



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Exercício 2018

27 de junho de 2019

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Unidade Examinada: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201900838

Missão

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

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho consistiu na auditoria de avaliação da gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) no exercício de 2018.

A auditoria contemplou o conjunto de trabalhos realizados durante o acompanhamento da gestão de 2018 relacionados aos temas: macroprocesso orçamentário; alocação de recursos por meio de emendas parlamentares; projeção de receitas e despesas primárias do Governo Federal; contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – contribuições PIS e COFINS; alocação de investimentos em infraestrutura; gestão das transferências voluntárias; gestão de imóveis funcionais; gestão de ativos de TI; e registro de preços nas contratações de tecnologia da informação, os quais permitiram, a partir de uma visão consolidada, concluir sobre a atuação do Ministério.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão consta na relação, Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, de Unidades Prestadoras de Contas cujos responsáveis terão contas de 2018 julgadas. Nesse sentido, o trabalho foi realizado para subsidiar o processo de julgamento de contas do Tribunal.

Além disso, os fatores de materialidade, relevância e riscos relacionados aos objetivos dos processos que compõem a cadeia de valor do Ministério e a necessidade de uma maior eficiência na alocação dos recursos públicos foram determinantes para realização dos trabalhos específicos que compõem este relatório.

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

A análise realizada demonstrou deficiências nos controles internos e identificou riscos relacionados às temáticas avaliadas. Por outro lado, observaram-se cenários de conformidade de processos, a exemplo da gestão de riscos das projeções de receitas e despesas primárias que foi realizada de forma prudente no exercício de 2018.

Considerando os resultados apresentados neste relatório, faz-se necessário que as unidades responsáveis pelos processos avaliados atuem no intuito de corrigir as falhas detectadas e de aprimorar e/ou desenvolver mecanismos de controle a fim de mitigar os riscos que impactam a sua gestão.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARP – Atas de Registro de Preços

CEDIN – Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça

CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento

CGU – Controladoria– Geral da União

CIF – Sistema de Controle de Imóveis Funcionais

CIG – Comitê Interministerial de Governança

CMAP – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais

CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

LAE – Laudo de Análise de Engenharia

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCidades – Ministério das Cidades

MI – Ministério da Integração

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MTPC – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PDTIC – Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação

PIS – Programa de Integração Social

PLOA – Projeto de lei orçamentária

PPA – Plano Plurianual

RAP – Restos a Pagar

SCGPU – Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União

SDI – Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura

SEAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais

SEGES – Secretaria de Gestão

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos.

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das empresas estatais

SETIC – Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação

SGD – Secretaria de Governo Digital

SGP – Secretaria de Gestão de Pessoas

SIADS – Sistema Integrado de Administração de Serviços

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

Siconv – Sistema de Convênios

Sigepe – Sistema de Gestão de Pessoas

SISP – Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPU – Secretaria de Patrimônio da União

SRP – Sistema de Registro de Preços

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Desempenho da Gestão	10
1.1 Avaliação do macroprocesso orçamentário	10
1.2 Emendas Parlamentares	12
1.3 Avaliação de Risco das Projeções de Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal	14
1.4 Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – contribuições PIS e COFINS	17
1.5 Eficiência alocativa dos investimentos de infraestrutura	18
1.6 Transferências voluntárias	22
1.7 Imóveis Funcionais	29
1.8 Gestão de Ativos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)	31
1.9 Registro de Preços nas contratações de Tecnologia da Informação	34
2. Conformidade das peças	36
3. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU	36
4. Avaliação do cumprimento das determinações do TCU	38
RECOMENDAÇÕES	39
CONCLUSÃO	47
ANEXOS	51

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta a síntese dos resultados dos trabalhos realizados durante o acompanhamento da gestão de 2018, os quais permitiram, a partir de uma visão consolidada, concluir sobre a gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) no contexto da auditoria anual de contas.

De acordo com a Decisão Normativa TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018, a auditoria anual nas contas é o conjunto de todos os trabalhos de auditoria desenvolvidos pela função de auditoria interna e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ou ainda em colaboração ou cooperação entre estes e as auditorias independentes, que tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal.

Para seleção dos trabalhos de auditoria abordados neste relatório, foram considerados, além dos critérios de materialidade, relevância e criticidade, os riscos relacionados aos objetivos dos processos que compõem a cadeia de valor do MP frente à necessidade de uma maior eficiência na alocação dos recursos públicos.

A recente promulgação de Emenda Constitucional Nº 95 por meio da qual foi estabelecida metodologia para fixação do teto global de gastos públicos implica pouca margem para variação entre o valor inicialmente fixado para as despesas no Orçamento Geral da União (OGU) e aquele efetivamente incorrido ao final do respectivo exercício. Nesse contexto, a eficiência alocativa dos recursos disponíveis é fator preponderante para garantir qualidade dos serviços prestados pelo Estado Brasileiro à população.

O MP tem como missão “promover o desenvolvimento, a gestão eficiente, a melhoria do gasto público e a ampliação dos investimentos visando à oferta de bens e serviços de qualidade ao cidadão”. Decorre de sua missão, os macroprocessos finalísticos listados abaixo, os quais, pela natureza dos temas, foram distribuídos conforme atribuições primárias das Secretárias finalísticas do MP:

- a) Gerir o Orçamento Federal – Secretaria de Orçamento Federal (SOF);
- b) Coordenar a atuação do MP em assuntos internacionais – Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN);
- c) Modernizar a gestão pública federal – Secretaria de Gestão (SEGES);
- d) Gerir política de tecnologia da informação e comunicação do Poder Executivo federal – Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC);
- e) Gerenciar política de pessoal do Poder Executivo federal – Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP);
- f) Gerir o patrimônio da União - Secretaria de Patrimônio da União (SPU);

- g) Acompanhar o desenvolvimento da infraestrutura nacional – Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI);
- h) Aprimorar a governança de estatais - Secretaria de Coordenação e Governança das empresas estatais (SEST); e
- i) Monitorar o planejamento governamental - Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN).

Para avaliação da gestão do Ministério, a estratégia de atuação da CGU foi apoiada na visão transversal dos macroprocessos do MP, com o planejamento constituído a partir da análise dos seguintes temas:

- a) **Macroprocesso orçamentário:** avaliação do processo de planejamento e orçamento do governo federal, buscando identificar, nas principais etapas de elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual(LOA), oportunidade de melhorias para que as avaliações das políticas públicas e programas de governo sejam utilizadas na retroalimentação dos processos de planejamento e orçamento;
- b) **Alocação de recursos por meio de Emendas Parlamentares:** avaliação da efetividade das emendas parlamentares, a fim de contribuir para a eficiência alocativa do orçamento;
- c) **Projeção de receitas e despesas primárias do governo Federal:** avaliação de risco das projeções de Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal com a finalidade de acompanhar a gestão fiscal realizada pelo MP para o atingimento da meta de resultado primário prevista na LDO;
- d) **Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – contribuições PIS e COFINS:** avaliação do aproveitamento de créditos do PIS e COFINS nos contratos administrativos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra;
- e) **Alocação de investimentos em infraestrutura:** avaliação da eficiência alocativa dos investimentos em infraestrutura por meio da análise da gestão orçamentária e *accountability* da carteira de obras, com ênfase no processo de definição de prioridades para investimentos em infraestrutura;
- f) **Gestão das transferências voluntárias:** avaliação da eficiência e eficácia das transferências voluntárias concedidas pela União, especialmente quanto ao efetivo cumprimento dos dispositivos relacionados à execução de obras públicas introduzidos pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016;
- g) **Gestão de imóveis funcionais:** avaliação da gestão dos imóveis funcionais localizados no Distrito Federal pela SPU no que tange a regularidade do uso desses pelos beneficiários e a efetividade da política pública de outorga de imóveis para a residência de servidores da União;
- h) **Gestão de ativos de TI:** avaliação da estratégia adotada pelos órgãos no gerenciamento do ciclo de vida dos principais ativos físicos de microinformática;

- i) **Registro de preços nas contratações de tecnologia da informação:** análise das aquisições de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), realizadas no âmbito do Sistema de Registro de Preços (SRP), por meio de Atas de Registro de Preços (ARP), no período de 2014 a 2018.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Desempenho da Gestão

Nesta seção será apresentada a síntese dos achados de auditoria constantes dos trabalhos de avaliação realizados no MP cujo detalhamento consta dos relatórios específicos indicados no Anexo I.

