

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério da Justiça

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700434

UCI Executora: SFC/DS/CGCIJ - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Justiça e Cidadania

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700434, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/02/2017 a 30/05/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.

O escopo do presente trabalho resulta de acordo firmado entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Justiça e Cidadania deste Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública do Tribunal de Contas da União, formalizado por meio da Ata de Reunião realizada em 03/11/2016, o qual aborda, resumidamente, os seguintes tópicos:



- Implantação da sede do Memorial da Anistia Política do Brasil;
- Avaliação da Governança de Sistemas de Tecnologia da Informação;
- Avaliação, por amostragem, de contratos de fornecimento de bens e/ou prestação de serviços;
- Avaliação da gestão de compras e licitações da Unidade;
- Avaliação dos indicadores de desempenho da gestão;
- Avaliação da compatibilidade entre as informações contidas nos relatórios de gestão e aquelas presentes nos sistemas informatizados da Administração Pública Federal.

Na Ata da Reunião de escopo acordada com o TCU, foi incluída previsão de auditoria de recursos externos sobre a execução de projetos implementados com a participação de organismos internacionais na Comissão de Anistia e na Secretaria Nacional do Consumidor.

A inclusão foi condicionada à confirmação da avaliação dos projetos no rol de projetos a serem auditados por esta CGU, o que não se materializou. Assim, o tema não foi incluído no escopo deste trabalho.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria definido foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no que tange a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Unidade no exercício de 2016, foi realizada a avaliação da Governança de Sistemas de Tecnologia da Informação do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Incluiu-se também, em decorrência do escopo acordado com o Tribunal de Contas da União, a avaliação do Termo de Cooperação nº 001/2009, celebrado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG.

Governança de Sistemas de Tecnologia da Informação:

O trabalho de avaliação teve como objetivo avaliar a eficácia, eficiência e efetividade da Governança e Gestão dos Serviços Públicos Digitais prestados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como foco os processos de avaliação, direção e monitoramento das ações voltadas ao provimento desses serviços, bem como o processo de planejamento, execução, controle e melhorias na gestão (ciclo PDCA).

Registra-se que a informação, aqui sintetizada, compôs o Relatório de Auditoria CGU nº 201603482, anexo a este Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Os serviços selecionados para análise, a partir de critérios de criticidade e relevância, foram 03: A Solução de Conflitos de Consumo, por meio do endereço



<https://consumidor.gov.br>; o Módulo Sinesp Cidadão do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas; e o Sisconare, ferramenta em desenvolvimento que apoiará o processo de análise e concessão de refúgios. Devido ao estágio em que o Sisconare se encontra, sua análise foi focada nos artefatos de planejamento, visto a impossibilidade de avaliar sua execução e monitoramento.

O Relatório de auditoria teve como objetivo responder às seguintes questões:

1. Governança dos Serviços Públicos Digitais:

1.1 Existe alinhamento entre as iniciativas de Serviços Públicos Digitais e os objetivos estratégicos da Unidade?

Os testes realizados evidenciaram o não alinhamento entre as iniciativas de Serviços Públicos Digitais e os objetivos estratégicos da Unidade. No intuito de mitigar as fragilidades identificadas, recomendou-se à Pasta que: avalie a conveniência e oportunidade de instituir diretrizes institucionais a respeito de sua Governança Estratégica, englobando aspectos relacionados à Tecnologia da Informação e considerando a necessidade de priorizar a disponibilização, em meio digital, dos serviços públicos ofertados; estude e avalie a conveniência e oportunidade da CGTI absorver a gestão sobre o suporte técnico referente aos serviços digitais que hoje são geridos por áreas de negócio, a exemplo do Sinesp e do consumidor.gov.br; e avalie a oportunidade e conveniência de propor alteração em sua estrutura organizacional de forma que sua área de TI tenha atuação estratégica independente.

1.2 A alta administração está envolvida com iniciativas relacionadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais?

Os testes realizados evidenciaram o não envolvimento da alta administração com as iniciativas relacionadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais. No intuito de mitigar as fragilidades identificadas, recomendou-se à Pasta que: institua Comitê de Governança Digital ou altere a estrutura do Comitê já existente, observando os requisitos estabelecidos no Art. 9º do Decreto nº 8.638/2016.

1.3 A Unidade prioriza ações acerca de Serviços Públicos Digitais?

Os testes realizados evidenciaram a não priorização do tema Serviços Públicos Digitais na Governança do Ministério. O Planejamento Estratégico Institucional (PEI) da Unidade não possui eixo específico para tratar ações de Digitalização de Serviços, apesar do seu Mapa Estratégico estabelecer a TI como fundamento para a entrega dos resultados almejados. No intuito de mitigar as fragilidades identificadas, recomendou-se ao MJSP que: defina em sua Política de Gestão de Riscos o apetite a risco desejável às ações de TIC de forma que tal apetite seja refletido nos critérios de priorização que estão sendo definidos no Peti e PDTI 2017-2020; e faça constar em seu PDTI e/ou Peti 2017-2020: a) Vinculação dos projetos de TI com o Plano Estratégico Institucional; e b) Planejamento das ações que visem cumprir o compromisso de ofertar, em meio digital, 50% dos serviços públicos ofertados, em relação ao número de serviços que constarem no Portal de Serviços, até dezembro de 2017, conforme firmado com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

1.4 A alta administração da Unidade controla as metas relacionadas aos Serviços Públicos Digitais e dá transparência?



Os testes realizados evidenciaram fragilidades nos controles das metas relacionadas aos Serviços Públicos Digitais bem como ausência de transparência dessas metas. Os testes também verificaram a inexistência de Política de Gestão de Riscos que guarda uma correlação forte com as metas relacionadas aos Serviços Públicos Digitais. No intuito de mitigar as fragilidades identificadas, recomendou-se ao MJSP que: estabeleça Política de Riscos Institucional à luz da IN Conjunta nº 01/2016 CGU/MP até o prazo de 10 de maio de 2017, conforme prazo estabelecido pelo Art. 17 da mesma IN; realize a devida divulgação e fomento interno da utilização da Política de Riscos Institucionais de forma a suportar o estabelecimento de visão geral dos riscos estratégicos e operacionais que possam vir a impactar nos objetivos do órgão, bem como uma estratégia de implementação de controles que visem mitigar tais riscos; e avalie a oportunidade e conveniência de estabelecer estruturas, processos, ferramentas e instrumentos que apoiem a Governança e Gestão transversal dos serviços públicos digitais prestados por si, com foco na percepção do cidadão, bem como divulgue-os, na medida do possível, internamente e externamente de forma a propiciar o gerenciamento das ações implementadas, bem como estimular o controle social.

2. Gestão dos Serviços Públicos Digitais:

2.1 A Unidade realiza o devido planejamento para a prestação de Serviços Públicos Digitais que oferece, considerando as necessidades do público alvo e a eficiência do processo?

Os testes realizados evidenciaram que os atuais serviços públicos digitais do MJSP não estão relacionados na “Carta de Serviços ao Cidadão”, que é o instrumento no qual se detalha os padrões de qualidade exigidos dos serviços. Recomendou-se ao Ministério que: incluísse todos os seus serviços públicos digitais em sua Carta de Serviços ao Cidadão detalhando os padrões de qualidade do atendimento, permitindo ao cidadão um conhecimento, a priori, da qualidade do serviço que lhe será ofertado, conforme regras estabelecidas no Decreto nº 6.932/2009.

2.2 A Unidade presta serviços digitais com o foco no cidadão?

Os testes realizados evidenciaram a não existência de procedimentos alternativos para atendimento em nenhum dos serviços analisados. Cabe destacar, no entanto, que o consumidor.gov.br é um serviço alternativo para resolução de conflitos de consumo via internet, não substituindo os serviços prestados pelos órgãos de defesa do consumidor. No intuito de mitigar as fragilidades identificadas, recomendou-se ao MJSP que: incluísse todos os seus serviços públicos digitais prestados pelo Ministério no Portal de Serviços do Governo Federal, facilitando a busca dos serviços pelo cidadão através de um acesso centralizado.

2.3 A Unidade realiza o devido monitoramento da prestação de Serviços Públicos Digitais que oferece de forma a subsidiar a realização de melhorias?

Os testes realizados evidenciaram que ambos os serviços apresentam procedimentos periódicos de mensuração do desempenho dos serviços, bem como formas de mensurar a satisfação do usuário. No entanto, na análise das discussões realizadas no CGE, verificou-se que o monitoramento dos serviços não foi pauta de discussão nos últimos dois anos, inexistindo, portanto, instâncias de Governança com olhar transversal sobre os diversos serviços prestados pelo Ministério. Recomendou-se ao MJSP que: estabeleça processo de gestão sobre a qualidade dos serviços prestados, a partir do estabelecimento dos padrões mínimos de qualidade sobre a prestação dos serviços; formalize a alteração de seus



comitês de modo a munir o Ministério de uma estrutura de governança capaz de realizar monitoramento transversal sobre a qualidade dos serviços ofertados como um todo e para adequar tais serviços aos objetivos estratégicos do órgão; e realize pesquisa de satisfação, no mínimo anualmente, conforme regramento estabelecido no Decreto nº 6.932/2009 e utilize as informações coletadas agregadas às consolidações das manifestações registradas pela Ouvidoria-Geral para realizar melhorias nos serviços prestados.

Avaliação do Termo de Cooperação nº 001/2009:

O Termo de Cooperação nº 001/2009, celebrado entre o Ministério da Justiça e a Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, tem por objetivo conjugar esforços técnicos, administrativos e financeiros para implantação da sede do Memorial da Anistia Política do Brasil.

Registra-se que a informação, aqui sintetizada, compôs o Relatório de Auditoria CGU nº 201603520, anexo a este Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Os exames realizados tiveram por escopo os atos e fatos de gestão ocorridos no período de 01/01/2009 a 31/12/2016, relacionados ao planejamento necessário para o firmamento do referido termo, aos controles relacionados a execução do projeto, bem como aos riscos envolvidos na implantação do Memorial da Anistia.

A avaliação do planejamento de celebração do Termo de Cooperação demonstrou que o plano de trabalho elaborado se encontrava incompleto, haja vista que não contemplou discriminação dos valores que seriam gastos e planilha dos custos do empreendimento. O valor definido para o TC, quando de sua celebração, foi de R\$ 5.150.000,00, no entanto a incompletude e imprecisão dos documentos de planejamento da contratação motivaram alterações significativas no valor orçado para o empreendimento, resultando em um valor estimado, a partir do 6º Termo Aditivo, de R\$ 28.817.864,48.

Além da fragilidade do Plano de Trabalho apresentado no processo de formalização do TC nº 001/2009, também se constatou a falta de pressupostos básicos que justificam a escolha da UFMG para a execução do Termo e a ausência de demonstração da capacidade técnica da referida Unidade, conforme preceitos do Art. 2º, caput, e parágrafo único, Inciso VII, da Lei nº 9.784/1999.

A avaliação dos controles da execução do projeto, por sua vez, demonstrou dificuldade no delineamento da execução físico-financeira do instrumento em decorrência da ausência de análise detalhada dos custos do objeto e de estrutura mínima para acompanhamento do empreendimento.

As situações acima elencadas, aliadas à limitada capacidade de análise das prestações de contas, colocam em risco a capacidade de conclusão do Projeto.

Considerando todas as fragilidades identificadas durante o trabalho de auditoria, foram elaboradas recomendações à Unidade, as quais estão em processo de monitoramento por meio do sistema Monitor.

2.2 Avaliação da Gestão de Aquisições

Em conformidade com o escopo firmado com o Tribunal de Contas da União – TCU, avaliou-se, como questão de auditoria, se a gestão realizada pela UPC, na área de



aquisições, permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais. Os atos de gestão examinados referem-se ao exercício de 2016.

Neste Relatório, na parte referente a Achados de Auditoria, há informação específica tratando do escopo, dos critérios e do método usado para a avaliação da área de aquisições.

