demonstrativos de formação dos preços de cada serviço e sistema objeto da proposta de forma a permitir a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos) com as respectivas quantidades e custos.

Cabe ressaltar, no entanto, que o acórdão 1438/2018 do TCU foi em atendimento a uma solicitação de extensão de prazo para atendimento de recomendações oriundas do acórdão 598/2018-TCU-Plenário, que trata de fiscalização, na modalidade conformidade, cujo objetivo foi avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de tecnologia prestados pelo SERPRO e pela DATAPREV, que entre várias conclusões, destacamos as seguintes:

- i. A prestação de serviços aos clientes apresenta baixa eficiência (real);
- ii. Os preços praticados pelo SERPRO para a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são elevados em comparação aos cobrados pelas empresas privadas em contratos celebrados com a Administração Pública, com impacto negativo à economicidade para as organizações que contratam essa empresa;
- iii. Como forma de compensar o serviço de desenvolvimento que é deficitário e já apresenta valores muito elevados, ocorre a elevação do preço de outros serviços;
- iv. Ocorrem falhas na aplicação do conceito de serviço estratégico da Lei do SERPRO (Lei 5.615/1970), e esta carece de regulamentação da especificação dos serviços estratégicos;
- v. Abrangência da Lei do SEPRO: Fundamentação incorreta da dispensa de licitação para a contratação do Serpro com base no art. 2º da Lei 5.615/1970, tendo em vista que esse dispositivo aplica-se somente ao Ministério da Fazenda, ao

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a seus respectivos órgãos vinculados;

- vi. Pesquisas de satisfação indicam que, do ponto de vista da clientela, existem deficiências na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas, pois o índice de satisfação é baixo, girando em torno de 50%.

• **Despacho nº 776/2018/SE, de 19 de julho de 2018:**

Determina às Unidades da Secretaria Executiva, DENATRAN/SE e SPOA, que sejam feitas pesquisas de mercado atendendo às normas correlatas, à jurisprudência e às determinações dos órgãos de controle interno e externo, estipulando um prazo máximo de 45 dias para a apresentação dos resultados das pesquisas requeridas pelo órgão de controle interno.

1. Complementando as orientações expedidas anteriormente por esta Secretaria Executiva no Despacho nº 840/2018/ASSESSORIA SE/SE (1338648), de 13/07/2018, sobre o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800842 – Exercício 2017 (1330510) apresentado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) com o Ofício nº 12436/2018/CGMCIID-SAN/DI/SFC-CGU (1331064), de 09/07/2018, determino providências urgentes para atendimento ao apontamento “11. Preço praticado no Contrato nº 01/2017 muito acima dos valores de mercado”, estipulando o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para apresentação dos resultados das pesquisas de mercado requeridas pelo órgão de controle interno.

2. Considerando a inerente complexidade técnica da tarefa, determino que essas pesquisas sejam realizadas pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG/SPOA), que deverá ser apoiada, em questões envolvendo conhecimento de produtos e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMI/SPOA), atendendo às normas correlatas, à jurisprudência e às determinações dos órgão de controle interno e externo e, no que couber, aos padrões e melhores práticas aplicáveis ao caso.

3. Como medida cautelar, conhecendo a natureza contínua e as consequências negativas de uma eventual interrupção dos serviços prestados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SEPRO), determino, ainda, que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) encaminhe o respectivo processo completo a esta Secretaria Executiva o mais tardar com 30 (trinta) dias de antecedência do prazo de vigência do atual contrato, para avaliação da instrução processual, submissão à apreciação da Consultoria Jurídica e posterior encaminhamento à alçada de autorização da contratação do Senhor Ministro de Estado das Cidades, conforme a competência estabelecida no art. 2º do Decreto nº 7.689, de 02/03/2012.

• **Nota Técnica nº 200/2018/CGPO/DENATRAN/SE-MCIDADES**

O gestor apresenta manifestação do Departamento Nacional de Trânsito acerca do achado nº 11. Em relação à conformidade da pesquisa de mercado é apresentado com destaque a seguinte parte do texto da Instrução Normativa nº 3/2017, de 20 de abril de 2017:

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

(..)

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

E concluem que:

2.3. A pesquisa de mercado efetuada para dar suporte à celebração do Contrato Administrativo nº 01/2017 foi adequada ao que determina a IN nº 3/2017 do Ministério do Planejamento.

O inciso II da IN 3/2017 orienta que a pesquisa de preços deve ser realizada com contratações similares com outros entes públicos, mas a mesma norma no inciso IV no seu parágrafo 6º informa:

Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. (NR)

A pesquisa de preços que embasou o processo de contratação do SERPRO pelo DENATRAN elaborou uma pesquisa de preços com orçamentos apenas do próprio SERPRO.