1.1 Avaliação do macroprocesso orçamentário

O processo orçamentário brasileiro compõe-se de três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com a Constituição Federal, o PPA tem como função estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, funcionando como um plano de médio prazo do governo. Cabe à LDO, estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e orientar a elaboração da LOA, a qual tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro a que se refere.

Ainda, conforme a Constituição Federal, a função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, define que o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal tem por finalidade, entre outras, formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais e gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal, compreendendo atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos. Esse Sistema é composto por um órgão central, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgãos setoriais e órgãos específicos.

O art. 7º, inciso III, da Lei nº 10.180, de 2001, determina às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento, realizar o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas do governo, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos.

Diante da grave crise fiscal que culminou no Novo Regime Fiscal e com o objetivo de avaliar se o processo de planejamento e orçamento do governo federal contribui para uma alocação eficiente dos gastos públicos, foram verificadas as etapas de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA, da LDO e da LOA.

Quanto ao PPA, observou-se, a partir da análise detalhada dos normativos técnicos do MP, que não constam, de forma explícita, tanto nos objetivos da avaliação do PPA 2012-

2015, quanto no processo de elaboração do PPA 2016-2019, mecanismos que incorporem os resultados da avaliação do PPA anterior ao processo de elaboração do PPA seguinte.

De acordo com o Art. 9º do Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016, e com os normativos técnicos elaborados pelo MP, verificou-se que o processo de atualização do PPA 2016-2019 visa, principalmente, a compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicionais com o PPA vigente e não incorpora de forma tempestiva os resultados do monitoramento contínuo.

O processo de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, não apresenta ferramentas de avaliação de políticas públicas (Resultado e Impacto), de forma a fornecer subsídios para o aprimoramento do processo de elaboração do PPA 2020-2023. Contudo, cabe registrar que a proposta metodológica do PPA 2020-2023 (versão-Nov/2018), apresenta melhorias no processo de monitoramento e de avaliação, propiciando o desenvolvimento de ferramentas mais efetivas para a avaliação de políticas públicas, com enfoque no aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos.

No que se refere à LDO, observou-se ausência de normas a respeito da avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o artigo 4º, Inciso I, alínea “e” da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LDO apenas delega ao MP a competência para estabelecer critérios e procedimentos para operacionalizar esta competência, a qual ainda carece de regulamentação.

Apesar de vários órgãos do governo federal realizarem avaliações de programas, ainda que sob diferentes perspectivas, a ausência de uma estruturação clara a respeito das normas relativas à avaliação dos resultados dos programas e da sua estrutura de governança dificulta a incorporação tempestiva das avaliações realizadas na retroalimentação do processo orçamentário, havendo, portanto, pouca interlocução com o processo de orçamentação.

Em relação a LOA, verificou-se que não há, de forma explícita, mecanismos ou meios que incorporem os resultados da avaliação da LOA anterior ao processo de elaboração do LOA seguinte, visando a retroalimentação do ciclo orçamentário e eficiência alocativa dos recursos públicos.

Identificou-se, ainda, que deficiências na governança orçamentária do Poder Executivo federal prejudicam a retroalimentação do orçamento e a tomada de decisão quanto à revisão de gastos públicos/políticas públicas.

Apesar de avanços recentes no processo de planejamento e orçamento e sua respectiva governança, como a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), do Comitê Interministerial de Governança (CIG); publicação dos Guias de Avaliação de Políticas Públicas Ex-Ante e Ex-Post; e a proposta metodológica do PPA 2020-2023, verifica-se que o processo de retroalimentação do sistema de planejamento e orçamentário ainda carece de consolidação.

1.2 Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares são os instrumentos que o Poder Legislativo dispõe para alterar a alocação orçamentária. No âmbito do Congresso Nacional, o assunto é tratado na Resolução nº 1/2006-CN (arts. 37 a 50), que prevê regras para apresentação de emendas, as quais podem ser de iniciativa coletiva (de relatoria, de comissões ou de bancadas estaduais) ou individual.

O assunto ganhou especial importância com a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Com o objetivo analisar a efetividade¹ das emendas parlamentares, foram verificados os seguintes pontos:

- a) se o fluxo do processo do Orçamento Impositivo está adequado ao cumprimento do que determina a Constituição Federal;
- b) se os procedimentos de contingenciamento adotados estão adequados para garantir a alocação de emendas parlamentares em áreas prioritárias, em caso de não cumprimento da meta de resultado fiscal;
- c) se os critérios utilizados pelos órgãos concedentes para análise de existência de impedimento de ordem técnica nas emendas parlamentares são adequados e suficientes para garantir a utilização eficiente dos recursos públicos;
- d) se emendas individuais se destinam às localidades mais carentes, de modo a contribuir para a redução das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional; e
- e) se os instrumentos de monitoramento e avaliação das programações orçamentárias são adequados e suficientes para fornecer subsídios ao processo de alocação de emendas parlamentares.

A Constituição Federal, no art. 166, §9º a 18, a Lei nº 13.473 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018), de 8 de agosto de 2017, em seus artigos 58 a 66, e a Portaria Interministerial nº 10, de 23 de janeiro de 2018, disciplinam os procedimentos para a operacionalização e execução orçamentária das emendas parlamentares individuais feitas à Lei Orçamentária Anual de 2018, processo conhecido como Orçamento Impositivo.

Com relação ao fluxo do processo do Orçamento Impositivo, verificaram-se fragilidades que dificultam o adequado cumprimento do prazo exigido pela Constituição Federal

¹ Entende-se por efetividade a capacidade de atendimento das expectativas da sociedade; remete a efeito, impacto ou transformação de realidade

para que o Poder Executivo informe ao Legislativo sobre a existência de impedimento técnico na execução de emendas. Isto porque há um tempo exíguo para que os proponentes elaborem suas propostas com todos os elementos exigidos pela legislação, assim como, para que os órgãos concedentes realizem análise a contento dos planos de trabalho apresentados. Porém, não há muita flexibilidade para mudança do fluxo, visto que esses procedimentos devem ocorrer após a abertura da sessão legislativa e indicação do beneficiário pelos parlamentares.

De acordo com a Constituição Federal, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. A Lei nº 13.473, de 2017, no art. 38, dispõe que as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federativo serão executadas, em conformidade com atos a serem editados pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e da Saúde.

Nesse sentido, apesar das emendas possibilitarem alterações na alocação orçamentária, limitações e requisitos devem ser observados pelos parlamentares. Logo, caso o parlamentar queira adicionar recursos ou incluir novos subtítulos a programação já existente no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), ele deve observar os requisitos de cada ação orçamentária do governo federal, além das normas específicas relativas a modalidade de aplicação do gasto. Quando o objeto não cabe em qualquer ação orçamentária existente nos programas federais, o parlamentar deve informar todos elementos necessários para caracterizar o projeto ou atividade proposta, bem como para identificar o objetivo do PPA à qual a nova ação será vinculada.

Dessa forma, é importante que os parlamentares tenham conhecimento das informações relativas a cada ação orçamentária contemplada na LOA, notadamente base legal, população-alvo, valores mínimos, objetivos, produtos, impacto, entre outras, bem como uma visão integrada das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento dos municípios, estados e regiões.

Nesse contexto, observaram-se boas práticas de alguns Ministérios, os quais elaboraram cartilhas com intuito de orientar a alocação de emendas parlamentares em seus programas. Esses manuais são importantes para a redução dos casos de impedimento de ordem técnica, bem como do tempo de análise da proposta pelo órgão concedente.