Os resultados apresentados neste item foram conduzidos com vistas a responder às seguintes subquestões de auditoria:

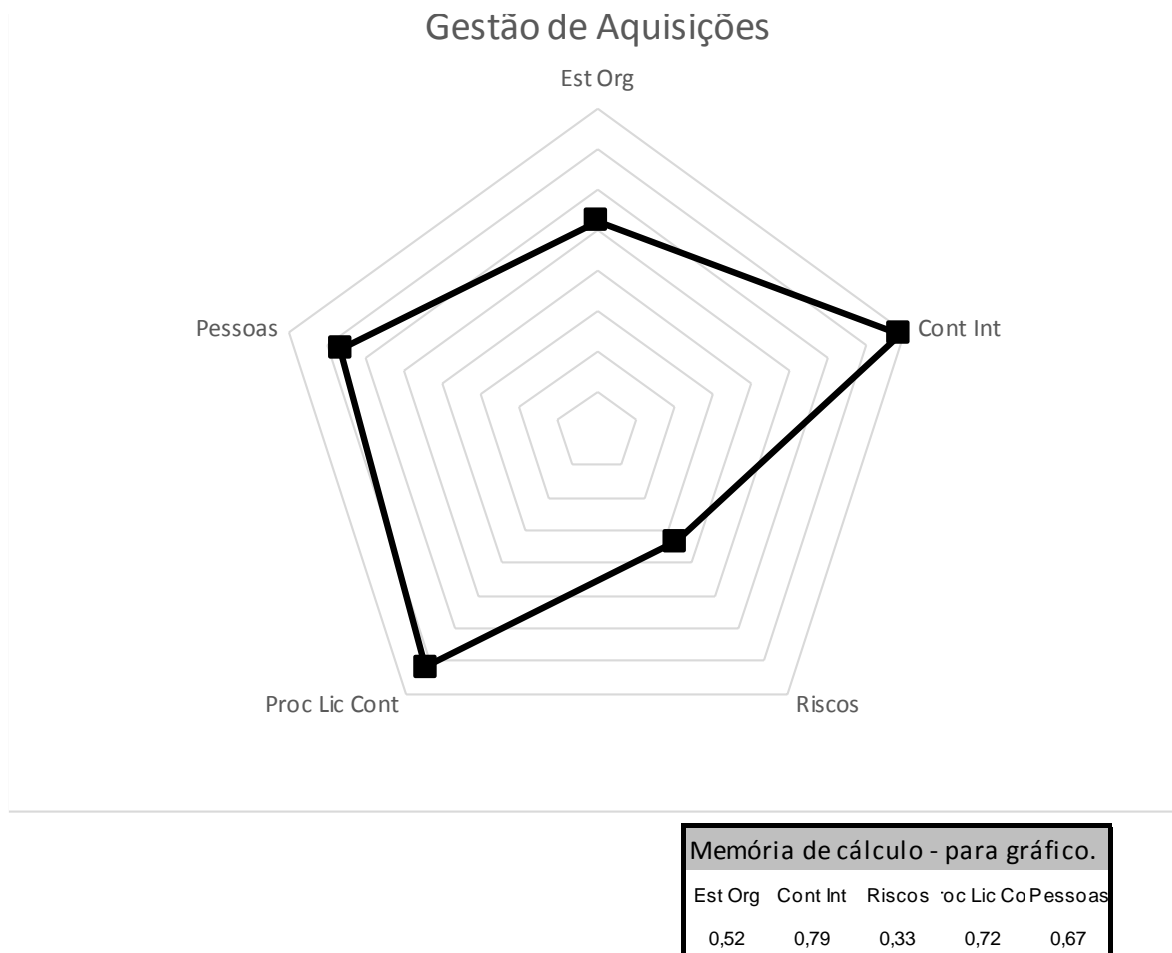
- 1) Governança - A estratégia organizacional adotada pela UPC contribui para que a gestão das aquisições esteja alinhada à missão institucional do órgão?
- 2) Governança - O ambiente de controle é estruturado para que os controles internos estabelecidos para a área de aquisições abranjam o comprometimento com padrões de integridade e de transparência?
- 3) Governança - A unidade adota, para a área de aquisições, políticas ou diretrizes de gestão de riscos direcionadas para o alcance dos objetivos do Ministério/UPC?
- 4) Gestão - Os controles utilizados na condução dos processos licitatórios e contratuais estão estruturados de forma a permitir a observância dos normativos gerais e específicos (aplicáveis e vigentes para cada caso) sobre aquisições públicas?
- 5) Gestão - A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos das áreas envolvidas com aquisições, verificando se estão com quantidade necessária e com qualificação (competências) conciliada às suas atribuições?

Os exames aplicados pela equipe para avaliar a questão de auditoria indicaram que a gestão realizada na UPC na área de aquisições permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais, não obstante haver pontos de fragilidades e melhorias identificados para cada um dos quesitos.

Adicionalmente, os exames permitiram avaliar a UPC em cada uma das subquestões. O gráfico a seguir apresenta relativização entre pontuações obtidas pela UPC para cada uma dessas cinco áreas avaliadas. Sua memória de cálculo apresenta a pontuação obtida pela UPC (divisão entre pontos obtidos pela UPC e os pontos possíveis em forma percentual, ou seja, sendo o máximo 1). Assim, quão mais distantes do centro estiverem cada um dos vértices do polígono (marcados por quadrados), maior foi a pontuação obtida pela UPC para a área avaliada (em relação às pontuações das demais áreas).



Figura 1: Relativização entre pontuações obtidas pela Secretaria Executiva.



Fonte: Papel de Trabalho de Conclusão PT-1 Conc quest SE.

No caso da Secretaria Executiva (SE), os exames apontaram que as áreas mais desenvolvidas são pessoas (0,67), controles internos (0,79) e procedimentos licitatórios e contratuais (0,72), sendo os vértices dessas áreas os mais distantes do centro.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão

Em conformidade com o escopo firmado com o Tribunal de Contas da União – TCU, avaliou-se a utilização dos indicadores de desempenho no processo de tomada de decisão, com ênfase nos indicadores de eficácia e em aspectos relacionados à transparência.

Com esse objetivo, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

1. De que forma os indicadores de desempenho estão alinhados aos objetivos e às finalidades institucionais da Unidade?
2. De que forma a Unidade utiliza-se dos indicadores no monitoramento e na avaliação de seu desempenho para retroalimentar o processo decisório?
3. Como os indicadores de eficácia e as metas relacionadas a esses indicadores foram definidos e qual o grau de objetividade dos critérios estabelecidos?



4. De que forma os indicadores de eficácia da gestão estão associados a efetiva entrega de produtos que contribuem para o atingimento dos objetivos da Unidade?
5. Em que medida os resultados dos indicadores estão recebendo a devida publicidade, assegurando a gestão transparente da informação?

A partir da aplicação do programa de trabalho definido, em que foram utilizados como critérios de auditoria os ditames da Portaria-SEGECEX nº 33, de 23 de dezembro de 2010 – Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias – a equipe de auditoria formou as seguintes opiniões para cada uma das questões:

1. De que forma os indicadores de desempenho estão alinhados aos objetivos e às finalidades institucionais da Unidade?

A análise da auditoria verificou que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao elaborar suas ferramentas de gestão – seja por meio do Planejamento Estratégico ou mesmo pelo Plano Plurianual, busca aderência às suas atividades finalísticas e entregas à sociedade. Os principais indicadores de desempenho utilizados pelo órgão estão relacionados a esses instrumentos – Planejamento Estratégico, Plano Plurianual (PPA) e, consequentemente aos macroprocessos finalísticos da Unidade.

No caso do Planejamento Estratégico, há 17 objetivos estratégicos, correlacionados a 34 indicadores, que demonstram claro alinhamento às finalidades da Unidade. A mesma aderência se verifica quando se analisa os indicadores que monitoram os macroprocessos executados na Secretaria Executiva.

2. De que forma a Unidade utiliza-se dos indicadores no monitoramento e na avaliação de seu desempenho para retroalimentar o processo decisório?

O monitoramento do desempenho das unidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública se dá, sobretudo, por meio do acompanhamento dos indicadores e dos projetos constantes do Planejamento Estratégico.

A avaliação da metodologia de acompanhamento do PE demonstrou que o monitoramento dos indicadores e dos projetos inseridos no Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem características que possibilitariam o auxílio ao processo decisório.

Ocorre que, em que pese a existência de rito de monitoramento e de instâncias de deliberação, em razão das constantes alterações de direção realizadas no exercício de 2016, o acompanhamento do Planejamento Estratégico não foi efetivamente realizado, encontrando-se suspenso para realinhamento às prioridades da nova gestão da Pasta Ministerial.

Conclui-se, portanto, que a ausência de efetivo monitoramento do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública reduziu a capacidade de utilização dos indicadores de desempenho na alimentação do processo decisório, no entanto, as providências em andamento relacionadas a repactuação do Planejamento Estratégico e a instituição de Política de Gestão de Riscos demonstram a atuação do gestor para melhorar o processo de tomada de decisão

Por fim, considerando o momento de revisão das estratégias de monitoramento da Unidade, recomendou-se à Unidade estabelecer estratégia de disseminação de conhecimento sobre monitoramento e de avaliação de gestão entre as diversas unidades



do Ministério, de forma que os indicadores estabelecidos sejam capazes de auxiliar o processo decisório; incluir, sempre que possível, metas intermediárias para os indicadores de desempenho acompanhados pela Unidade, de forma a sistematizar avaliações intermediárias de desempenho capazes de identificar atraso ou entraves que dificultariam o atingimento dos resultados ao final do ciclo; estabelecer a necessidade de realização de acompanhamento contínuo dos indicadores e dos projetos estratégicos do Ministério ciclos e reuniões de monitoramento no âmbito da Secretarias do Ministério da Justiça, de forma que eventuais mudanças de governo e de administração não inviabilizem a execução das atividades de acompanhamento e de avaliação dos programas e projetos sob a responsabilidade de cada Unidade.

3. Como os indicadores de eficácia e as metas relacionadas a esses indicadores foram definidos e qual o grau de objetividade dos critérios estabelecidos?

Selecionou-se, por amostra não probabilística, 08 (oito) indicadores de eficácia da Secretaria Executiva para verificar em que medida eles atendem aos critérios de validade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade, estabilidade e economicidade, e em que medida suas metas são específicas, mensuráveis, apropriadas e realistas.

Avaliou-se, ainda, como são definidos os responsáveis pela elaboração, alimentação e avaliação dos indicadores.

O quadro abaixo apresenta um resumo das definições dos critérios ou ‘qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho’ avaliados, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União no documento intitulado “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”.

Quadro 01 – Definição dos critérios ou qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho.

Critério	Definição
Validade	Grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido.
Comparabilidade	Propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.
Estabilidade	As variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não deve variar no tempo, bem como devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração.
Acessibilidade	Deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
Economicidade	As informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece.
Específica	Expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
Mensurável	Expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;
Apropriada	Estar alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
Realista	Poder ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes

Fonte: Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União - TCU

De forma geral os indicadores de eficácia analisados estão condizentes com os critérios mínimos estabelecidos pelo TCU, uma vez que refletem o fenômeno monitorado,



possibilitam comparações ao longo do tempo, possuem estabilidade conceitual, suas fórmulas de cálculo praticamente não variaram no tempo, as fontes de informação que alimentam os indicadores são confiáveis e de fácil acesso e as informações necessárias ao cálculo dos indicadores são coletadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que eles fornecem.

A exceção ocorreu nos indicadores utilizados na área de licitação, em que se verificou fragilidades relacionadas aos critérios de validade e comparabilidade. Sob a mesma ótica, também se constatou fragilidades no que diz respeito às metas estabelecidas para esses indicadores em razão da pertinência e capacidade de atingimento. Recomendou-se à Secretaria Executiva que defina por meio de critérios objetivos quais serão os processos licitatórios prioritários e avalie a oportunidade de instituir indicadores que monitorem outros aspectos relacionados à condução dos processos licitatórios, a exemplo do tempo médio para a conclusão de processos por modalidade e da aptidão dos processos recebidos para licitar; e ainda reavalie as metas relacionadas aos indicadores que acompanham os processos licitatórios, com vistas a estabelecer metas desafiadoras que fomentem a implantação de melhorias nos processos associados.

4. De que forma os indicadores de eficácia da gestão estão associados a efetiva entrega de produtos?

Os testes realizados evidenciaram que os indicadores avaliados refletem razoavelmente os produtos essenciais ao Ministério da Justiça, em função de subsidiarem o alcance das finalidades institucionais do órgão, e os objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico.

Ainda, verificou-se que os produtos atribuídos aos indicadores de eficácia são passíveis de comprovação documental, observando-se satisfatório domínio da Unidade, no que tange à obtenção e confiabilidade dos dados utilizados para a construção dos indicadores avaliados.

5. Em que medida os resultados dos indicadores estão recebendo a devida publicidade, assegurando a gestão transparente da informação?

A Secretaria Executiva, por determinação do Tribunal de Contas da União, deve apresentar no Relatório de Gestão os indicadores de desempenho da Unidade com o objetivo de demonstrar de que forma monitoram e avaliam o desempenho da gestão. Em cada um dos indicadores constam informações sobre a denominação, índice de referência, índice previsto e observado, periodicidade e fórmula de cálculo do indicador. No geral, são indicadores de fácil compreensão e entendimento, aptos a proporcionar ao cidadão informações gerais sobre as atividades desenvolvidas por cada Coordenação.

Os testes realizados evidenciaram, por outro lado, que os mecanismos de transparência ativa da Unidade carecem de melhorias de forma a facilitar a localização da informação pela sociedade.

Isso porque, as informações sobre as principais metas, resultados e indicadores de resultado, impacto dos programas, projetos, ações e atividades sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública não foram apresentadas no sítio institucional no formato estabelecido pelo Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal.