A nota técnica afirma ainda que no acórdão nº 1424/2013 o SERPRO teve seu sistema de custos referendado. No entanto, acórdão mais recente 598/2018-TCU-Plenário chega à seguinte conclusão a respeito da composição dos preços:

80. Outro achado que merece destaque refere-se à ausência de transparência na composição dos preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro (achado 7).

81. A Sefti identificou dificuldades de ambas as empresas em demonstrar como efetivamente foram constituídos os preços praticados nos contratos firmados, uma vez que elas não dispõem dessas informações armazenadas nos sistemas corporativos e não preservam as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação das propostas comerciais.

Por fim, outro ponto que merece destaque nesta nota técnica é a afirmação de que o valor do ponto de função Java do SERPRO se justifica porque a maioria dos desenvolvedores são analistas com tempo médio no cargo superior a 14 anos, que têm produtividade consideráveis, e que os preços estão compatíveis com os referenciais do mercado.

2.16. Dessa forma, quanto ao preço do Ponto de Função Java praticado pelo SERPRO, considerando que a maioria dos desenvolvedores são analistas, com tempo médio no cargo de 14 anos e com média salarial e produtividade consideráveis, o valor de R\$1.806,61 (um mil oitocentos e seis reais e sessenta e um centavos), embora seja superior àqueles valores firmados com a fábrica de software do Ministério das Cidades por meio dos Contratos Administrativos 12/2016 e 9/2018, está compatível com os referenciais de mercado, dada a especialidade do serviço. Ademais, conforme demonstra quadro comparativo, SEI nº 1024939, o valor do Ponto de Serviço Java é o mesmo para o DENATRAN, para Escola de Administração Fazendária - ESAF e para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.

As seguintes conclusões foram retiradas do acórdão 598/2018-TCU-Plenário a respeito dos pontos elencados acima:

(...)

29. No tocante a aspectos operacionais e de eficiência, a Sefti identificou diversos pontos que merecem ressalva, a saber: (i) baixos índices de eficiência na prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas, (ii) baixa eficácia no atendimento das expectativas de clientes e usuários, (iii) remuneração efetiva do cargo de analista acima dos valores de mercado, (iv) preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não competitivos no mercado, (v) receitas obtidas com a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade, (vi) falhas na aplicação do conceito de serviço estratégico da Lei do Serpro, e (vii) ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando a avaliação que a CGU fez do item ponto de função Java e das conclusões que o TCU chegou a partir da fiscalização por meio do acórdão 598/2018-TCU-Plenário, podemos afirmar que:

- i. Ocorre impropriedade na fundamentação da dispensa de licitação para a contratação do Serpro com base no art. 2º da Lei 5.615/1970. Esse dispositivo aplica-se somente ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a seus respectivos órgãos vinculados;
- ii. A média dos preços de ponto de função praticados pelo SERPRO é maior que todos os preços vencedores de 57 licitações analisadas pelo TCU;
- iii. O valor pago pelo ponto de função Java chega a ser aproximadamente 4 vezes superior ao pago pelo Ministério das Cidades em contratação emergencial recente (contrato 09/2018);
- iv. Vários problemas relativos a aspectos operacionais e de eficiência foram destacados no trabalho do TCU.

E foi recomendado, no acórdão 598/2018-TCU-Plenário (grifos adicionados):

Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e art. 70 (princípio da economicidade), altere a Instrução Normativa SLTI/MP – 4/2014 para estabelecer como procedimento obrigatório, na contratação das empresas públicas de TI em que haja dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XVI, e no art. 25 da Lei 8.666/1993, a elaboração dos estudos técnicos preliminares previstos naquela norma, incluindo a **realização de ampla pesquisa de preços, considerando inclusive os preços praticados pelo mercado privado** para contratações semelhantes (parágrafo 288).

Desta forma, conclui-se que embora os serviços prestados pelo SERPRO ao DENATRAN sejam críticos e exijam uma análise detalhada sobre qualquer aspecto, se faz necessária uma avaliação orientada aos artigos 37 (princípio da eficiência) e 70 (princípio da

economicidade) da Constituição Federal, Art. 25 da Lei 8666/93 e às normas vigentes, em especial IN 3/2017, sob o risco de infringir normativos e principalmente considerando que a atual situação econômica do país e a escassez de recursos financeiros exigem uma postura mais firme dos gestores públicos em direção de uma maior eficiência nos gastos.

Por fim, ressalta-se que por meio do Despacho nº 776/2018/SE, de 19/07/2018, a SE determinou **providências urgentes para atendimento ao apontamento**, estipulando o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para apresentação dos resultados das pesquisas de mercado requeridas pelo órgão de controle interno.