No entanto, não há norma que determine a elaboração desses manuais, de modo que nem todos órgãos concedentes o fizeram. Falta, portanto, uma normatização e articulação entre o MP e os órgãos concedentes para publicação de informações integradas que orientem a alocação de emendas em políticas públicas prioritárias.

Em relação aos critérios utilizados pelos órgãos concedentes para análise de existência de impedimento de ordem técnica nas emendas parlamentares, verificou-se que, de acordo com dados extraídos dos Boletins de Emendas Parlamentares elaborados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a maioria dos impedimentos técnicos relacionava-se à não apresentação dos planos de trabalho ou a inconsistências destes. As demais razões de impedimento encontradas tratam

basicamente de incompatibilidade do objeto com a ação ou o programa; falta de razoabilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto; e desistência de proponente.

Tal informação demonstra que os critérios se concentram em aspectos formais do plano de trabalho, ou seja, em geral, não há avaliação das especificidades da localidade (público-alvo) com o intuito de atuar na redução das desigualdades regionais e sociais do Brasil.

Além disso, verificou-se que, entre 2014 e 2018, houve correlação negativa entre o montante empenhado per capita de emendas individuais e os índices socioeconômicos de cada localidade, ou seja, há um maior volume de despesas empenhadas per capita para municípios e estados com índices socioeconômicos mais baixos, o que sugere que essas emendas contribuíram para a redução das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Contudo, essa correlação negativa é de baixa intensidade. Quanto maior a intensidade da correlação negativa, maior a efetividade das emendas parlamentares, pois significa o repasse de mais volume de dinheiro para localidades com baixos índices socioeconômicos. Essa relação de baixa intensidade, sugere que os critérios utilizados para análise de impedimento de ordem técnica nas emendas individuais não são suficientes para garantir a efetividade na alocação dos recursos públicos.

Ao analisar o processo de monitoramento e avaliação das programações orçamentárias, constatou-se a existência de instrumentos institucionalizados de monitoramento, bem como de comunicação das avaliações aos parlamentares, como o Relatório Anual de Avaliação do PPA. Porém, as informações geradas concentram-se em aspectos formais, em detrimento dos resultados dos programas. De modo geral, as avaliações não apresentam informações quanto à efetividade (impacto) da ação orçamentária e, portanto, não são adequadas e suficientes para fornecer subsídios a alocação de emendas parlamentares.

1.3 Avaliação de Risco das projeções de receitas e despesas primárias do governo federal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe no § 1º do art. 4º que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Determina ainda no art. 8º que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Nesse mesmo prazo, as receitas previstas serão desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, e as metas fiscais em metas quadrimestrais.

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

A cada avaliação bimestral é produzido o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e atualizado o decreto de programação financeira com as estimativas de receita com os valores realizados até o referido bimestre e, se necessário, os limites de empenho.

Com o objetivo de acompanhar a gestão fiscal realizada pelo MP e contribuir para gestão de riscos mais eficiente na consecução das metas fiscais pré-estabelecidas durante o exercício de 2018, foram realizadas análises bimestrais sobre os riscos envolvidos nas projeções constantes dos Relatórios de Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal, a partir dos seguintes procedimentos:

- a) validação das projeções oficiais, conforme o método proposto no Relatório de Auditoria nº 201317455²;
- b) estimação do risco orçamentário³ em função da composição das receitas e despesas primárias constantes da programação orçamentária, bem como do desempenho histórico das projeções; e
- c) comparação do montante de risco apurado com a principal ferramenta de ajuste, a despesa discricionária disponível.

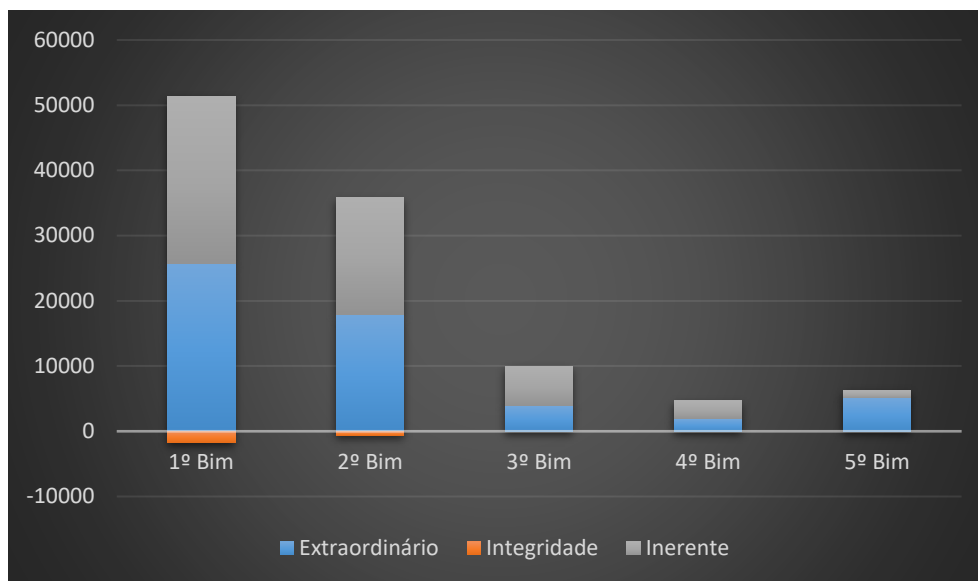
De modo geral, esperava-se que ao longo do exercício de 2018 os valores dos riscos apresentassem comportamento decrescente, tendo em vista a continuidade da execução do orçamento e, conseqüentemente, a diminuição das incertezas para o restante do período.

A confirmação de tal expectativa pode ser observada no gráfico a seguir (a exceção do último bimestre), o qual consolida os riscos (inerente, integridade e extraordinário) calculados a cada marco avaliativo:

² <https://auditoria.cgu.gov.br/download/7293.pdf>

³ O risco da programação orçamentária foi subdividido em espécies: risco inerente, risco de integridade e risco decorrente de fatores legislativos e/ou extraordinários. O primeiro se refere ao risco envolvido em qualquer atividade de definição de estimativas, ou seja, sempre existirá, e será aferido em função do desempenho histórico das projeções oficiais. O segundo decorre da identificação e dimensionamento de eventuais erros ou falhas metodológicas que possam ocorrer no cálculo de tais projeções. Por fim, os de fatores legislativos e/ou extraordinários estão relacionados não só a iniciativas dependentes de aprovação pelo Congresso Nacional, mas também aquelas oriundas de operações de difícil orçamentação.

Gráfico 1 - Consolidação dos riscos – 2018



Fonte: Elaborado pela CGU.

Tendo em vista que a limitação de empenho é a principal ferramenta de absorção de risco orçamentário elencada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o risco total foi analisado em cotejo com a margem passível de contingenciamento a cada marco avaliativo. Essa margem, resumidamente, consiste no limite de empenho abatido das despesas obrigatórias com controle de fluxo, das emendas impositivas, do montante das despesas discricionárias necessário ao cumprimento das aplicações mínimas de recursos em saúde e educação determinadas pela Constituição, além das despesas já empenhadas.

O risco total calculado pela CGU permaneceu abaixo da linha da margem passível de contingenciamento, assim perdurando no restante do exercício. Por fim, cumpre lembrar que ao final do exercício, a meta fiscal de resultado primário do governo federal foi atingida. O déficit primário do Governo Central de R\$ 120,3 bilhões (1,7% do PIB) em 2018 foi R\$ 38,7 bilhões inferior à meta de R\$ 159,0 bilhões (2,3% do PIB) para o ano. Essa diferença foi explicada pela execução da despesa R\$ 32,8 bilhões inferior ao programado e pela receita líquida ter sido R\$ 5,9 bilhões superior ao projetado. Além disso, conforme informações da Secretaria do Tesouro Nacional, os ministérios executaram despesas em montantes inferiores aos limites de pagamento autorizados na programação financeira. Essa diferença, conhecida como “empençoamento”, ficou em R\$ 7,7 bilhões ao final do ano. Como essas despesas não foram pagas no exercício fiscal, isso se transformou em excesso de meta de resultado primário.