2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com vistas a avaliar como a UPC trata as recomendações do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (1) A Unidade Prestadora de Contas mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU? (2) existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?

A Secretaria Executiva, desde a implantação do sistema de monitoramento das recomendações exaradas pela CGU (Sistema MONITOR), envida esforços para reduzir a quantidade de recomendações expedidas pelo órgão de controle interno, conforme tabela comparativa a seguir:

Quadro 02 - Recomendações expedidas - CGU

Situação	Quantidade de Recomendações	
	Em 16/03/2016	Em 01/03/2017
Atendidas	213	35
Canceladas	2	0
Monitorando	37	12
Total:	252	47

Fonte: Relatório de Gestão - Tabela 68 – Recomendações Expedidas pela CGU – SE

O Relatório de Gestão do exercício de 2016 do Ministério da Justiça contempla os atos de gestão praticados pelas seguintes unidades prestadoras de contas:

- Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Cidadania – SE;
- Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual – CNCP;
- Gabinete do Ministro – GM;
- Comissão de Anistia – CA;
- Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania – SNJ;
- Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL.

O quantitativo de recomendações para cada UPC lançadas no Sistema MONITOR é a apresentada a seguir:

Quadro 03 - Recomendações – Sistema MONITOR

UPC	Qtd.	Situação Atual das Recomendações
Secretaria Executiva – SE	06	Recomendações em monitoramento com prazo de atendimento até novembro/2017
SNJ	05	Recomendações em monitoramento com prazo de atendimento até novembro/2017
CNCP	0	-
Gabinete do Ministro - GM	0	-
Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL	0	-
Comissão de Anistia – CA	0	-

Fonte: Sistema Monitor – Exercício 2016.

Cumprido ressaltar que não há recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão da Unidade no exercício de 2016.



2.5 Avaliação da Conformidade das Peças

Após consulta às documentações inseridas pela SE no Sistema de Prestação de Contas Anuais ao TCU (E-Contas), verificou-se que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal para o exercício de 2016 e que estas apresentaram os formatos e conteúdos em conformidade com os normativos do TCU.

No que tange aos tópicos especiais de execução orçamentária e financeira, verificou-se que os valores constantes no Relatório de Gestão da UPC estão compatibilizados com o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, à exceção do Quadro 3.3.6.1. - Resumo dos instrumentos celebrados e dos montantes transferidos nos últimos três exercícios, onde foi verificada uma diferença pontual, sem potencial para ensejar conclusões equivocadas na avaliação dos atos de gestão.

2.6 Avaliação do CGU/PAD

De acordo com o Relatório de Gestão – Exercício 2016 da Secretaria Executiva, a Corregedoria-Geral do Ministério da Justiça, subordinada ao Gabinete do Ministro, foi criada a partir do Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. Como integrante do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a Corregedoria-Geral do Ministério é Órgão Cadastrador do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, deste Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

A Unidade utiliza o Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, disponibilizado pela CGU, para armazenar e disponibilizar as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito do órgão. No exercício de 2016, a Corregedoria-Geral do MJ instaurou e conduziu os seguintes procedimentos disciplinares:

Quadro 04 – Procedimentos Disciplinares

PROCEDIMENTO DISCIPLINAR	INSTAURADOS	RELATADOS
Processo Administrativo Disciplinar	21	09
Sindicância Investigativa	51	41
Total	72	50

Fonte: Relatório de Gestão – Tabela 42: Procedimentos Disciplinares.

Ainda conforme o Relatório de Gestão, as informações relativas aos processos disciplinares inseridas no CGU-PAD foram registradas dentro dos prazos estabelecidos no § 3º, do Art. 1º, da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, com exceção de 3 procedimentos:

Quadro 05 – Registros CGU-PAD

Processo nº	Data da Publicação	Data da Inserção CGU-PAD
08001.000263/2016-96	21/01/2016	24/02/2016
08001.004235/2016-48	01/08/2016	20/10/2016
08001.007059/2016-04	29/12/2016	03/02/2017

Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria Executiva.

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do Sistema CGUPAD com a relação de processos administrativos disponibilizada pela Unidade, verificou-se a veracidade das informações inseridas no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, não tendo sido constatada nenhuma irregularidade.



2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Trata-se de análise com o objetivo de aferir e informar o atendimento aos Acórdãos e Decisões efetuadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no exercício de 2016, dirigidos à Unidade Prestadora de Contas (UPC), com determinação expressa para exame e acompanhamento pelo Controle Interno.

Após levantamentos no sítio do TCU e no Relatório de Gestão da UPC, verificou-se que o TCU não proferiu acórdãos com esse fim.

2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Após a execução dos trabalhos de auditoria, nos termos do escopo previamente detalhado, como resultado das análises verificou-se que:

- A gestão realizada na área de aquisições permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais;
- Não obstante as boas práticas identificadas na gestão de aquisições, constatarem-se fragilidades relacionadas sobretudo à estratégia organizacional e à gestão de riscos;
- Os processos de governança (avaliação, direção e monitoramento) das ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais precisam estar presentes na agenda da alta direção do Ministério da Justiça e Cidadania, principalmente quanto ao aperfeiçoamento dos viabilizadores: estruturas organizacionais e informação;
- O planejamento do Termo de Cooperação para implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil foi extemporâneo e impreciso, ocasionando excessivas alterações no projeto executivo e, conseqüentemente, no custo previsto;
- Os indicadores de desempenho da Unidade demonstraram-se, em geral, adequados, no entanto, não estão sendo efetivamente utilizados na retroalimentação do processo decisório.

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

Brasília/DF.



1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão de aquisições.

Fato

Em conformidade com o escopo firmado com o Tribunal de Contas da União – TCU, avaliou-se, como questão de auditoria, se a gestão realizada pela UPC, na área de aquisições, permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais. Os atos de gestão examinados referem-se ao exercício de 2016.

Com esse objetivo, foram definidos critérios para embasar as subquestões de auditoria:

- Lei n.º 8.666/1993 – Normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública.
- Decreto n.º 2.271, de 7/7/1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
- Decreto n.º 5.707, de 23/2/2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11/12/1990.
- Decreto n.º 7.689, de 2/3/2012. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens.
- Instrução Normativa SLTI/MP n.º 5, de 27/6/2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.
- Portaria MJ n.º 80, de 22/1/2016. Regulamenta os critérios e padrões definidos pela Instrução Normativa SLTI/MP n.º 5.
- TCU – Acórdão n.º 2.328/2015 – Plenário. Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições.
- TCU – Documento RCA (Riscos e Controles nas Aquisições), manual *online*. Acórdão n.º 1.321/2014 – Plenário.
- TCU – Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2.ª versão, 2014).
- COSO – Controle Interno - Estrutura Integrada. Sumário executivo (versão de maio de 2013).

Com base nesse material, foram elaboradas as seguintes subquestões de auditoria:

- 1) Governança - A estratégia organizacional adotada pela UPC contribui para que a gestão das aquisições esteja alinhada à missão institucional do órgão?



- 2) Governança - O ambiente de controle é estruturado para que os controles internos estabelecidos para a área de aquisições abranjam o comprometimento com padrões de integridade e de transparência?
- 3) Governança - A unidade adota, para a área de aquisições, políticas ou diretrizes de gestão de riscos direcionadas para o alcance dos objetivos do Ministério/UPC?
- 4) Gestão - Os controles utilizados na condução dos processos licitatórios e contratuais estão estruturados de forma a permitir a observância dos normativos gerais e específicos (aplicáveis e vigentes para cada caso) sobre aquisições públicas?
- 5) Gestão - A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos das áreas envolvidas com aquisições, verificando se estão com quantidade necessária e com qualificação (competências) conciliada às suas atribuições?

Para responder às questões e subquestões, aplicou-se método de avaliação constituído por quatro exames:

Exame 1: Autoavaliação da Unidade por questionários eletrônicos.

Neste exame, disponibilizou-se à UPC questionário eletrônico autoavaliativo composto por 36 questionamentos de múltipla escolha, as quais abordaram diversos aspectos pertinentes às questões de auditoria propostas. A estrutura do questionário foi criada com atribuição de pontuação para cada uma das respostas propostas. O questionário também permitiu a complementação das respostas adotadas com campo para inserção de comentários e apresentação de evidências por parte das UPCs.

Exame 2: Avaliação da Unidade pela CGU.

A partir das respostas apresentadas no questionário, dos comentários e das evidências anexadas, realizou-se avaliação de forma a confirmar as afirmações prestadas pela UPC. De forma complementar à análise, foram aplicados testes específicos em amostra de processos licitatórios e contratuais realizados no exercício de 2016 (detalhados a seguir brevemente em tópico específico). Os exames aplicados possibilitaram a realização de comparativo entre as afirmações dispostas no questionário com os critérios avaliativos adotados, bem como comparativo dessas afirmações em contraponto às práticas adotadas na condução dos procedimentos licitatórios e contratuais.

Exame 3: Classificação da Unidade em níveis de maturidade.

Finalizada a avaliação por parte da CGU, a pontuação obtida pela UPC no questionário permitiu realizar o enquadramento da unidade em três níveis de desenvolvimento – inicial, intermediário e avançado – para cada um dos aspectos elencados¹ nas questões de auditoria propostas.

¹ Estratégia Organizacional; Controles Internos; Gestão de Riscos; Procedimentos Licitatórios e Contratuais; e Estrutura de Recursos Humanos.



Exame 4: Validação com a Unidade e conclusão da equipe sobre a subquestão de auditoria.

Por último, os resultados da avaliação foram apresentados à UPC de forma a validar as conclusões obtidas.

Frisa-se que o objetivo do presente trabalho foi apresentar *diagnóstico da gestão das aquisições promovidas na UPC para o exercício de 2016 sobre os cinco aspectos elencados*. Dessa forma, não serão emitidas recomendações para tratamento das oportunidades de melhorias identificadas. A Coordenação planeja realizar, ainda em 2017, Ações de Controle específicas para o aprofundamento das oportunidades de melhoria das UPCs, das quais poderão resultar em recomendações.

Salienta-se também que os testes aplicados na amostra abordaram a existência de estruturação mínima de gestão e governança para condução das aquisições pela unidade. Dessa forma, o escopo de auditoria aplicado **não certifica** que as aquisições realizadas estejam livres de falhas à luz das boas práticas, normativos gerais e específicos relacionados às aquisições.

Amostra de Processos

Considerando extração realizada no Tesouro Gerencial, considerando ainda o critério de materialidade, selecionou-se 4 processos licitatórios, os quais representaram 75,74%² de todas aquisições realizadas pela unidade no exercício de 2016.

Resultados

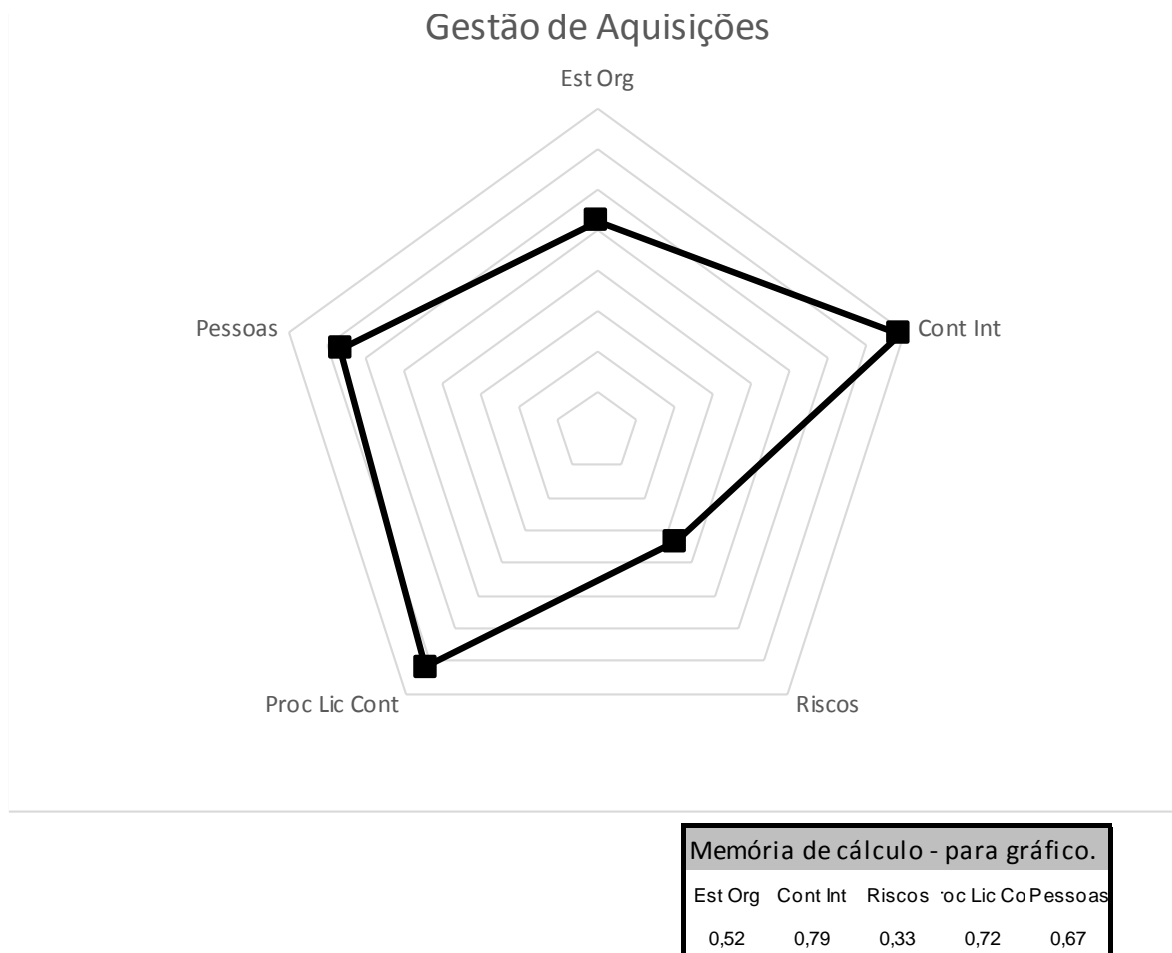
Os exames aplicados pela equipe para avaliar a questão de auditoria indicaram que a gestão realizada na UPC na área de aquisições permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendam aos preceitos legais, não obstante haver pontos de fragilidades e melhorias identificados para cada um dos quesitos.