Achado nº 13: Deficiência no acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, a SE se manifestou informando na Nota Técnica nº 3/2018/ASSESSORIA SE/SE MCIDADES, de 18 de julho de 2018:

3.1. No que se refere ao Achado nº 13, o Órgão de Controle recomenda a elaboração e implementação de metodologia para acompanhamento e monitoramento tempestivo das recomendações da CGU, com a definição dos processos, fluxogramas, prazos de atendimentos, recursos e responsáveis pelas atividades. Durante os trabalhos de campo, o assunto foi objeto do item 10.a da Solicitação de Auditoria nº 201800842/03, tendo este Ministério informado que atualmente “Não há metodologia instituída para acompanhamento e monitoramento das recomendações, todavia, as recomendações são objeto de rotinas periódicas de monitoramento pela Assessoria da Secretaria Executiva”.

3.2. No entanto, a recomendação em apreço representa clara oportunidade de melhoria do processo de trabalho de monitoramento das recomendações do Órgão de controle, motivo pelo qual se acata a recomendação.

3.3. Hoje há em tratamento 288 (duzentos e oitenta e oito) registros no Sistema Monitor, os quais envolvem 06 macro unidades deste Ministério, além da mandatária Caixa Econômica Federal, de forma que a definição dos processos, fluxogramas, prazos de atendimento, recursos e responsáveis pelas atividades a serem executadas, demandará discussões com necessário envolvimento de representantes de todas as unidades envolvidas, motivo pelo qual se estima que a conclusão dos trabalhos deve se dar em até 90 (noventa) dias contados do início das atividades.

Análise da Equipe de Auditoria

Em que pese a afirmação da SE de que as recomendações são objeto de rotinas periódicas de monitoramento pela Assessoria da Secretaria Executiva, foi constatado pela equipe de Auditoria que do total de 13 recomendações que estavam em monitoramento pela Unidade no final de março de 2018, para aproximadamente 54% a última manifestação do gestor foi em 2015 e para 46% não houve nenhuma manifestação do gestor até 01 de abril de 2018. Dessa forma, verifica-se que o processo necessita de melhorias, que, conforme manifestação do gestor, serão implementadas.

Achado nº 14: Ausência de atualização e inconsistência dos dados no sistema CGU-PAD

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 230/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES, de 19 de julho de 2018, a SE se manifestou informando na Nota Técnica nº 3/2018/ASSESSORIA SE/SE MCIDADES, de 18 de julho de 2018:

3.4. Em relação ao Achado nº 14 a recomendação é no sentido de que seja revisado o procedimento de registro de informações no Sistema CGU-PAD, principalmente concernente ao prazo estabelecido na Portaria CGU nº 1043/2007, assim como avaliar a necessidade de reforço na equipe responsável pela operacionalização, cadastramento e manutenção dos dados no sistema.

3.5. Com relação a este tema, antes do início dos trabalhos de auditoria, estava em curso a revisão dos manuais e rotinas de trabalhos dos procedimentos a cargo da Comissão Permanente Disciplinar. O Trabalho ainda está em andamento.

3.6. Está concluído o manual referente à admissibilidade e instauração de procedimentos disciplinares; e está em fase de revisão final, o manual relativo às normas atinentes ao fluxo do PAD.

3.7. Durante os trabalhos relativos ao PAD, foi detectada a impropriedade objeto da presente constatação, de modo que a versão que está em revisão final, com estimativa de conclusão para 30 (trinta) dias, corrigiu a situação, na medida em que foi inserido no fluxo do processo, a necessidade de atualização do CGU-PAD em todos os eventos previstos na Portaria CGU nº 1043/2007.

3.8. Segue anexa a versão que está em revisão (1343945), a fim de que esse Órgão de Controle avalie o atendimento da recomendação.

Análise da Equipe de Auditoria

O gestor encaminhou cópia do manual do fluxo do processo Administrativo Disciplinar que se encontra em revisão, tendo sido inserida no fluxo do processo a necessidade de atualização do Sistema CGU-PAD em todos os eventos previstos na Portaria CGU nº 1043/2007.