Quanto ao cumprimento do Teto de Gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional 95, de 2016, a despesa primária totalizou R\$ 1.287,9 bilhões, R\$ 60,0 bilhões abaixo do limite de R\$ 1.347,8 bilhões definido para o ano. Em relação à Regra de Ouro, em 2018, as despesas de capital superaram as receitas de operação de crédito em R\$ 35,8 bilhões.

1.4 Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – contribuições PIS e COFINS

A contratação de serviços de terceirização de mão de obra está disciplinada, atualmente, pelo Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Considerando o disposto no art. 2º desse decreto, o MP publicou a Portaria nº 433, de 27 de dezembro de 2018, a qual estabeleceu os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta.

Por seu turno, a Instrução Normativa SEGES nº 05, de 26 de maio de 2017, regulamentou a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e trouxe em seu Anexo VII - D um modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços.

A Planilha de Custos e Formação de Preços é utilizada em dois momentos no processo de contratação: pelos gestores durante o planejamento, no processo de estimativa do valor da contratação, e pelas empresas licitantes, quando da apresentação da proposta vencedora. Nesse último caso, a IN SEGES nº 05/2017 prevê que a Planilha de Custos e Formação de Preços constituirá anexo do ato convocatório quando se tratar de prestação de serviço de mão de obra com dedicação exclusiva.

Na prestação de serviços que envolvem mão de obra com dedicação exclusiva, as empresas contratadas repassam à administração pública o custo relativo às contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), visto que consta módulo específico de tributos federais na Planilha de Custos e Formação de Preços.

As contribuições do PIS e COFINS são regidas pela Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e pela Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, respectivamente. As mencionadas normas instituíram dois regimes de tributação para o PIS e a COFINS: o regime cumulativo e o não cumulativo.

No regime de incidência cumulativa, a base de cálculo é a receita operacional bruta da pessoa jurídica, sem deduções em relação a custos, despesas e encargos, caso em que as alíquotas são de 0,65% para PIS e 3% para COFINS. Estão sujeitas ao regime de incidência cumulativa, dentre outras, as pessoas jurídicas tributadas pelo imposto de renda com base no lucro presumido ou arbitrado, a exemplo das empresas prestadoras de serviços de vigilância.

No regime de incidência não cumulativa é permitido o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica. Nesse regime as alíquotas são de 1,65% (PIS) e 7,60% (COFINS). Estão sujeitas ao regime de incidência não cumulativa as pessoas jurídicas de direito privado que apuram o imposto de renda com base no lucro real, excetuadas as hipóteses previstas em lei.

Desse modo, as empresas tributadas com base no lucro real, sujeitas, portanto, à incidência não cumulativa de PIS e COFINS, conforme operações que realizam, podem

auferir créditos e abater dos valores devidos de PIS e COFINS à Receita Federal do Brasil (RFB). Consequentemente, os percentuais das alíquotas dessas contribuições serão inferiores a 1,65% e 7,60%, sendo denominadas, portanto, de alíquotas efetivas.

Nos normativos e nas publicações técnicas do MP referentes ao tema, não há menção explícita à necessidade de o custo do serviço apresentado à Administração refletir o benefício da contabilização de créditos a que as empresas enquadradas no regime não cumulativo do PIS e da COFINS têm direito.

Dessa forma, caso não haja um abatimento dos referidos créditos, os custos inseridos na planilha de formação de preços das empresas vencedoras das licitações apresentar-se-ão, a princípio, acima daqueles realmente suportados pelas contratadas, vez que a Administração efetua o pagamento às empresas considerando as alíquotas de 1,65% e 7,60%.

Adicionalmente, considerando a obrigatoriedade trazida pela IN SEGES nº 05/2017 de utilização dos modelos de minuta padronizados de atos convocatórios da Advocacia-Geral da União (AGU), constata-se que tais documentos quando tratam de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra não trazem qualquer previsão acerca do tema em questão, o que pode gerar incertezas aos órgãos e entidades quanto à legalidade acerca da estipulação de parâmetros que visem o aproveitamento dos créditos tributários de PIS e COFINS de empresas submetidas ao regime de incidência não cumulativa.

Portanto, a ausência de norma ou instrução do MP tem gerado interpretações díspares sobre o tratamento do tema, podendo causar não somente potencial prejuízo ao erário, como também inobservância ao princípio constitucional da isonomia, diante da ausência de regulamentação no instrumento convocatório, haja vista que quando da apresentação das propostas comerciais, as empresas podem cotar para as contribuições de PIS e COFINS as “alíquotas efetivas”, obtidas a partir do desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica pagos em etapas anteriores, ou as “alíquotas cheias” de 1,65% e 7,60%.

1.5 Eficiência alocativa dos investimentos de infraestrutura

A carteira de obras incluídas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) é da ordem de 29,5 mil obras, as quais receberam significativa parcela dos recursos federais investidos em infraestrutura.

Segundo informações disponíveis no sítio do PAC, apenas nesse programa o Brasil possuía 4.738 obras paralisadas em junho de 2018, um conjunto de empreendimentos estimados em R\$ 135 bilhões. Dentre os motivos alegados para as paralisações se destaca a carência de recursos orçamentários e financeiros. Isoladamente, esse seria o

fator impeditivo para conclusão de obras que somadas compõe um montante de R\$ 52,4 bilhões, ou seja, 39% do total⁴.

Assim, em junho/2018, a escassez orçamentária seria o maior impeditivo ao bom andamento das obras públicas inseridas no programa. Cabendo observar que além de determinar a paralisação de empreendimentos, a restrição de recursos implica também o alongamento de cronogramas das obras em andamento.

Diante das carências em infraestrutura do país, a restrição de recursos impõe que a alocação dos recursos disponíveis respeite a uma adequada priorização de investimentos.

Com o objetivo de avaliar a eficiência alocativa dos investimentos em infraestrutura por meio de análise da gestão orçamentária e *accountability* da carteira de obras (OGU), com ênfase no processo de definição de prioridades para investimentos em infraestrutura, foram verificadas as seguintes questões:

- a) se metas e montantes de recursos previstos para investimento no PPA vêm se mostrando realistas no que tange aos recursos estimados;
- b) se os instrumentos de planejamento de médio e longo consideram as limitações fiscais, operacionais e compromissos já assumidos;
- c) se os critérios de alocação são orientados ao cumprimento das metas estabelecidas;
- d) se os investimentos realizados na carteira PAC são compatíveis com as metas e prioridades estabelecidas no PPA;
- e) se o modelo de governança adotado para gestão dos investimentos em infraestrutura é adequado;
- f) se há compatibilidade entre os recursos disponíveis para investimentos e os compromissos assumidos via OGU;
- g) se o nível do estoque de restos a pagar representa um risco de redução significativa dos recursos financeiros disponíveis para os empreendimentos contemplados no orçamento corrente; e
- h) se o processo de alocação de investimentos em infraestrutura garante níveis adequados de transparência e *accountability*.

Análises efetuadas entre diversas fontes de informação (Tesouro gerencial, Anexos das Leis nº 12.593/2012 – PPA 2012/2015 e nº 13.249/2016 PPA 2016/2019, bem como relatórios anuais de avaliação do PPA) indicaram a existência, em programas relevantes de investimento em infraestrutura, de grande disparidade entre a previsão inicial de dotação do PPA 2012-2015 e os valores contemplados nas leis orçamentárias anuais do período (valores iniciais).