Adicionalmente, os exames permitiram avaliar a UPC em cada uma das subquestões. O gráfico a seguir apresenta relativização entre pontuações obtidas pela UPC para cada uma dessas cinco áreas avaliadas. Sua memória de cálculo apresenta a pontuação obtida pela UPC (divisão entre pontos obtidos pela UPC e os pontos possíveis em forma percentual, ou seja, sendo o máximo 1). Assim, quão mais distantes do centro estiverem cada um dos vértices do polígono (marcados por quadrados), maior foi a pontuação obtida pela UPC para a área avaliada (em relação às pontuações das demais áreas).

² Volume de recursos avaliados: R\$ 16.260.525,88.



Figura 2: Relativização entre pontuações obtidas pela Secretaria Executiva.



Fonte: Papel de Trabalho de Conclusão PT-1 Conc quest SE.

No caso da Secretaria Executiva (SE), os exames apontaram que as áreas mais desenvolvidas são pessoas (0,67), controles internos (0,79) e procedimentos licitatórios e contratuais (0,72), sendo os vértices dessas áreas os mais distantes do centro.

Considerando as subquestões de auditoria propostas, consubstancia-se a seguir as seguintes avaliações.

Estratégia Organizacional: Governança - A estratégia organizacional adotada pela UPC contribui para que a gestão das aquisições esteja alinhada à missão institucional do órgão?

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicaram que a UPC se encontra em nível intermediário de alinhamento à estratégia organizacional definida pela Unidade.

Nos exames restou evidenciada a vinculação entre as aquisições da SE e sua missão institucional. Todavia, em que pese a pertinente vinculação, falta a institucionalização de um Plano Anual de Aquisições para unidade. É crucial que este plano seja aprovado pela autoridade máxima e que contemple detalhadamente aspectos como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês),



programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição. Além da formalização do plano, deve ser dada a ele a devida transparência e periodicamente ter sua execução monitorada.

A adoção do Plano Anual nos moldes propostos reduz o risco da realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento, de falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição, realização de contratações emergenciais sem amparo legal, realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade e ainda permite a priorização de aquisições, para que, em períodos que sejam realizados cortes orçamentários, haja subsídios para tomada de decisão de quais aquisições devem ser mantidas ou cortadas. Importante destacar a necessidade de que a prática esteja normatizada de forma que o procedimento se torne uma atividade permanente na UPC.

Outros pontos de melhoria identificados no quesito dizem respeito a necessidade do estabelecimento de diretrizes operacionais que orientem as aquisições da unidade, como políticas de compras, de estoques, terceirização, política de sustentabilidade, tanto ambiental como econômica e social; e a importância em definir para área de aquisições objetivos específicos com indicadores e metas associados.

Não obstante a unidade possuir o indicador “Quantidade de processos prioritários concluídos”, há a necessidade de desenvolvimento de outros indicadores que incluam demais aspectos importantes para a tomada de decisão e monitoramento dos processos licitatórios, como por exemplo o tempo médio de conclusão de processos.

Controles Internos: Governança - O ambiente de controle é estruturado para que os controles internos estabelecidos para a área de aquisições abranjam o comprometimento com padrões de integridade e de transparência?

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível avançado de desenvolvimento do ambiente de controle no que tange a padrões de integridade e transparência.

Destaca-se a existência de Comissão de Ética com canal de comunicação, ainda que de forma incipiente, com o objetivo de disseminar normas sobre ética, envio de dúvidas e envio de denúncias. Não obstante a existência de canal de comunicação, a comissão não possui indicadores ou ferramentas para monitoramento de suas atividades, quantitativos de dúvidas e denúncias e nem definição de prazos para respostas/apurações. Conforme plano de trabalho da comissão para 2017, estão previstas atividades que consistem em monitoramento de sua atividade.

Destaca-se também a existência de Portarias consolidando diversas normas sobre aquisições, como: disposição sobre planejamento e aquisições compartilhadas de bens e serviços; instituição de calendário anual de compras de materiais de consumo, materiais permanentes e equipamentos e de contratações de obras e serviços; e regulamentação de critérios e padrões para realização de pesquisa de preços, definidos pela IN SLTI nº 05/2014.



Encontra-se sistematizado na UPC a promoção de transparência ativa de informações referente às aquisições, por meio do Portal da Transparência Pública, disciplinado pela Portaria Interministerial nº 140/2006.

Na UPC também está definida uma política de delegação e reserva de competência para autorização de aquisições, embora os mecanismos de monitoramento dos atos delegados necessitem de aperfeiçoamento.

Outra questão desenvolvida na UPC diz respeito à identificação de funções críticas para área de aquisições. A Unidade demonstrou a segregação de funções a partir da diferenciação entre a requisição pelos setores demandantes, os procedimentos realizados pelas unidades da CGL e a aprovação dos atos pelas autoridades competentes.

Gestão de Riscos: Governança - A unidade adota, para a área de aquisições, políticas ou diretrizes de gestão de riscos direcionadas para o alcance dos objetivos do Ministério/UPC?

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível inicial de mapeamento e avaliação de riscos direcionados para o alcance de seus objetivos. Conforme testes aplicados e respostas da SE ao questionário indicam, ainda está em estágio incipiente o mapeamento e avaliação dos riscos à realização dos objetivos estratégicos relacionados às aquisições.

Espera-se que, com o advento da Portaria MJSP nº 366/2017, a qual institui a Política de Gestão de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério, sejam dadas diretrizes que permitam à UPC realizar o devido mapeamento e avaliação dos riscos que possam impactar os objetivos definidos para a área de aquisições. Importante que a Política de Riscos esteja alinhada aos objetivos estratégicos da UPC e conseqüentemente ao plano anual de aquisições elaborado.

Procedimentos Licitatórios e Contratuais: Gestão - Os controles utilizados na condução dos processos licitatórios e contratuais estão estruturados de forma a permitir a observância dos normativos gerais e específicos (aplicáveis e vigentes para cada caso) sobre aquisições públicas?

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível avançado em relação à adoção de controles que permitem a observância de normativos e boas práticas sobre aquisições.

Conforme avaliação e testes aplicados verifica-se que a UPC adota rotinas de revisão dos artefatos de planejamento da contratação, como estudos técnicos, plano de trabalho e termo de referência/projeto básico, bem como a adoção de mecanismos de padronização de processos de trabalho, o que traz segurança e regularidade para o processo como um todo. Verificou-se também a correlação entre os artefatos de planejamento e o plano estratégico do órgão, não obstante não haver sua menção expressa.

A partir dos testes promovidos sobre a amostra de processos, a UPC também se destaca pela rotina de análise efetuada sobre as pesquisas de preço de suas aquisições, segundo os fundamentos e critérios da IN SLTI nº 05/2014 e Portaria MSJP nº 80/2015.



Como ponto positivo ainda se salienta o atingimento de níveis satisfatórios quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais pertinentes ao atesto, prazos de entrega, pagamento e prestação de garantia contratual.

No que tange às oportunidades de melhoria identificadas, ressaltam-se os avanços que podem ser obtidos com o aprimoramento dos procedimentos referentes à oficialização de demanda e à elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Conforme o levantamento de Riscos e Controles nas Aquisições – RCA TCU, a oficialização da demanda é representada por documento, assinado pelo requisitante, que explicita a necessidade da contratação em termos de negócio da organização. A ausência de formalização da demanda eleva o risco de que a aquisição não atenda a necessidade que a originou, com consequente desperdício de recursos.

Dessa forma, é salutar que a alta administração estabeleça normativo que defina os critérios para elaboração de documento de oficialização da demanda pelo requisitante, no qual esteja caracterizada a real necessidade da organização em termos de negócio. A clara definição da demanda promove mais segurança ao processo e o torna mais célere e efetivo, tendo em vista que não serão necessários tantos ajustes na contratação da solução, bem como em sua execução.

No que se refere aos estudos técnicos preliminares, além de atestar a viabilidade técnica da contratação, é este artefato de planejamento que fundamenta a confecção do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR).

Nesse sentido, uma vez que a elaboração do PB ou TR é obrigatória independentemente da forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços, a obrigatoriedade se estende à elaboração dos estudos técnicos preliminares para todas as contratações, levando-se em consideração a complexidade que cada solução exige (soluções mais simples, estudos mais simples; soluções mais complexas, estudos mais complexos).

Ainda nesse contexto, cabe referência às ações implementadas pela Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (Sesge/MJSP), quanto ao aprimoramento dos controles internos para acompanhamento e avaliação dos projetos de Segurança Pública dos Jogos Rio 2016, a qual ganhou o **4º Prêmio de Boas Práticas** da Controladoria Geral da União.

Com a missão de especificar e contratar produtos e serviços dos mais variados graus de complexidade dentro de um curto espaço de tempo, a Sesge lançou mão de ferramentas de gerenciamento de projetos para condução de todo o processo licitatório. O modelo criado incorporou em todos os tipos de aquisições os preceitos contidos na Instrução Normativa MP/SLTI nº 04/2014, a qual trata especificamente das contratações de solução de tecnologia da informação. O modelo customizado, focado no **Planejamento**, trouxe grandes avanços nas rotinas de governança da Sesge, das quais se destacam:

- Definição clara de todo o projeto, com a construção da Matriz de Responsabilidades para as principais atividades de execução e controle dos contratos, de forma a permitir o adequado respeito ao princípio da segregação de funções;



- Mudança de paradigma na oficialização da demanda, a qual não definia em princípio o objeto a ser adquirido e sim o problema a ser atacado. A partir disso, avaliavam-se tanto as diversas soluções disponíveis no mercado para atendimento da demanda, quanto se seria o caso de desencadear o processo licitatório;

- Aproximação das áreas requisitantes e de logística por meio da formação de Equipes de Planejamento das Contratações (EPCs), cuja composição multidisciplinar conta com integrantes das áreas técnica, administrativa e finalística. Esta composição multidisciplinar também foi observada por ocasião de formação das comissões de fiscalização e recebimento.

- Análise da pesquisa de preço em conformidade com a IN nº 05/2014, a qual contemplava todas as possibilidades de composição de preço de referência dos itens licitados, considerando as médias, medianas e médias ponderadas de todos os preços obtidos pela Sesge, seja a partir dos orçamentos emitidos pelos fornecedores, seja a partir de consultas aos sites de Compras Governamentais. Frisa-se que, embora os valores médios calculados, utilizou-se como preço de referência, em regra, o **menor preço**. Sempre que o menor preço foi preterido, fez-se necessária a apresentação de justificativa da Equipe de Planejamento da Contratação.

Em que pese as peculiaridades da Sesge quanto à sua estruturação e objetivos, vislumbra-se que o modelo adotado possa, com as devidas proporções, ser replicado na Secretaria Executiva, o qual sem dúvida trará ganhos em sua governança de aquisições.

Estrutura de Recursos Humanos: Gestão - A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos das áreas envolvidas com aquisições, verificando se estão com quantidade necessária e com qualificação (competências) conciliada às suas atribuições?

Os exames executados pela equipe para avaliar a subquestão indicam que a UPC se encontra em nível avançado de avaliação da estrutura de recursos humanos envolvidos com aquisições.

Verificou-se que a UPC realiza a identificação das competências (habilidades e conhecimentos) necessárias à atuação dos servidores da área de aquisições. A UPC também realiza a avaliação periódica da força de trabalho em termos quantitativos e qualitativos. Há ainda na unidade a institucionalização de Plano de Capacitação direcionado ao desenvolvimento de competência de todos os servidores envolvidos com as aquisições.