Desta forma, verifica-se que estão sendo adotadas medidas para saneamento da situação apontada pela equipe de auditoria.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800842

Unidade(s) Auditada(s): Secretaria Executiva - Ministério das Cidades

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DAS CIDADES

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registrados os seguintes achados para os quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de plano de ação para implementação da gestão de riscos no MCidades (item 1);
- Deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial empreendida pelo MCidades às suas estatais (item 2);
- Alto índice de evasão/saída de servidores, acarretando déficit de pessoal e perda de conhecimento no MCidades (item 5);
- Alocação ineficiente da força de trabalho do MCidades (item 6);
- Não priorização, em 2017, da melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências (item 7);
- Não alinhamento dos serviços executados pela fábrica de software ao PDTIC (item 9);
- Preço praticado no Contrato nº 01/2017 muito acima dos valores de mercado (item 11).
- Deficiência no acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU (item 13);
- Ausência de atualização e inconsistência dos dados no sistema CGU-PAD (item 14).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, quando pertinentes foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Os seguintes achados subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Fragilidades na estrutura do ConCidades, no âmbito do Ministério das Cidades (item 3);
- Ausência de representatividade de conselheiros e falta de transparência nas informações, no âmbito do ConCidades (item 4); e
- Falhas no planejamento da contratação e na renovação do Contrato nº 12/2016 (item 8).

6. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e os achados mencionados, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.717.524-**	Secretário Executivo	Regular com Ressalva	Itens 3, 4 e 8 do Relatório de Auditoria nº 201800842.
***.793.302-**	Subsecretário de planejamento, orçamento e administração - SPOA	Regular com Ressalva	Item 8 do Relatório de Auditoria nº 201800842.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Brasília (DF), 30 de julho de 2018.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800842

Unidade(s) Auditada(s): Secretaria Executiva - Ministério das Cidades

Ministério Supervisor: MINISTERIO DAS CIDADES

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Alexandre Baldy

Tendo em vista os aspectos observados no processo de prestação de contas anual do exercício de 2017, do MINISTERIO DAS CIDADES (Secretaria Executiva - Ministério das Cidades), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria:

Em geral, os resultados dos testes indicaram falhas diversas relacionadas aos processos de planejamento, controle, monitoramento, transparência das informações (comunicação) e avaliação/supervisão das atividades desempenhadas pela Unidade no exercício de sua função institucional.

Como aspectos positivos da gestão avaliada, destacam-se os avanços nas negociações e definição de dispositivos de supervisão do MCidades no contrato de prestação de serviços com a Caixa (CPS nº 07/2018), a edição de sua Política de Gestão de Riscos (Portaria 650/2017) e a instituição do Comitê Gestor de Dados Abertos (Portaria 326/2017).

Dentre os achados considerados relevantes pela equipe de auditoria, destacam-se: i) as irregularidades nos levantamentos de preços para a contratação e renovação do contrato da Fábrica de Software (Contrato nº 12/2016); ii) fragilidades na estrutura e falta de transparência das informações de gestão no âmbito das atividades e das atribuições do Conselho das Cidades - ConCidades.; iii) deficiências na gestão do processo de supervisão ministerial às estatais (CBTU e Trensurb); iv) alocação ineficiente da força de trabalho e alto índice de evasão de servidores, acarretando perda de conhecimento adquirido; v) preço praticado no Contrato nº 01/2017 (entre o Serpro e o Denatran) muito acima dos valores de mercado para o item relacionado ao ponto de

função Java; e vi) não priorização da melhoria da qualidade das informações na gestão das transferências.

Como consequência imediata desta ação de controle, no caso do preço praticado no Contrato nº 01/2017, o gestor determinou às unidades da Secretaria Executiva, Denatran e SPOA, que fossem realizadas pesquisas de mercado requeridas por esta CGU no prazo máximo de 45 dias. Quanto à falta de transparência nas informações da gestão no âmbito das atividades do ConCidades, o gestor adotou medidas para a atualização das atas de reunião e da moção de repúdio aprovada na 5ª reunião extraordinária no sítio eletrônico do MCidades.

Os benefícios esperados estão relacionados à melhoria da capacidade de gestão sobre as atividades de implementação do gerenciamento de riscos no Ministério das Cidades; à criação de processo formal e integrado para monitoramento e avaliação do desempenho das empresas estatais CBTU e Trensurb; às ações de transparência e de melhoria da qualidade nas informações relacionadas à gestão do ConCidades e aos investimentos apoiados pelo MCidades; à otimização de custos e melhorias nos processos de planejamento das contratações e de priorização de serviços na área de tecnologia da informação (TI); e às ações para retenção de servidores e para adequação da força de trabalho das unidades do MCidades.

Em relação às deficiências na transparência de informações, de estruturação e das atribuições do Conselho das Cidades, é importante ressaltar as boas práticas da atuação do Conselho Nacional de Saúde que conta com a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde como apoio às suas atividades e possui planejamento estratégico interligado ao Plano Nacional de Saúde, e ainda que mantém atualizados e disponíveis ao público todos os seus atos e normativos em sua página na internet. Para as irregularidades na contratação de serviços de TI, registramos que já são de obrigatoriedade dos gestores federais observarem as boas práticas de governança e gestão disponibilizadas nas orientações e normativos publicados pelo Ministério do Planejamento.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 30 de julho de 2018.