⁴Lista de Empreendimentos do PAC paralisados – Junho/2018, disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/EmpreendimentosdoPACparalisados-Junho_2018_VF.pdf

Os montantes efetivamente pagos nesses programas ano a ano indicam que as estimativas dos PPA 2012-2015 e 2016-2019 foram excessivamente otimistas no que diz respeito ao montante de valores que seriam disponibilizados para investimentos em infraestrutura. Assim, é preciso introduzir aperfeiçoamentos na metodologia para que a definição de metas do PPA esteja lastreada em uma avaliação realista dos recursos disponíveis levando em conta: os compromissos já assumidos para o quadriênio, a efetiva capacidade operacional instalada nos órgãos responsáveis pela execução das políticas e os entraves existentes à implantação de cada empreendimento estruturante.

Outro ponto que merece atenção especial diz respeito à vinculação entre os programas, objetivos, metas e iniciativas do PPA e a formatação da carteira de obras prioritárias do PAC que representa investimentos na ordem de R\$462 bilhões. Apesar dessa magnitude de investimentos, o diálogo dessa carteira de obras prioritárias com os instrumentos de planejamento institucionais do Estado necessita de aprimoramentos.

Embora esteja clara a vinculação entre a natureza das iniciativas e os objetivos e metas, não se observa a participação individual de cada empreendimento nas metas, ou seja, o quanto determinado sistema (barragem, adutora/canal) contribui com os quantitativos previstos nas metas do programa.

No processo de elaboração do PPA, a definição do quantitativo da meta deveria ocorrer a partir das iniciativas, do somatório da contribuição de cada empreendimento. Assim, seria uma informação que, a princípio, é conhecida no momento da decisão dos gestores e poderia, portanto, ser agregado ao conteúdo do PPA. Seria razoável propor que para cada iniciativa listada, no caso empreendimento, houvesse a informação acerca de sua contribuição nas metas.

Destaque-se que a divulgação da participação que cada iniciativa tem nas metas definidas, bem como seu custo por unidade de meta, facilitaria aos parlamentares apresentarem alternativas de investimento quando da análise do PLOA e permitiriam à sociedade verificar o grau de aderência dos investimentos constantes a cada LOA às metas previamente definidas via PPA e questionar eventuais inconsistências.

Parte significativa das metas utilizadas nos PPA 2012-2015 e 2016-2019 encontram-se distantes de representarem um instrumento que possa ser utilizado para avaliar os resultados da gestão no que tange à efetividade e eficiência dos investimentos realizados. Tais metas, inclusive, carecem de aperfeiçoamentos para serem instrumentos adequados ao *accountability* da eficácia, ou da falta dela, quando da aplicação dos recursos pelo governo federal.

No que tange à *accountability* dos investimentos em infraestrutura, com base no conceito de eficiência alocativa⁵ e nas boas práticas de transparência pública, preconiza-

⁵ Estabeleceu-se como alocação eficiente de recursos aquela na qual: primeiro, os investimentos são realizados em objetos com potencial para atingir as metas previamente acordadas; segundo as alocações são realizadas nos montantes necessários; por fim, os aportes são efetuados sem solução de continuidade e de maneira tempestiva.

se como necessário divulgar à população, minimamente para a carteira de obras estratégicas:

- a) a relação de cada empreendimento com os planos setoriais e a sua respectiva participação para atingimento das metas estabelecidas no PPA esclarecendo os motivos dos insucessos;
- b) a estimativa inicial de valor dos empreendimentos e os acréscimos desses valores durante a implantação do projeto, bem como dos motivos dessas variações; e
- c) a programação financeira planejada e a realizada, e, eventualmente, os motivos que ensejaram atrasos ou suspensão dos investimentos.

As análises efetuadas indicaram pouca capacidade de o executivo federal avaliar o grau com que os investimentos em infraestrutura atingiram as metas e objetivos planejados no PPA (eficácia) e, conseqüentemente, de divulga-los adequadamente.

As fragilidades identificadas na definição de objetivos e metas e, conseqüentemente, na prestação de contas dos investimentos realizados em infraestrutura, podem ser mitigadas com o aperfeiçoamento metodológico da formatação do PPA 2020-2023.

Com relação à compatibilidade entre os recursos disponíveis para investimentos e os compromissos assumidos via OGU, levantamentos realizados nos Ministérios das Cidades (MCidades); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPC); Ministério da Integração (MI) indicaram a existência de uma imensa carteira de compromissos assumidos para investimento em empreendimentos de infraestrutura. Tais compromissos demandarão uma capacidade de investimento federal muito maior do que o espaço fiscal existente na União.

Diante da baixa disponibilidade orçamentária a médio e curto prazo, essa carteira excessivamente extensa favorece a denominada “pulverização dos investimentos”, na qual os recursos são divididos entre diversas obras em quantidades insuficiente para o andamento adequado desses empreendimentos e, por consequência, dificultando ainda mais as entregas a população em prazos razoáveis.

Quanto ao nível do estoque de restos a pagar, foi constatado um elevado estoque nos órgãos analisados (MTPC, MI e MCidades). Tal fato, por ser um risco ao cumprimento da meta fiscal, eleva as necessidades de contingenciamentos agravando a restrição financeiro/orçamentária atualmente observada. Ademais, tal situação é um dificultador da gestão financeira dos órgãos, pois tais créditos competem por recursos financeiros com as despesas do exercício de modo que não há garantias de que os recursos financeiros do exercício sejam canalizados para as obras tidas por prioritárias na lei orçamentária do ano. Porém, observou-se que há espaço para cancelamento de parte desses Restos a Pagar (RAP) que estão inscritos e relacionam-se a instrumentos extintos, cancelados, distratados ou concluídos e pré-convênios que não foram celebrados.

A formatação do PAC contemplou a criação de uma estrutura de gestão intermediária entre o comando de Centro de Governo e os ministérios setoriais. De fato, a

estruturação de um setor no centro de governo especializado na supervisão dos investimentos em infraestrutura é um legado.

O PAC trouxe uma série de inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária, as quais foram concebidas e efetivadas para conferir escala e celeridade aos empreendimentos prioritários do programa. Daí não ser errado dizer que o PAC tenha sido também um programa de aceleração da atuação estatal, a partir do significado que teve para as dimensões e funções do planejamento governamental e da gestão cotidiana de políticas públicas, em especial nas áreas abrangidas pelo programa.

Em que pesem os avanços, as inconsistências nas informações encaminhadas pelas pastas setoriais à SDI, o retardamento do cumprimento das resoluções do CGPAC por parte dos ministérios setoriais, os descumprimentos da priorização estabelecida por meio do Programa Avançar, indicam que a governança estabelecida (CGPAC, SDI) para coordenar a execução dos investimentos em infraestrutura não tem a autoridade suficiente na estrutura do governo.

Entende-se que uma secretaria com a missão coordenar a definição de metas de investimentos em infraestrutura e a execução, pelos órgãos setoriais, dos investimentos em infraestrutura sob sua responsabilidade deveria possuir instrumentos mais contundentes para exercer a supervisão da carteira de obras prioritárias de modo a poder ser cobrada, juntamente com as pastas setoriais, pelos resultados esperados. Nesse sentido, vale ressaltar serem oportunos os dispositivos de gestão da carteira introduzidos pela Resolução Nº 04/2018 – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, em especial aqueles que buscam regradar a inclusão e a exclusão de empreendimentos na carteira de obras prioritárias.