Como oportunidade de melhoria identificada neste quesito está a seleção de ocupantes de funções-chave a partir do mapeamento de competência realizado. Importante frisar que funções-chave não se limitam a cargos de direção, uma vez que, embora não exercendo papel de chefia, são críticas para o processo. Podemos citar como exemplo o pregoeiro, fiscal de contrato, gestor de contrato, etc.

Conforme os exames e ponderações acima demonstraram, a UPC se destacou pelos Controles Internos, Estrutura de Recursos Humanos e Procedimentos Licitatórios e



Contratuais constituídos. Os pontos de melhoria mais significativos se encontram nos quesitos Estratégia Organizacional e Gestão de Riscos.

Por último, mas não menos importante, é fundamental enfatizar que, para o sucesso das ações que serão implementadas para ajuste das fragilidades e pontos de melhorias identificados, haja elevado grau de comprometimento da alta administração na implementação das mudanças que se fizerem necessárias. Impreterivelmente, o sucesso da implementação das políticas públicas da unidade será reflexo da boa governança promovida sobre suas aquisições.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Alinhamento dos Indicadores de Desempenho da Secretaria Executiva aos objetivos e finalidades institucionais da Unidade.

Fato

Considerando a descrição do escopo da avaliação da utilização dos indicadores de desempenho no processo de tomada de decisão da Secretaria Executiva constante do item 2.3 deste Relatório, as verificações relacionadas a este item foram conduzidas com vistas a responder à seguinte questão de auditoria:

- De que forma os indicadores de desempenho estão alinhados aos objetivos e às finalidades institucionais da Unidade?

Nesse sentido, os exames foram realizados com vistas a identificar se os indicadores de desempenho utilizados se encontram integrados aos instrumentos de planejamento orçamentário e estratégico do órgão e aos macroprocessos da unidade e se refletem as principais finalidades/objetivos da Unidade.

De acordo com o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, o Ministério da Justiça, ao elaborar suas ferramentas de gestão – seja por meio do Planejamento Estratégico ou mesmo pelo Plano Plurianual, busca aderência às suas atividades finalísticas e entregas à sociedade. Os principais indicadores de desempenho utilizados pelo órgão estão relacionados a esses instrumentos – Planejamento Estratégico, Plano Plurianual (PPA) e, conseqüentemente aos macroprocessos finalísticos da Unidade.

No caso do Planejamento Estratégico, há 17 objetivos estratégicos, correlacionados a 34 indicadores, que representam uma visão integrada dos resultados a serem alcançados para o período. Os objetivos estratégicos e respectivos indicadores relacionados diretamente à Secretaria Executiva são os elencados a seguir:

Quadro 06 – Objetivos Estratégicos

Objetivo Estratégico	Indicador Estratégico	Unidade Responsável
(5) Ampliar ações de participação social e de comunicação com a sociedade	Índice de participação social	Gabinete do Ministro / Secretaria de Assuntos Legislativos
	Índice de exposição na mídia	Gabinete do Ministro



Objetivo Estratégico	Indicador Estratégico	Unidade Responsável
(12) Aperfeiçoar o diálogo intersetorial nos temas afetos ao Ministério da Justiça.	Número de pactuações com outros Ministérios, órgãos afins e outros poderes para execução de políticas públicas transversais prioritárias	Coordenação Geral de Gestão Estratégica - CGGE
(13) Promover eficiência e eficácia dos instrumentos de parceria em apoio à execução de políticas públicas	% parcerias com objetos concluídos com êxito.	Coordenação Geral de Gestão Estratégica - CGGE
(14) Promover a valorização e o desenvolvimento dos servidores	% de Satisfação dos Servidores (Pesquisa de clima organizacional: bem-estar, satisfação dos servidores, comunicação, participação interna, absenteísmo, qualidade dos serviços de TI, etc.)	Coordenação Geral de Gestão Estratégica - CGGE
	Plano Anual de Capacitação	
(15) Aprimorar e integrar a gestão e a governança institucional.	Execução orçamentária	Coordenação Geral de Orçamento e Finanças - CGOF
(16) Aprimorar a gestão da logística e a infraestrutura interna.	Percentual médio de satisfação dos usuários em relação aos serviços gerais	Coordenação Geral de Gestão Estratégica - CGGE
	Quantidade de processos licitatórios prioritários concluídos	
(17) Fortalecer e ampliar a estrutura e os serviços de TI.	Percentual de projetos no prazo dentre os Projetos de Tecnologia da Informação elencados no PDTI	Coordenação Geral de Gestão Estratégica - CGGE
	Percentual de disponibilidade dos serviços estratégicos de TI	

Fonte: Planejamento Estratégico Ministério da Justiça 2015-2019

Importante registrar como oportunidade de melhoria para a Secretaria Executiva o fato de que seria interessante a utilização de outros indicadores, juntamente com os já relacionados aos objetivos estratégicos 15 e 16 que refletissem melhor o aprimoramento e integração da gestão e governança institucional, bem como o aprimoramento da gestão da logística e a da infraestrutura interna. Tais objetivos estratégicos não devem ser medidos apenas por indicadores quantitativos como o percentual de execução orçamentária ou a quantidade de processos licitatórios prioritários concluídos.

Conforme o Guia Metodológico – Indicadores de Programas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, a desinformação poderá implicar no desperdício de tempo e de recursos públicos, além da falta de visibilidade de atendimento das expectativas da sociedade.

Quanto a relação dos indicadores de desempenho do PPA, a Secretaria Executiva também tenta integrar seus objetivos estratégicos e finalidades ao documento orçamentário, conforme demonstrado na Tabela 18 do Relatório de Gestão reproduzida a seguir:

Quadro 07 – Indicadores relacionados ao PPA



Unidade: Secretaria-Executiva		
Objetivo Estratégico 2015-2019	Objetivos/Metas/Iniciativas do PPA 2016-2019	Competências (De acordo com o Regimento Interno da SE, Portaria nº 565, de 11/05/2016)
(14) Promover a valorização e o desenvolvimento dos servidores	As competências da SE possuem relação com PPA 2016-2019 por de ações do Programa 2112 – Gestão e Manutenção, não havendo neste programa o atributo “Objetivo”	Art. 48 – Competências da Coordenação-Geral de Recursos Humanos.
(15) Aprimorar e integrar a gestão e a governança institucional.		Art. 63 – Competências da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças.
(16) Aprimorar a gestão da logística e a infraestrutura interna.		Art. 13 – Competências da Coordenação-Geral de Gestão Documental e Serviços Gerais. Art. 27 – Competências da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos
(17) Fortalecer e ampliar a estrutura e os serviços de TI.		Art. 43 – Competências da Coordenação-Geral de Infraestrutura e Governança de Tecnologia da Informação Art. 47 – Competências da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Sistemas

Fonte: Tabela 18: Vinculação dos Planos – SE – Relatório de Gestão do Exercício de 2016.

Ao vincular os objetivos estratégicos às metas do PPA e também às competências da Unidade, a Secretaria Executiva assegura que seus indicadores também reflitam tal relação.

Por fim, no que diz respeito aos macroprocessos finalísticos e sua integração aos indicadores de desempenho, na elaboração do Planejamento Estratégico, o Ministério da Justiça construiu a Cadeia de Valor, agrupando em macroprocessos aqueles processos considerados relevantes para desempenhar as grandes funções estratégicas da instituição.

Sendo a Secretaria Executiva a Unidade regimentalmente responsável pela execução dos macroprocessos que dão suporte aos demais órgãos do MJ, ela presta apoio às demais unidades do Ministério por meio de 05 macroprocessos de apoio, a saber:

Quadro 08 – Macroprocessos Secretaria Executiva

Nº	Macroprocessos - SE	Processos relacionados na Unidade
1.	Gestão e Controle institucional	Gerir estratégia / prestar contas da gestão / apurar danos ao erário / gerir a estrutura organizacional / gerir informação bibliográfica / realizar gestão documental / gerir processos organizacionais / gerir portfólio de programas e projetos / gerir desempenho institucional
2.	Gestão de Orçamento, Finanças e Contabilidade	Gerir planejamento orçamentário / gerir execução orçamentária / gerir programação financeira / gerir contabilidade / gerir informações de custos / gerir emendas parlamentares individuais / realizar gestão dos fundos afetos ao Ministério da Justiça
3.	Gestão de Pessoas	Gerir provimento de cargos / processar folha de pagamento / gerir atos de aposentadoria e pensões / gerir concessões, benefícios e vantagens / gerir competências e desempenho de servidores / gerir saúde e segurança ocupacional / gerir clima organizacional / gerir programa de estágio supervisionado / gerir educação corporativa.
4.	Gestão de Logística	Gerir aquisições de bens e contratações de serviços / gerir suprimentos / gerir patrimônio / gerir bens patrimoniais destinados ao FUNAD / gerir projetos de arquitetura e engenharia / gerir serviços de transporte / gerir diárias e passagens / gerir segurança institucional / gerir eventos.



Nº	Macroprocessos - SE	Processos relacionados na Unidade
5.	Governança da Tecnologia da Informação	Gerir estratégia de serviços de TI / gerir desenho de serviços de TI / gerir transição de serviços de TI / gerir operações de serviços de TI / gerir desempenho de serviços de TI.

Fonte: Cadeia de Valor – Planejamento Estratégico - MJ

É possível verificar nos Indicadores de Desempenho registrados nos quadros anteriores a estreita relação entre eles e os macroprocessos da Secretaria Executiva.

Diante do exposto, conclui-se que há uma preocupação da Secretaria Executiva em elaborar seus indicadores de desempenho tendo como referencial as finalidades institucionais da Unidade, bem como seu planejamento estratégico e orçamentário.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de efetivo monitoramento do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública reduzindo a capacidade de utilização dos indicadores desempenho no processo decisório.

Fato

As verificações relacionadas a este item foram conduzidas com vistas a responder à seguinte questão de auditoria:

- De que forma a Unidade utiliza-se dos indicadores no monitoramento e na avaliação de seu desempenho para retroalimentar o processo decisório?

Nesse sentido, os exames foram realizados com vistas a identificar se as causas de não atingimento ou de uma recorrente superação das metas estabelecidas são identificadas, levadas ao conhecimento da administração e ensejam a alteração de políticas e/ou processos de trabalho e se os indicadores são úteis para avaliação e mitigação dos riscos da Unidade.

O monitoramento do desempenho das unidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública se dá, sobretudo, por meio do acompanhamento dos indicadores e dos projetos constantes do Planejamento Estratégico.

Os indicadores do Planejamento Estratégico (PE) 2015-2019 relacionados à atuação da Secretaria Executiva e das unidades consolidadas em seu Relatório de Gestão referem-se aos objetivos estratégicos de ampliar ações de participação social e de comunicação com a sociedade; aperfeiçoar o diálogo intersetorial nos temas afetos ao Ministério da Justiça; promover eficiência e eficácia dos instrumentos de parceria em apoio à execução de políticas públicas; promover a valorização e o desenvolvimento dos servidores; aprimorar e integrar a gestão e a governança institucional; aprimorar a gestão da logística e a infraestrutura interna; e fortalecer e ampliar a estrutura e os serviços de TI.

A Secretaria-Executiva além de ser responsável pelos indicadores e projetos estratégicos relacionados às suas atividades, atua, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional, disseminando métodos de planejamento, de monitoramento e de avaliação de gestão, de forma que a definição da metodologia de acompanhamento do Planejamento Estratégico de todo o Ministério é coordenada pela Secretaria.



A avaliação da metodologia de acompanhamento do PE demonstrou que o monitoramento dos indicadores e dos projetos inseridos no Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem características que possibilitariam o auxílio ao processo decisório.

A Portaria nº. 1.500/2015, que aprovou o PE 2015-2019, nesse sentido, estabeleceu que o Planejamento Estratégico, os projetos e seus resultados fossem sistematicamente monitorados e avaliados, com o fim de identificar e viabilizar ajustes e ações corretivas que contribuam com o atingimento dos objetivos estabelecidos.

Para isso, foi estabelecida estratégia que prevê fases que envolvem controle semanal de Projetos Estratégicos, Reunião mensal de Status Report (RS) em que devem ser discutidos os aspectos de desempenho não esperados e, ainda, Reunião quadrimestral de Avaliação da Estratégia (RAE), momento em que há espaço para reflexão da alta cúpula sobre os grandes resultados da estratégia e a identificação de oportunidades de ajustes.

Ainda no âmbito de acompanhamento do Planejamento Estratégico, há o Comitê de Governança Estratégica, instituído, por meio da Portaria nº 1.185, de 11/7/2014, para, dentre outros assuntos, propor diretrizes estratégicas e monitorar os objetivos, indicadores, metas e/ou iniciativas que foram priorizados pelo Secretário Executivo e pelo Ministro da Justiça.

Em que pese a existência do rito de monitoramento e das instâncias de deliberação estabelecidas, em razão das constantes alterações de direção realizadas no exercício de 2016, o acompanhamento do Planejamento Estratégico não foi efetivamente realizado, encontrando-se suspenso para realinhamento às prioridades da nova gestão da Pasta Ministerial.

A suspensão permitiu a realização de apenas duas Reuniões de Status Report (RS), nos meses de janeiro e fevereiro. Nesses momentos se iniciaram as discussões sobre o desempenho com encaminhamentos para a correção de situações de atraso dos Projetos Estratégicos.

No entanto, a ausência de continuidade dos trabalhos, sobretudo a não realização das Reunião quadrimestrais de Avaliação da Estratégia (RAE), impediu a efetiva utilização dos indicadores de desempenho no processo decisório

O Comitê de Governança Estratégica, no mesmo sentido, não executou as competências a ele estabelecidas, haja vista que em 2016 reuniu-se apenas no dia 28/01/2016. A ata da reunião demonstra que foi apresentada breve exposição de cada titular ou representante de Unidade do Ministério com reflexões acerca de cada objetivo estratégico, seus indicadores, seus resultados alcançados até o momento, não havendo deliberações e ou/tomada de decisões relevantes.

No que se refere à utilização dos indicadores para avaliação e mitigação dos riscos da Unidade, a suspensão do acompanhamento do Planejamento Estratégico, impediu que fossem identificadas ações que evidenciassem o uso dos indicadores na avaliação e mitigação dos riscos de não cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Além disso, a inexistência de metas parciais para os indicadores de eficácia do Planejamento Estratégico da Secretaria-Executiva dificultou a tomada de ações corretivas na adequada tempestividade, conforme a própria unidade reconheceu na Informação nº



2/2017/SE. O documento, no entanto, afirmou estar previsto o estabelecimento de metas parciais para os indicadores estratégicos em repactuação.

Sobre o assunto, merece destaque os dizeres da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº. 01/2016, que em seu artigo 13 dispõe que os órgãos do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos. A norma define, ainda, que a gestão de riscos observará a utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico.

Nesse sentido, considerando o momento de repactuação do Planejamento Estratégico e a publicação da Política de Gestão de Riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Portaria GM/MJSP nº. 366, de 03/05/2017, que prevê a aprovação de políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos de monitoramento e comunicação para a gestão da governança, integridade, riscos e controles internos, verifica-se importante janela de oportunidade para que alterações sejam realizadas na Unidade com vistas a compatibilizar a política e os processos de gestão de riscos ao Planejamento Estratégico.

Este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União ao instituir a sua Política de Gestão de Riscos, por meio da Portaria CGU nº. 915/2017, por exemplo, previu que fossem construídos indicadores de desempenho para a Gestão de Riscos, alinhados com os indicadores de desempenho do Ministério.

A criação de indicadores de desempenho para a Gestão de Riscos alinhados com os indicadores de desempenho elencados no Planejamento Estratégico tem potencial para assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a ausência de efetivo monitoramento do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública reduziu a capacidade de utilização dos indicadores de desempenho na alimentação do processo decisório, no entanto, a repactuação do Planejamento Estratégico e a instituição de Política de Gestão de Riscos demonstram a atuação do gestor para melhorar o processo de tomada de decisão.

Causa

Mudanças administrativas e de governo ocorridas em 2016 com a redefinição de prioridades da gestão;

Ausência de estratégias de manutenção e continuidade do processo de avaliação e monitoramento do Planejamento Estratégico, em razão dependência da atuação da alta administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº. 285/2017/SE-MJ, de 02/06/2017, a Unidade Examinada apresentou a Informação nº 3/2017/CGGE/SPO/SE com a seguinte manifestação:



“A unidade discorda parcialmente da assertiva sobre a prejudicialidade à tomada de decisão decorrente do fato de não haver metas parciais para todos os indicadores. A discordância decorre de:

- *do acompanhamento de parte dos indicadores dar-se de modo contínuo, de modo a permitir o acompanhamento pari passu de alguns dos fenômenos medidos.*
- *da impossibilidade de estabelecimento de metas intermediárias para alguns indicadores, dada a baixa recorrência da mensuração, como é o caso dos índices de mortalidade ou o de aferição dos índices de conclusão de processos licitatórios, cujo período de avaliação deve alinhar-se minimamente com o ciclo de execução do processo de trabalho.*

A unidade entende a importância da existência de indicadores parciais para a tomada de decisão, com a ressalva de que não se deve tomar a conclusão por regra, na medida em que nem sempre é possível ou desejável que metas parciais sejam levantadas ou quando o sejam acabem por representar adequadamente o fenômeno mensurado.”.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor demonstra concordância com as fragilidades descritas, à exceção de discordância parcial relacionada à necessidade de que todos os indicadores possuam metas intermediárias, sobretudo em razão de parte dos indicadores ser monitorado de modo contínuo e por haver a impossibilidade de estabelecimento de metas intermediárias para alguns indicadores, dada a baixa recorrência da mensuração.

Apesar disso, a unidade entende a importância da existência de indicadores parciais para a tomada de decisão, com a ressalva de que não se deve tomar a conclusão por regra.

De fato, o entendimento desta equipe de auditoria é de que cabe ao gestor, considerando as limitações existentes e as características específicas de cada indicador, identificar em quais situações é necessário o estabelecimento de metas parciais que permitam alimentar o sistema de *feedback* sobre desempenho e o processo de aprendizagem organizacional.

A reflexão acerca da necessidade de se estabelecer metas intermediárias se fundamenta no fato de que, conforme estabelecido no Manual de Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União, as informações sobre desempenho são essencialmente comparativas, de forma que a capacidade de correção de rumos é possível quando os dados obtidos são confrontados tempestivamente com metas preestabelecidas ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores.

De igual maneira, o documento do TCU afirma que mesmo para os programas de execução contínua deve haver objetivos intermediários, com prazos determinados, cujo alcance pode ser avaliado.

Dessa forma, conclui-se que o gestor deve realizar avaliação acerca do estabelecimento de metas intermediárias para os indicadores de desempenho, abstendo-se de estabelecê-las quando houver justificativa técnica ou o custo benefício da prática não se mostrar favorável.

Recomendações:



Recomendação 1: Estabelecer estratégia de disseminação de conhecimento sobre monitoramento e de avaliação de gestão entre as diversas unidades do Ministério, de forma que os indicadores estabelecidos sejam capazes de auxiliar o processo decisório.

Recomendação 2: Incluir no processo de construção da política de Gestão de Riscos do Ministério da Justiça e Segurança Pública a necessidade do estabelecimento de indicadores de desempenho para a Gestão de Riscos, alinhados com os indicadores de desempenho do Planejamento Estratégico.

Recomendação 3: Incluir, sempre que possível, metas intermediárias para os indicadores de desempenho acompanhados pela Unidade, de forma a sistematizar avaliações intermediárias de desempenho capazes de identificar atraso ou entraves que dificultariam o atingimento dos resultados ao final do ciclo.

Recomendação 4: Estabelecer, por meio de expediente interno formalizado, a necessidade de realização de acompanhamento contínuo dos indicadores e dos projetos estratégicos do Ministério no âmbito da Secretarias do Ministério da Justiça, de forma que eventuais mudanças de governo e de administração não inviabilizem a execução das atividades de acompanhamento e de avaliação dos programas e projetos sob a responsabilidade de cada Unidade, garantindo o cumprimento das competências estabelecidas no art. 53 do Decreto n. 8668/2016.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Indicadores de Eficácia utilizados pela Secretaria Executiva

Fato

As verificações relacionadas a este item foram conduzidas com vistas a responder à seguinte questão de auditoria:

- Como os indicadores de eficácia e as metas relacionadas a esses indicadores foram definidos e qual o grau de objetividade dos critérios estabelecidos?

Nesse sentido, os exames foram realizados com vistas a verificar em que medida (i) os indicadores de eficácia atendem aos critérios de validade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade, estabilidade e economicidade; (ii) as metas estabelecidas são específicas, mensuráveis, apropriadas e realistas; e (iii) como são definidos os responsáveis pela elaboração, alimentação e avaliação dos indicadores.

De acordo com informações disponibilizadas pela Secretaria Executiva, a Unidade apresentou 22 indicadores de eficácia, a saber:

Quadro 09 – Indicadores de Eficácia

Nome do Indicador	Finalidade
Percentual de execução do limite orçamentário disponível destinado à capacitação até o final de outubro de 2017	Executar o limite orçamentário disponível para a CGRH destinado à capacitação no âmbito do Núcleo Central do Ministério da Justiça e Cidadania até o final de outubro de 2017. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Percentual de processos licitatórios concluídos	Concluir processos licitatórios. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Percentual de solicitações de suporte atendidas e respondidas	Atender e responder solicitações de suporte ao Sistema SEI. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)



Nome do Indicador	Finalidade
Percentual de execução do limite orçamentário disponível de janeiro a outubro de 2017	Executar o limite orçamentário disponível até o final de outubro de 2017. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Quantidade de horas de capacitação oferecidas	Oferecer capacitações relacionadas às temáticas de atividades desenvolvidas pela CGGE. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Número de Unidades que aderirem ao modelo de apuração de custos	Aderir ao modelo de apuração de custos do MJ. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Percentual de atendimentos concluídos do catálogo de serviços do SICAU	Atender as demandas elencadas no catálogo de serviços do SICAU. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)
Percentual de processos licitatórios concluídos	Concluir processos licitatórios. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)
Percentual de execução do limite orçamentário disponível de janeiro a outubro de 2016	Executar o limite orçamentário disponível para a CGL e CGTI até o final de outubro de 2016. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)
Quantidade de turmas de capacitação oferecidas relacionadas às temáticas de atividades desenvolvidas pela CGGE	Oferecer turmas de capacitação relacionadas às temáticas de atividades desenvolvidas pela CGGE. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)
Quantidade de unidades vinculadas ao MJ com seccional de custos implementada	Implementar a seccional de custos nas unidades vinculadas ao MJ. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)
Percentual de atendimentos concluídos do catálogo de serviços do SICAU	Atender às demandas elencadas no catálogo de serviços do SICAU. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Percentual de projetos de TI estruturantes concluídos elencados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC	Executar os projetos estruturantes elencados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Percentual de disponibilidade dos serviços estratégicos de TIC	Garantir a disponibilidade dos serviços estratégicos de TIC. GDPGPE (NOV/16 a OUT/17)
Plano Anual de Capacitação	Monitorar e avaliar execução do plano de capacitação.
Execução orçamentária	Avaliar se o orçamento planejado está sendo efetivamente executado.
Quantidade de processos licitatórios prioritários concluídos	Monitorar o nível de atingimento dos procedimentos licitatórios considerados prioritários.
Percentual de projetos no prazo dos Projetos de Tecnologia da Informação elencados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI)	Identificar se a área de TI está conseguindo entregar os projetos elencados no PDTI.
Percentual de disponibilidade dos serviços estratégicos de TI	Avaliar se os serviços de TI considerados estratégicos estão em operação conforme acordado.
Percentual de execução do limite orçamentário disponível de janeiro a outubro de 2016	Executar o limite orçamentário disponível até o final de outubro de 2016. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)
Percentual de execução de projetos elencados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação	Executar os projetos elencados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)
Percentual de execução do limite orçamentário disponível dedicado à capacitação até outubro de 2016	Executar o limite orçamentário disponível para a CGRH destinado à capacitação no âmbito do Núcleo Central do Ministério da Justiça até o final de outubro de 2016. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)

Fonte: Nota Técnica nº 4/2017/CGGE/SPO/SE em resposta à S.A 201700434/001

Selecionou-se, por amostra não probabilística, 08 desses indicadores para verificação dos critérios ou ‘qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho’, conforme preceitua o Tribunal de Contas da União no documento intitulado “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”.

Os indicadores de eficácia avaliados foram:



- a) Quantidade de turmas de capacitação oferecidas relacionadas às temáticas de atividades desenvolvidas pela CGGE;
- b) Plano Anual de Capacitação;
- c) Execução Orçamentária;
- d) Percentual de execução do limite orçamentário disponível de janeiro a outubro de 2016;
- e) Percentual de disponibilidade dos serviços estratégicos de TIC;
- f) Percentual de projetos no prazo dos Projetos de TI elencados no PDTI;
- g) Quantidade de processos licitatórios prioritários concluídos;
- h) Percentual de processos licitatórios concluídos

À exceção dos indicadores de eficácia relacionados à licitação, que serão tratados em item específico deste Relatório, os indicadores de eficácia analisados estão condizentes com os critérios mínimos estabelecidos pelo TCU, uma vez que refletem o fenômeno monitorado, possibilitam comparações ao longo do tempo, possuem estabilidade conceitual, suas fórmulas de cálculo praticamente não variaram no tempo, as fontes de informação que alimentam os indicadores são confiáveis e de fácil acesso e as informações necessárias ao cálculo dos indicadores são coletadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que eles fornecem.