1.6 Transferências voluntárias

As transferências voluntárias da União constituem um sistema de cooperação entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, além das entidades sem fins lucrativos, para execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal⁶. São regidas atualmente pelo Decreto nº 6.170, de 21 de julho de 2007, que regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O Decreto, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

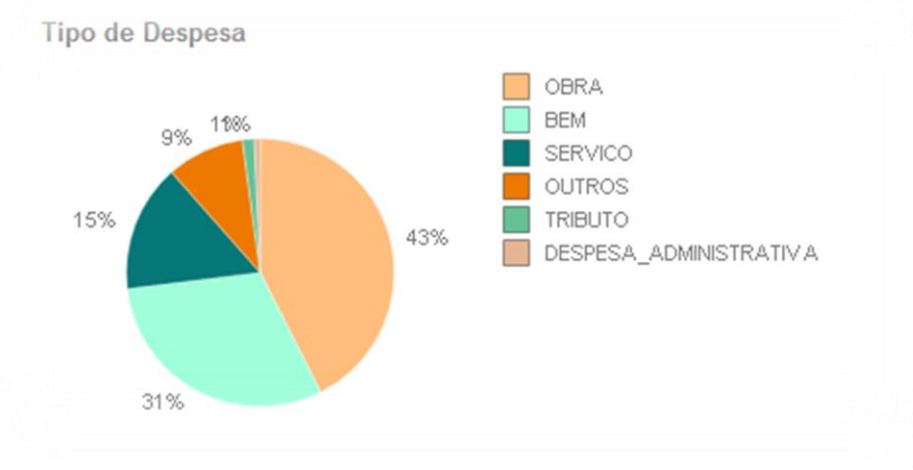
As transferências voluntárias da União firmadas com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, somaram cerca de R\$ 114,5 bilhões⁷ no período 2008-2018, correspondendo a 142.927 instrumentos.

⁶ Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 6ª ed. – Brasília: Secretária-geral de Controle Externo, 2016.

⁷ <http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br>, em 21.06.2019

As transferências voluntárias comportam a execução de distintos objetos, que podem ser agrupados em obras, serviços e bens, sendo que os instrumentos para execução de obras predominam em termos de quantidade e volume de recursos.

Gráfico 2 – Tipos de Objetos



Fonte : <http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br>, em 21.06.2019

A concessão de transferências voluntárias pelos órgãos e entidades governamentais constitui um desafio aos administradores públicos, tanto no tocante à lisura desejada, quanto à operacionalização ágil e eficaz dos milhares de instrumentos destinados à implementação de políticas públicas nos estados e municípios brasileiros. Esse desafio ocorre devido a quantidade de agentes e a multiplicidade de objetos presentes na pactuação da concessão.

Com o intuito de contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de controle relacionados às transferências voluntárias, foram avaliados a consistência do processo e do sistema informatizado utilizado para sua gestão e o cumprimento dos dispositivos introduzidos pela PI nº 424, de 2016, relacionados à execução de obras públicas, dada a representatividade desse tipo de objeto.

1.6.1 Avaliação das Transferências Voluntárias da União

Em que pesem as recentes alterações normativas ocorridas no âmbito das transferências voluntárias e os notáveis esforços empreendidos pelo MP, no sentido de aprimorar o processo, aproximar os atores e capacitá-los, o processo de transferências voluntárias se mostra ainda excessivamente moroso, pouco eficiente.

Com o objetivo de avaliar a eficiência e eficácia do processo de Transferências Voluntárias, os seguintes pontos foram considerados:

- a) tempo de conclusão das transferências;

- b) equilíbrio do fluxo das transferências;
- c) custo da gestão dos instrumentos;
- d) gestão financeira das transferências; e
- e) gestão das transferências no Sistema de Convênios (Siconv).

O tempo despendido para a finalização de uma transferência voluntária é fator relevante, muitas vezes decisivo para o sucesso da política pública que o instrumento implementa. Seja pelo contexto dos problemas e prioridades locais, ou pelo processo de degradação passível de ocorrer em uma obra inacabada, em ambos os casos o tempo elevado de execução das transferências voluntárias impacta negativamente a entrega ao cidadão do serviço ou empreendimento estatal.

Analisando o histórico das transferências voluntárias registradas no Siconv desde o exercício de 2008, o tempo médio total dos instrumentos é de 5,16 anos, o que se mostra extremamente elevado tendo em vista a grande maioria dos instrumentos serem projetos de pequeno vulto, valor abaixo de R\$ 750 mil.

Outra análise que reflete a lentidão na execução dos instrumentos é o percentual de pagamento ocorrido durante o ciclo de vida das transferências voluntárias. Da análise dos dados do Siconv, verificou-se que a execução financeira dos instrumentos tem sido lenta, em especial ao considerar o perfil geral da carteira de projetos, que se mostra de pequeno vulto.

Para avaliar a capacidade de gestão dos órgãos concedentes do Poder Executivo federal frente ao histórico do quantitativo de instrumentos assinados, optou-se por realizar uma análise do fluxo dos instrumentos pelas fases de execução e prestação de contas.

Com base em dados extraídos do Siconv, verificou-se que em média 11 mil instrumentos entram na fase de execução anualmente, e um quantitativo similar tem migrado para a fase de prestação de contas, sinalizando um equilíbrio no fluxo de execução.

A despeito do equilíbrio de fluxo verificado, o estoque médio de cerca de 30 mil instrumentos na fase de execução face ao quantitativo médio de 11 mil instrumentos que migram para a fase seguinte fornece indícios de que a duração dos instrumentos nessa fase é excessiva, reflexo de possível sobrecarga sobre a capacidade de gestão dos envolvidos nas transferências voluntárias na fase de execução.

Com relação à fase da prestação de contas, verificou-se um ingresso anual em prestação de contas na ordem de 12 mil instrumentos, média anual do período 2013 a 2016, ao passo que se observa a conclusão de aproximadamente 8 mil instrumentos, o que seria a capacidade operacional de saída, gerando um déficit operacional anual de cerca de 4 mil instrumentos. Observa-se, portanto, um desbalanceamento entre a capacidade operacional dos órgãos e o volume de trabalho despendido na fase de prestação de contas das transferências voluntárias.

Para corrigir tal desequilíbrio, uma das medidas seria a ampliação dos valores mínimos de concessão das transferências voluntárias, de forma a compatibilizar a quantidade de instrumentos à capacidade de gestão dos concedentes, principalmente da análise da prestação de contas dessas transferências.

Quanto ao custo da gestão das transferências, uma forma de avaliá-lo é por meio da análise do tempo médio dispendido para a conclusão dos instrumentos, contribuindo também para avaliar a eficácia da política pública executada na modalidade de transferências voluntárias.

Considerando a premissa de que os instrumentos deveriam ser concluídos com agilidade inversamente proporcional ao valor, levando os instrumentos de menor monta a serem executados de forma mais ágil, dado que oferecem menor complexidade e extensão, observa-se, a partir das informações extraídas do Siconv, que o tempo de conclusão dos instrumentos não é inversamente proporcional ao valor, existindo, inclusive tipos de objeto em que instrumentos com valores maiores são concluídos com maior agilidade.

Instrumentos de baixa materialidade tem demandado praticamente o mesmo esforço de gestão, ou ainda maior, em comparação com os mais expressivos, situação que corrobora para que o piso seja elevado a fim de que a capacidade operacional de gestão dos órgãos seja racionalizada e o custo envolvido na gestão dos instrumentos se distancie daquele reservado para sua execução, promovendo-se um melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Em relação à gestão financeira das transferências, foram constatados instrumentos pendentes de envio da prestação de contas há mais de 120 dias, portanto, irregulares quanto ao dever de comprovar a boa e regular aplicação de recursos; existência de instrumentos inativos com saldo em conta; elevado volume de valores depositados em contas de convênios e contratos de repasse; ausência de estudos e medidas para avaliar a compatibilidade entre os recursos demandados para finalização dos instrumentos em execução e atual disponibilidade orçamentária e financeira da União; e fragilidade no controle do saldo em conta e respectivos rendimentos financeiros dos instrumentos.

Quanto à gestão das transferências no Siconv, observaram-se as seguintes impropriedades:

- a) baixa confiabilidade dos dados do Siconv referentes à situação dos instrumentos, comprometendo o acompanhamento gerencial do processo e sua transparência;
- b) inconsistência entre o desembolso da Conta Única da União e do ingresso de contrapartida e os pagamentos de despesas: constatou-se instrumentos para os quais o registro do pagamento de despesas ocorreu, ou antes mesmo de qualquer desembolso efetuado, ou em valores superiores aos disponíveis para o dispêndio;
- c) inconsistências no Painel de Dados do Siconv: os dados do painel apresentam alguns convênios replicados e ocasionam diferenças na verificação e na conciliação dos dados;

- d) inconsistências entre informações do Siafi e Siconv: no cruzamento das bases Siconv e Siafi verificou-se que instrumentos na fase Siconv “Em execução” não estavam registrados no Siafi; e
- e) reduzida utilização de modalidades eletrônicas de licitação pelos municípios convenientes nas transferências voluntárias da União.