As metas fixadas aos indicadores avaliados também se mostraram adequadas, no sentido de expressarem o que deve ser alcançado, serem mensuráveis, estarem alinhadas aos objetivos gerais e estratégicos e também serem realistas, podendo ser alcançadas no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes.

Por fim, no que diz respeito à definição dos responsáveis pelos indicadores, a Secretaria Executiva esclareceu que tem como critério estabelecer como responsável a unidade da estrutura organizacional relacionada ao tema tratado. A elaboração dos indicadores é feita em conjunto com a Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e a unidade responsável pelo tema. A alimentação dos dados é feita pela unidade responsável pelo indicador. Alguns dos indicadores selecionados são também utilizados na avaliação institucional do Ministério e nesse caso a escolha dos responsáveis se dá conforme critérios estabelecidos no art. 15 da Portaria GM nº 3.403, de 30 de outubro de 2013:

“As metas institucionais e seus respectivos indicadores serão definidos por um grupo de trabalho a ser instituído por ato da Secretaria Executiva.

§1º O grupo de trabalho de que trata o caput, deverá ser constituído por dois servidores públicos em exercício nas unidades de avaliação, um titular e outro suplente, indicados formalmente pelo respectivo dirigente máximo, sessenta dias antes do final do ciclo de avaliação, e coordenado pela CGPLAN/DIPROG e pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH.

§2º Os servidores designados para o grupo de trabalho ficarão vinculados ao processo de avaliação institucional do ano correspondente.”

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Indicadores de Eficácia relacionados à licitação não atendem aos requisitos de qualidade e a definição das metas relacionadas apresentam fragilidade em razão da capacidade de atingimento.



Fato

Dentre os Indicadores de Eficácia selecionados para análise, dois relacionam-se à execução de processos licitatórios, ambos de responsabilidade da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos – CGL: Quantidade de processos licitatórios prioritários concluídos e Percentual de processos licitatórios concluídos.

Quadro 10 - Indicadores de Eficácia relacionados à processos licitatórios

Nome do Indicador	Finalidade do Indicador	Fórmula de Cálculo	Meta
Percentual de processos licitatórios concluídos	Concluir processos licitatórios. GDPGPE (NOV/15 a OUT/16)	Total de processos licitatórios concluídos/total de processos aptos para licitação recebidos*100	80%
*Quantidade de processos licitatórios prioritários concluídos	Monitorar o nível de atingimento dos procedimentos licitatórios considerados prioritários.	Total de processos prioritários/total de processos prioritários recebidos*100	80%

Fonte: Resposta a Solicitação de Auditoria 201700434/001.

* Apesar de referir-se à quantidade, a fórmula do indicador avalia o percentual de processos licitatórios prioritários concluídos

Em uma análise individual dos indicadores selecionados, verificou-se o atendimento de requisitos de qualidade desejáveis, no que tange aos critérios de validade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade, estabilidade e economicidade.

Quando analisados em conjunto, entretanto, observaram-se fragilidades relacionadas à validade e comparabilidade do indicador “Quantidade de Processos Licitatórios Prioritários”, pois, tendo em vista a forma como foi construído e a realidade da unidade, as métricas e o fenômeno aferidos são semelhantes àqueles estabelecidos para o indicador “Percentual de Processos Licitatórios Concluídos”.

Isso se dá porque, conforme informado pela própria Unidade, todos os processos que tiveram seguimento até a fase de contratação eram prioritários e foram licitados.

A informação de que todos os processos licitatórios que tiveram seguimento eram prioritários implica em fragilidade conceitual para o indicador. Os critérios de priorização, dessa forma, devem ser definidos claramente e deve-se considerar uma avaliação qualitativa e quantitativa.

A Estrutura Integrada de Gerenciamento de Riscos Corporativos do *Comitee of Sponsoring Organizations* (COSO), ao discorrer sobre a realização de objetivos organizacionais, afirma que embora uma organização deva dispor de uma garantia razoável de que determinados objetivos serão alcançados, nem sempre é esse o caso em relação a todos os objetivos.

A expectativa que se tem ao comparar os indicadores é a de que a proporção de processos licitatórios prioritários concluídos seja superior àquela relacionada aos processos ordinários, reforçando o empenho da unidade em concentrar esforços em determinada área.

Alternativamente, caso a Unidade considere possuir capacidade operacional para concluir todos os processos licitatórios, há outros aspectos a serem medidos que podem demonstrar a priorização de demandas, tais como o tempo médio de trâmite do processo, e facilitar a tomada de decisão.



O fato já é conhecido pela Unidade, conforme manifestação no âmbito da resposta ao questionário sobre os indicadores de Eficácia. Ressalta-se que a reflexão já iniciada pelos gestores é salutar no processo de monitoramento da Unidade, e reforça-se a importância de revisar os indicadores sob a perspectiva de que o indicador deve ser necessário e ser desenhado de modo a fornecer a resposta esperada, para que esta subsidie tomadas de decisão futuras.

Sob a mesma ótica, verificou-se que as metas estabelecidas para os indicadores citados não se mostraram desafiadoras. Manifestação da Unidade informou que as metas realizadas são alcançadas no período previsto e sem custos adicionais além dos operacionais necessários às atividades gerenciais rotineiras do setor.

De acordo com o Manual do TCU – Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, se as metas não forem desafiadoras, elas não encorajarão a implementação de melhorias no sistema. Devem, portanto, ser cada vez mais ambiciosas ao longo do tempo, sem deixar de ser realistas, de maneira a incentivar que a instituição busque a otimização dos resultados, a partir dos recursos disponíveis.

Dito isso, verificou-se que a Unidade concluiu 82 processos licitatórios em 2014, 26 em 2015 e 31 em 2016. O percentual de conclusão dos processos, por sua vez, tem o seguinte histórico de resultados obtidos em relação às metas estabelecidas:

Quadro 11 - Valores obtidos para as metas de licitação em 2016

Descrição da Meta	Valor da Meta	Valor Obtido	Data
Percentual de processos licitatórios concluídos	80%	100%	05/05/2016
		100%	04/08/2016
		87%	10/10/2016
Quantidade de processos licitatórios prioritários concluídos	80%	100%	05/05/2016

Fonte: Arquivos anexados em resposta ao QACI.

Para a meta relacionada ao Percentual de processos licitatórios concluídos, verificou-se a revisão para 90% no ciclo de monitoramento compreendido entre novembro de 2016 e janeiro de 2017, demonstrando a adoção de providências para incentivar que a instituição busque a otimização dos resultados, a partir dos recursos disponíveis.

Causa

Deficiência no processo de construção e avaliação crítica dos indicadores em confronto com as necessidades de informação para o monitoramento e avaliação das atividades e para a tomada de decisão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 285/2017/SE-MJ, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao trecho “Alternativamente, caso a Unidade considere possuir capacidade operacional para concluir todos os processos licitatórios, há outros aspectos a serem medidos que podem demonstrar a priorização de demandas, tais como o tempo médio de trâmite do processo, e facilitar a tomada de decisão” aponta-se:

Depreende-se da manifestação da Controladoria a indicação da necessidade de melhoria na mensuração de fenômenos e fluxos relacionados aos processos de contratação do



Ministério. A constatação está alinhada ao entendimento da unidade, fato exemplificado pela inclusão de proposta de indicador que meça a duração de processos licitatórios no portfólio de indicadores constante da repactuação do planejamento estratégico do Ministério.

É de se observar, contudo, a necessidade de consideração do contexto em que os indicadores ocorrem e as finalidades a que atendem. Nesse caso há indicadores de avaliação de desempenho institucional e indicadores para avaliação da evolução de iniciativas estratégicas. No primeiro caso, a mensuração do fenômeno deve refletir a realidade de unidade de contratos localizada na SAA do MJ, o que implica a mitigação de externalidades que possam macular a representação desse ambiente específico. No segundo caso, buscou-se avaliar o alinhamento dos processos de aquisição aos projetos prioritários de modo mais amplo, com menor preocupação com problemas decorrentes de relacionamento intra e interinstitucional. Não se trata, portanto, de meramente refletir a percepção da capacidade operacional da unidade, mas sim de se implementar formas de medição adequadas para fenômenos de interesse para contextos distintos. Indicadores estratégicos e indicadores de avaliação de desempenho, embora possam refletir fenômenos semelhantes, podem ter contextos e finalidades distintas, que devem ser considerados quando de sua interpretação e na sua configuração.

Quanto ao trecho “De acordo com o Manual do TCU – Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, se as metas não forem desafiadoras, elas não encorajarão a implementação de melhorias no sistema. Devem, portanto, ser cada vez mais ambiciosas ao longo do tempo, sem deixar de ser realistas, de maneira a incentivar que a instituição busque a otimização dos resultados, a partir dos recursos disponíveis”, aponta-se:

Novamente, deve-se levar em consideração o contexto e a finalidade dos indicadores. Quanto ao indicador de avaliação de desempenho institucional, vale frisar que ele deve refletir a realidade de uma unidade operacional específica do Ministério e que, portanto, deve-se observar cuidado com a mitigação de externalidades que prejudiquem a representação fática desse ambiente. Não se deseja imputar a essa unidade problemas no fluxo das aquisições decorrentes de ineficiências de outras unidades envolvidas no iter da contratação, em especial na fase preparatória dos processos, que ocorre nas unidades finalísticas, que são as responsáveis pelo início do procedimento. Vale também observar que, como reconheceu a CGU, houve variação na demanda apresentada à unidade – outra externalidade do processo – o que torna mais complexa a definição de metas.

Reconhece-se a premissa de que metas devam conter elemento de desafio à superação, mas deve-se reconhecer, de mesmo modo, que o contexto e finalidade dos indicadores devam ser levados em conta na sua configuração e aplicação. Nesse sentido, reconhecendo a possibilidade de aumento de meta, como já observou a controladoria, a meta de avaliação institucional sofreu majoração em seu último período de apuração.

Outrossim, o referencial técnico apontado pela Controladoria pode ser incorporado ao utilizado na avaliação dos indicadores, indicando-se que a disposição à fixação de metas adequadas e com elemento de desafio é esposada por esta unidade.”



Análise do Controle Interno

A partir da manifestação apresentada pela Secretaria Executiva, percebe-se o comprometimento da Unidade no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos seus processos de monitoramento no que tange aos indicadores e metas de desempenho utilizados.

Importante ressaltar, contudo, que a diferenciação apontada pela Unidade entre os indicadores utilizados na medição do desempenho institucional e os de avaliação de iniciativas estratégicas, de fato não está refletida na prática. Isso porque, conforme descrito anteriormente, a unidade informou quando da auto-avaliação do indicador que *“em se tratando de procedimentos que chegam aptos a licitar na CGL, não houve oportunidade de priorizar, porquanto todos são licitados. O que o faz ficar idêntico ao Indicador de Percentual de processos licitatórios concluídos”*.

Se há contextos distintos o indicador deve refletir com a maior precisão possível essas realidades, de forma que ele possa representar com clareza o fenômeno que se propôs a medir.

A mesma situação ocorre no momento da definição das metas, deve-se sim considerar o contexto no caso de uma análise comparativa entre um exercício e outro, mas se há uma recorrente superação dessas metas elas devem ser necessariamente revistas para que as decisões tomadas a partir das informações extraídas desses indicadores possam ser assertivas e pontuais.

Conclui-se por fim que muitas das fragilidades verificadas quando se analisa indicadores podem ser mitigadas no momento de sua construção. De acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento, o processo de construção de indicadores de desempenho não possui um procedimento único ou uma metodologia padrão. No entanto, o Manual sugere um conjunto de etapas que asseguram a coerência na formulação e implementação do conjunto de indicadores que se planeja construir:

- Identificação do nível, dimensão, subdimensão e objetos de mensuração;
- Estabelecimento dos indicadores de desempenho;
- Validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas;
- Construção de fórmulas, estabelecimento de metas e notas;
- Definição de responsáveis;
- Geração de sistemas de coleta de dados;
- Ponderação e validação final dos indicadores com as partes interessadas;
- Mensuração dos resultados;
- Análise e interpretação dos indicadores; e
- Comunicação do desempenho e gestão de mudanças.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir por meio de critérios objetivos quais serão os processos licitatórios prioritários e avaliar a oportunidade de instituir indicadores que monitorem outros aspectos relacionados à condução dos processos licitatórios, a exemplo do tempo médio para a conclusão de processos por modalidade e da aptidão dos processos recebidos para licitar.



Recomendação 2: Reavaliar as metas relacionadas aos indicadores que acompanham os processos licitatórios, com vistas a estabelecer metas desafiadoras que fomentem a implantação de melhorias nos processos associados.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Existência de comprovação documental para os indicadores de eficácia da Unidade.

Fato

As verificações relacionadas a este item foram conduzidas com vistas a responder à seguinte questão de auditoria:

- De que forma os indicadores de eficácia da gestão estão associados a efetiva entrega de produtos que contribuem para o atingimento dos objetivos da Unidade?

Nesse sentido, os exames foram realizados com vistas a verificar em que medida os indicadores de eficácia refletem a expressão dos produtos essenciais da área que a Unidade monitora e se os produtos atribuídos aos indicadores de eficácia são passíveis de comprovação documental.

Em primeira análise, verificou-se que os indicadores de eficácia monitorados pela SE selecionados para avaliação refletem razoavelmente os produtos essenciais ao Ministério da Justiça, em função de subsidiarem o alcance das finalidades institucionais do órgão, e os objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico.

Complementando os exames, e considerando que, um indicador de eficácia pode medir a quantidade de produto e o alcance das metas de entrega de bens e serviços, observou-se que os indicadores apresentados pela SE são capazes de informar o alcance das metas físicas estabelecidas, expressando as entregas de produtos esperados.

Ainda, verifica-se que os produtos atribuídos aos indicadores de eficácia são passíveis de comprovação documental, a partir das informações encaminhadas pela SE por meio do Ofício nº 227/2017/SE/MJ, e observa-se satisfatório domínio da Unidade, no que tange à obtenção e confiabilidade dos dados utilizados para a construção dos indicadores avaliados.

Assim, tendo em vista que as métricas aferidas são obtidas a partir de dados provenientes de Unidades do Ministério, com metodologia de obtenção e processamento previamente estabelecidos, retratando com fidedignidade o fenômeno que se pretende medir, observa-se o satisfatório acompanhamento da entrega de produtos de responsabilidade da Unidade.

2.1.1.6 INFORMAÇÃO

Avaliação dos instrumentos de transparência ativa na divulgação do resultado e do impacto das ações sob responsabilidade da UPC.

Fato

As verificações relacionadas a este item foram conduzidas com vistas a responder à seguinte questão de auditoria:



- Em que medida os resultados dos indicadores estão recebendo a devida publicidade, assegurando a gestão transparente da informação?

Nesse sentido, os exames foram realizados com vistas a identificar se indicadores constantes do Planejamento Estratégico, do PPA e aqueles considerados críticos para o atingimento dos objetivos institucionais da Unidade estão apresentados no Relatório de Gestão de forma clara e de fácil entendimento pelo cidadão e se os instrumentos de transparência ativa utilizados pela unidade para divulgação do resultado e do impacto de suas ações estão em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Secretaria Executiva, por determinação do Tribunal de Contas da União, deve apresentar no Relatório de Gestão os indicadores de desempenho da Unidade com o objetivo de demonstrar de que forma monitoram e avaliam o desempenho da gestão.

Os principais indicadores apresentados dizem respeito ao Planejamento Estratégico e aos utilizados pela Unidade para monitorar o desempenho operacional, conforme listagem apresentada nos itens anteriores deste relatório.

No que diz respeito aos indicadores utilizados para medir e avaliar o desempenho operacional da Secretaria Executiva, o Relatório de Gestão apresentou 22 indicadores de desempenho desenvolvidos pelas diversas áreas da Unidade. Em cada um dos indicadores constam informações sobre a denominação, índice de referência, índice previsto e observado, periodicidade e fórmula de cálculo do indicador. No geral, são indicadores de fácil compreensão e entendimento, aptos a proporcionar ao cidadão informações gerais sobre as atividades desenvolvidas por cada Coordenação. No entanto, observou-se algumas oportunidades de melhoria, tais como:

- a) “Índice de Referência”: Em 13 (59%) dos 22 indicadores apresentados não constam tal informação. Contudo, ela é de grande importância para a compreensão do que está sendo medido pelo indicador, dando ao leitor a oportunidade de conhecer qual era a situação anterior, ou, no caso de um indicador que esteja sendo utilizado pela primeira vez, a partir de qual critério foi estabelecida a meta.
- b) Fórmulas de cálculo com termos subjetivos ou sem clareza sobre como a medição foi realizada: A utilização de linguagem cidadã demonstra-se necessária para que o cidadão compreenda as informações prestadas. Isso porque, não é fácil para um leigo saber o que são “processos aptos para licitação” ou “tempo real de análise”, tampouco o que seja “contratos cumpridos dentro da meta”. Uma das qualidades desejáveis em um indicador de desempenho é a objetividade, o que inclui clareza sobre sua definição e, conseqüentemente, sobre a fórmula para se chegar ao objetivo do que se está pretendendo medir.
- c) Ausência de análise crítica sobre os indicadores: a Unidade não contextualiza em muitos dos indicadores de que forma a meta foi superada ou não atingida, prejudicando a compreensão do indicador. Em que pese não haver obrigatoriedade de apresentação dessa análise, a informação deixaria mais transparente o processo de monitoramento das principais atividades da Unidade, bem como demonstraria de que forma a UPC está tratando os resultados dos indicadores, se estão sendo ou não efetivamente utilizados para a tomada de decisão.



Importante ressaltar que a publicidade não se confunde com transparência. De acordo com Fabrício Motta [1]:

“Os atos administrativos devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos; transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle.”.

No que se refere aos instrumentos de transparência ativa utilizados pela unidade para divulgação do resultado e do impacto de suas ações, destacam-se os dizeres da Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011) que estabelece que os órgãos e entidades públicas devem obrigatoriamente divulgar na internet, independente de solicitação, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Por sua vez, o Decreto nº. 7.724, de 16/5/2012, que regulamenta a LAI, estabeleceu que a divulgação deve se dar em seção específica do sítio dos órgãos na Internet contemplando informações sobre as principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, nos moldes do padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

O Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, documento elaborado a partir das definições do decreto, prevê que a divulgação ativa de dados e informações relativas à Lei de Acesso à Informação, nos sítios institucionais dos órgãos/entidades, deve ser feita em seção específica denominada “Acesso à Informação”.

No que se refere ao item Ações e Programas, o Guia prevê que os órgãos disponibilizem o seguinte conjunto mínimo de informações em relação a seus respectivos programas, projetos e ações:

- I - Lista dos programas e ações executados pelo órgão/entidade;
- II - Indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação;
- III - Principais metas;
- IV - Indicadores de resultado e impacto, quando existentes;
- V - Principais resultados.

Em análise aos mecanismos de transparência ativa das ações e programas de responsabilidade da Secretaria Executiva, verificou-se que no sítio eletrônico do Ministério da Justiça, no menu de Acesso à Informação, item Ações e Programas, subitem Portaria de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, constam informações com a lista dos programas e ações executados pelo órgão; a indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação; e as metas do PPA.

Não há no subitem, informações sobre os indicadores de resultado e impacto, quando existentes, e os principais resultados obtidos.

Em resposta à solicitação de informações acerca de outros locais em que disponibiliza à sociedade, por intermédio de Transparência Ativa, informações das principais metas, resultados e indicadores de resultado, impacto dos programas, projetos, ações e atividades



sob sua responsabilidade, a Secretaria Executiva apresentou link do sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública em que há informações sobre o Planejamento Estratégico.

O link na internet apresenta as informações sobre as pactuações do Planejamento Estratégico da Unidade, no entanto, não demonstra os programas e ações executados pelo órgão e os principais resultados alcançados.

Ocorre que o Guia de Publicação Ativa determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem observar rigorosamente a nomenclatura e a estrutura estabelecidas.

Diante de todo o exposto, considera-se que os mecanismos de transparência ativa da unidade carecem de melhorias de forma a facilitar a localização da informação pela sociedade.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201700434

Unidade(s) Auditada(s): Secretaria Executiva - Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANÇA PÚBLICA

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 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 registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de efetivo monitoramento do Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública reduzindo a capacidade de utilização dos indicadores desempenho no processo decisório (item 2.1.1.2);
- Indicadores de Eficácia relacionados à licitação não atendem aos requisitos de qualidade e a definição das metas relacionadas apresentam fragilidade em razão da capacidade de atingimento (item 2.1.1.4).

4. Para as referidas situações, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 07 de julho de 2017.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Justiça e Cidadania



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201700434

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ministério Supervisor: Ministério da Justiça e Segurança Pública

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Torquato Jardim – Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 da Unidade acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo do trabalho de Auditoria foram contemplados aspectos sobre avaliação da gestão de aquisições da Unidade; avaliação dos indicadores de desempenho no processo de tomada de decisão; avaliação da Governança de Sistemas de Tecnologia da Informação; e avaliação da implantação da sede do Memorial da Anistia Política do Brasil.

Quanto à gestão de aquisições, o objetivo foi apresentar um diagnóstico da gestão das aquisições promovidas na Secretaria Executiva sobre cinco aspectos³ abordados pelas questões de auditoria. Foi verificado que, não obstante os pontos de fragilidade e melhoria identificados, a gestão realizada permite a realização de aquisições estratégicas, eficazes e que atendem aos preceitos legais. Os pontos de destaque na Unidade foram os controles internos, a estrutura de recursos humanos⁴ e os procedimentos licitatórios e contratuais aplicados. Os quesitos em que se apresentam maiores oportunidades de melhoria se concentram na estratégia organizacional e na gestão e avaliação de riscos.

³ Estratégia Organizacional, Controles Internos, Gestão de Riscos, Procedimentos Licitatórios e Contratuais e Estrutura de Recursos Humanos.

⁴ Frisa-se que a avaliação procedida não teve como escopo a análise quanto a suficiência quantitativa de recursos humanos na área de aquisições.



No que tange à avaliação dos indicadores de desempenho da Unidade, verificou-se que os indicadores de planejamento estratégico e de planejamento orçamentário utilizados para acompanhamento do desempenho institucional estão integrados aos macroprocessos existentes na Unidade e os produtos atribuídos aos indicadores avaliados possuem comprovação documental condizente com os resultados obtidos.

Não obstante o aspecto positivo destacado, algumas fragilidades foram identificadas, das quais destaca-se: falhas no acompanhamento de indicadores do Planejamento Estratégico (PE), embora exista metodologia para acompanhamento; e fragilidades nos indicadores utilizados na área de licitação quanto aos critérios de validade e comparabilidade.

Para o tratamento dessas fragilidades, foram emitidas recomendações no sentido de: estabelecer estratégia de disseminação de conhecimento sobre monitoramento e de avaliação de gestão entre as diversas unidades do Ministério; incluir, sempre que possível, metas intermediárias para os indicadores de desempenho acompanhados pela Unidade; definir por meio de critérios objetivos quais serão os processos licitatórios prioritários; e avaliar a oportunidade de instituir indicadores que monitorem outros aspectos relacionados à condução dos processos licitatórios, a exemplo do tempo médio para a conclusão de processos por modalidade e da aptidão dos processos recebidos para licitar.

Quanto à avaliação da Governança de Sistemas de Tecnologia da Informação, os resultados constam do Relatório de Auditoria CGU nº 201603482 que avaliou a eficácia, eficiência e efetividade da Governança e Gestão dos Serviços Públicos Digitais prestados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como foco os processos de avaliação, direção e monitoramento das ações voltadas ao provimento desses serviços, bem como o processo de planejamento, execução, controle e melhorias na gestão (ciclo PDCA).

Os exames demonstraram o não alinhamento entre as iniciativas de Serviços Públicos Digitais (SPD) e os objetivos estratégicos da Unidade, a ausência de envolvimento da alta administração com as iniciativas relacionadas ao provimento de SPD e a não priorização do tema na Governança do Ministério.

Dessa forma, conclui-se que as ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais precisam ser presentes na agenda da alta direção do Ministério da Justiça e Segurança Pública, principalmente quanto ao aperfeiçoamento das estruturas organizacionais e das estratégias de



informação e comunicação, motivo pelo qual foram elaboradas recomendações à Unidade, as quais estão em processo de monitoramento.

No que concerne à implantação da sede do Memorial da Anistia Política do Brasil, os resultados apresentados constam do Relatório de Auditoria CGU nº 201603520 que avaliou os atos e fatos de gestão ocorridos no período de 01/01/2009 a 31/12/2016 no que se refere ao planejamento necessário para o firmamento do Termo de Cooperação nº 001/2009, celebrado entre o Ministério da Justiça e a Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, bem como no que se refere à avaliação dos controles da execução do projeto.

Como resultado, identificou-se que o Plano de trabalho elaborado se encontrava incompleto, haja vista que não contemplava a discriminação dos valores que seriam gastos e nem a planilha dos custos do empreendimento. Igualmente, identificou-se que os controles da execução do projeto apresentavam dificuldades no delineamento da execução físico-financeira do instrumento em decorrência da ausência de análise detalhada dos custos do objeto e de estrutura mínima para acompanhamento do empreendimento.

Considerando todas as fragilidades identificadas durante o trabalho de auditoria, foram elaboradas recomendações à Unidade para aprimorar o controle e o monitoramento da execução do Termo de Cooperação.

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 n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 07 julho de 2016.

Diretor de Auditoria da Área de Políticas Sociais I