1.6.2 Avaliação da eficácia dos recursos alocados em obras públicas por meio de transferências voluntárias

Considerando que parte significativa das obras custeadas com recursos federais são executadas indiretamente por meio de convênios e contratos de repasse, foram avaliadas as inovações relacionadas à execução de obras introduzidas pela PI nº 424, de 2016, quais sejam:

- a) art. 6º §4º e Art. 66 Inciso I – ficam vedadas as reprogramações, decorrentes de ajustes ou adequações, nos projetos básicos dos instrumentos enquadrados no inciso I do art. 3º da PI 424, de 2016, aprovados pela mandatária. O comando do art. 66 está relacionado à exigência de que o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento dos objetos enquadrados no nível I e que a análise da prestação de contas final deverá considerar os parâmetros objetivos especificados no plano de trabalho, a partir das definições constantes do programa de governo;
- b) art. 9º Inciso I - vedação de celebração de convênios para a execução de obras e serviços de engenharia, salvo algumas exceções;
- c) art. 9º Inciso IV – vedação de instrumentos para a execução de obras e serviços de engenharia com valor de repasse inferior a R\$ 250 mil;
- d) art. 9º § 8º Inciso II e Art. 50 – vedação de aproveitamento de licitação que utilize projeto de engenharia diferente daquele previamente aprovado e a realização de licitação em desacordo com o estabelecido no projeto básico ou termo de referência aprovado e que tenha sido publicada em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pela mandatária;
- e) art. 21 § 11º – previsão de que a análise final de custos a cargo da mandatária será realizada depois da entrega do orçamento de referência, observado o disposto nos art. 16 a 18 do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, e de visita de campo preliminar;
- f) art. 22 Inciso XV – comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais como condição para a celebração de instrumentos, comprovado por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça – CEDIN;
- g) art. 24 § 1º – possibilidade de celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, exceto aquelas dispostas no art. 22 e o prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição, desde que feitas as adequações no plano de trabalho e apresentadas as justificativas, podendo ser prorrogado, nos termos de ato regulamentar da autoridade máxima

do concedente, por uma única vez, de igual período, não ultrapassando dezoito meses, incluída a prorrogação, se houver, devendo ser o instrumento extinto no caso do não cumprimento da condição;

- h) art. 41 § 8º - determinação para que os instrumentos sejam rescindidos na hipótese de inexistência de execução financeira após 180 (cento e oitenta) dias da liberação da primeira parcela; e
- i) art. 41 § 15º – foi vedada a liberação da primeira parcela de recursos para o início de execução de novos instrumentos quando o conveniente tiver instrumentos apoiados com recursos do Governo Federal, sem execução financeira por prazo superior a 180 (cento e oitenta) dias.

Com o objetivo de avaliar o efetivo cumprimento desses dispositivos e contribuir para maior eficiência na alocação de recursos em obras, foi verificado se há falhas ou omissões dos gestores federais na sua implementação e se há necessidade de revisão/complementação dos dispositivos da PI nº 424, de 2016.

Com relação à previsão de vedação de reprogramações decorrentes de ajustes ou adequações nos projetos básicos dos instrumentos que tem por objeto a execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250 mil e inferiores a R\$ 750 mil, verificou-se a ausência de parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento dos objetos enquadrados no nível I no plano de trabalho aprovado.

Quanto à vedação, constante no art. 9º, inciso I, para celebração de convênios para a execução de obras e serviços de engenharia, não se observou discrepâncias nas modalidades de celebração de instrumentos. Os casos em que foram identificados a utilização de convênios para transferências relacionadas à execução de obras estavam compreendidos nas exceções previstas no Normativo.

Já em relação à vedação constante no art. 9º Inciso IV, vedação de instrumentos para a execução de obras e serviços de engenharia com valor de repasse inferior a R\$ 250 mil, identificou-se a necessidade de reavaliação do valor mínimo estabelecido.

A partir dos dados extraídos do Siconv, observou-se a existência de diversos instrumentos relativos à execução de obras com valores próximos ao valor de repasse mínimo normativo (R\$ 250 mil), indicando que a diferença seria o valor relativo à tarifa de serviços da mandatária.

A edição da Instrução Normativa nº 2 que “estabelece regras e diretrizes para a execução de contrato de prestação de serviço a ser celebrado entre a União e instituições financeiras oficiais federais, para atuação como Mandatárias da União, na gestão operacional de contratos de repasse, nos termos do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007”, resultou em um aumento substancial no custo da tarifa a ser cobrada dos órgãos concedentes.

Sem adentrar no mérito da compatibilidade do valor cobrado em face dos serviços prestado, pode-se afirmar que, em especial para os instrumentos enquadrados no Nível

I da PI nº 424, de 2016 (obras com valor entre R\$500 e 750 mil), o valor cobrado pela mandatária para acompanhamento somado a outras despesas vinculadas a operacionalização desses instrumentos podem implicar um custo de controle excessivamente elevado.

A PI nº 424, de 2016, tratou a questão da licitação pretérita em relação à aprovação do projeto no art. 9º § 8º Inciso II e no art. 50, o qual veda o aproveitamento de licitação que utilize projeto de engenharia diferente daquele previamente aprovado e a realização de licitação em desacordo com o estabelecido no projeto básico ou termo de referência aprovado e que tenha sido publicada em data anterior ao aceite do projeto básico de engenharia pela mandatária.

Tal previsão normativa é decorrente dos inúmeros casos em que a concedente ou mandatária exigem alterações para aprovação do projeto apresentado pelo conveniente. A utilização da chamada “licitação pretérita” pode ocasionar várias situações de divergência e incompatibilidade entre o objeto licitado e o proposto, inconsistências entre os orçamentos elaborados para o convênio e a licitação, com consequências prejudiciais à realização do objeto contratado, possíveis aditamentos, e demora como um todo na implementação do objeto pretendido.

A partir da análise das informações relativas aos instrumentos celebrados sobre a égide da PI nº 424, de 2016, identificaram-se operações com data de aceite de licitação anterior à data de assinatura do Laudo de Análise de Engenharia (LAE), bem como operações com data de aceite de licitação com data anterior à data de assinatura do contrato de repasse contrariando os dispositivos citados anteriormente. Em que pese, a grande maioria tratar-se de erros de lançamento, considerando a relevância desse ponto de controle, entende-se necessário que tais eventos sejam lançados nos sistemas de controle, o qual deve possuir rotina alertando para a necessidade do fiel cumprimento do no art. 9º § 8º Inciso II e art. 50 da PI nº 424, de 2016.

A visita de campo preliminar de engenheiro da CAIXA antes da aprovação do projeto para execução de obra e serviço de engenharia é prevista no Art. 21, § 11 da PI nº 424, de 2016. Ela é de fundamental importância tendo em vista que nessas inspeções poderão ser verificados in loco aspectos como a situação dos elementos de mobilidade, serviços de infraestrutura urbana, interferências e impedimentos físicos, topografia, equipamentos comunitários.

Na amostra dos instrumentos celebrados sobre a égide da PI nº 424, de 2016, observou-se que as datas de vistoria foram anteriores ou iguais às respectivas datas de emissão do LAE, conforme estabelecido no normativo. Contudo, foi identificada fragilidade quanto ao controle sobre o cumprimento desse dispositivo, pois a data de vistoria prévia é registrada em campo específico no LAE, o qual compõe o processo físico de cada contrato de repasse, não estando essa informação sistematizada. Entende-se, que a data de visita e de aprovação do LAE devem constituir metadados de modo que o controle sobre o cumprimento do dispositivo da PI nº 424, de 2016, seja realizado de maneira concomitante.

A determinação para que os instrumentos sejam rescindidos na hipótese de inexistência de execução financeira após 180 (cento e oitenta) dias da liberação da primeira parcela constante do art. 41 § 8º da portaria está relacionada à necessidade de maior agilidade no remanejamento de créditos orçamentários e recursos financeiros.

Com relação a esse assunto, importa registrar que no Painel Gerencial do Sistema Siconv é possível consultar os instrumentos sem início de execução após 180 dias da liberação da 1ª parcela e instrumentos sem realizar pagamentos há mais de 180 dias, identificando o órgão concedente, o proponente e o saldo em conta desses instrumentos. Além dessas consultas, está prevista adequação do Siconv com vistas a proporcionar aos concedentes as informações necessárias ao cumprimento do disposto nos §§ 8º e 15º do art. 41 da PI nº424, de 2016. Ou seja, a partir da implantação desse ajuste, previamente a liberação de recursos pelos concedentes ou pela mandatária da União, o sistema alertará que o conveniente está com pendências relacionadas aos §§ 8º e 15º do artigo 41 da PI nº424/2016.

A comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais, comprovado por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça – CEDIN (art. 22, inciso XV da PI 424/2016) é uma das condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsão legal.

Sobre esse dispositivo, cabe registrar que foi incluído o tipo de irregularidade “Precatórios Judiciais” na funcionalidade “Verificação de Regularidade” do Sistema SICONV e emitido comunicado aos órgãos concedentes para informá-los da inclusão do novo tipo de consulta de irregularidade e, também, para orientá-los da necessidade de que seja procedida a consulta no Sistema previamente à celebração dos instrumentos.

A PI nº 424, de 2016, em seu art. 24 dispõe que “poderá ser realizada a celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, exceto aquelas dispostas no art. 22 desta Portaria, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada”.

Em consulta ao sistema Siconv Gerencial, foram identificados convênios com prazos de suspensiva maiores que o limite normativo de dezoito meses cujas justificativas apresentadas estão relacionadas aos casos de extrapolação do prazo em face de determinações judiciais e não atualização das informações do Siconv.

Considerando os casos em que as informações estavam desatualizadas, entende-se que o Siconv deveria emitir alerta nos casos de extrapolação do prazo de que trata o § 1º do art. 24 de modo que os concedentes e a Mandatária da União façam cumprir de maneira mais eficaz o dispositivo em comento.

1.7 Imóveis Funcionais

Imóveis funcionais são imóveis residenciais de propriedade da União cedidos para uso por agentes políticos e servidores públicos federais. Conforme disposto no Decreto nº

980, de 11 de novembro de 1993, a SPU, atual Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU), é responsável por administrar parte dos imóveis residenciais à disposição do Poder Executivo. Os imóveis à disposição do Ministério das Relações Exteriores, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Defesa e do Comando das Forças Armadas são administrados por esses órgãos.

Considerando que a política de outorga de imóveis para residência de servidores da União no Distrito Federal possui potencial de melhoria no aproveitamento dos recursos públicos envolvidos em benefício da sociedade, avaliou-se a regularidade da gestão e utilização dos imóveis funcionais pela SCGPU e por seus beneficiários.

Para avaliação, foram considerados os procedimentos adotados na outorga de uso dos imóveis funcionais e propriedade da União situados no Distrito Federal.

O registro das informações dos imóveis funcionais, dos permissionários e das concessões de uso é realizado no Sistema de Controle de Imóveis Funcionais (CIF). Apesar de ser o principal repositório das informações, foram identificadas discrepâncias entre informações fornecidas pela unidade e os dados constantes no sistema, demonstrando a necessidade de melhoria dos controles.

Além da avaliação do CIF, foi procedida a verificação da suficiência e da adequabilidade dos procedimentos administrativos adotados pela SCGPU para garantir a correta concessão da permissão de uso e gestão dos imóveis funcionais.

Verificou-se que o fluxo procedimental e de documentação do processo de concessão, regularização e revogação de cessão de imóveis funcionais da União apresenta complexidade considerável, dada a quantidade de imóveis envolvidos, as dificuldades com o recebimento de taxas, o acompanhamento tempestivo do pagamento dos custos devidos pelos ocupantes (condomínio, luz, água, etc.), a manutenção e conservação dos imóveis funcionais, o acompanhamento da devolução dos imóveis funcionais, e ainda a necessidade de registro adequado dos atos formais de outorga, termos declaratórios e administrativos, e gestão dos sistemas informatizados correspondentes.

Apesar do esforço empreendido pelas equipes responsáveis na SCGPU para cumprir as atribuições e tarefas que o assunto demanda, verificou-se que a atual estrutura administrativa não é suficiente para atender às necessidades de controle e gestão dos imóveis funcionais.

Quanto à destinação do imóveis, o Decreto nº 980, de 1993, estabelece que os imóveis funcionais da União, administrados pela SCGPU, somente poderão destinar-se ao uso de Ministro de Estado; ocupante de cargo de Natureza Especial; e ocupante de cargo em comissão de nível DAS-4, DAS-5 e DAS-6 (quando em órgão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional).

Ademais, o Decreto veda a cessão de uso de imóveis residenciais a qualquer servidor quando este, seu cônjuge, companheiro ou companheira, forem proprietários, promitentes compradores, cessionários ou promitentes cessionários de imóvel

residencial em Brasília, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção.

A partir do cruzamento de informações constantes no CIF, Siafi e Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe), observou-se a ocorrência de casos de servidores permissionários de imóveis funcionais em desacordo com o Decreto nº 980, de 1993, na seguinte forma: permissionários que não são servidores federais ocupantes de cargos DAS 4, 5, 6, ou de Natureza Especial e equivalentes; permissionários exonerados dos cargos comissionados, mas ainda ocupando imóveis funcionais; permissionários, seus cônjuges ou companheiros que foram identificados como sendo proprietários de imóveis residenciais no DF.

1.8 Gestão de Ativos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)

Os Ativos de TIC podem ser equipamentos, materiais e programas de computador que constituem a infraestrutura tecnológica de suporte automatizado ao ciclo da informação, ou que envolve as atividades de produção, coleta, tratamento, armazenamento e disseminação de informações, podendo ser ainda os ativos de informação considerados estratégicos para as organizações ou qualquer outro elemento essencial para o negócio da organização.

Na forma de um processo de trabalho, a Gestão de Ativos é um conjunto de boas práticas utilizadas pela organização no controle de seus ativos, que busca alcançar um resultado desejado e sustentável.

Ao considerar os empenhos de TIC emitidos nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, segregados por natureza da despesa, percebe-se que 38% dos gastos de TIC dizem respeito à aquisição, locação, manutenção e suporte geral de ativos físicos de TIC (R\$ 8,3 bilhões).

Do montante de R\$ 8,3 bilhões relativo a despesas com ativos físicos de TIC, R\$ 3,6 bilhões (mais de 40%) referem-se a gastos com contratos de aquisição de equipamentos de processamento de dados e com o suporte a usuários de TIC (service desk), demonstrando que a avaliação da qualidade do gasto com o gerenciamento do ciclo de vida dos ativos de microinformática (desktops, notebooks e monitores) tem materialidade alta.

Segundo a consultoria Gartner⁸, a adoção de um processo estruturado de gerenciamento de ciclo de vida de ativos, em todos os seus aspectos (financeiro, físico, de licenças e contratos), faz com que as organizações reduzam seus custos em 30% no primeiro ano, e pelo menos 5% em cada um dos cinco anos subsequentes.

Com o objetivo de avaliar a estratégia adotada pelos órgãos no gerenciamento do ciclo de vida dos principais ativos físicos de microinformática (desktops, notebooks e

⁸ Gartner Inc., IT Asset Management Key Initiative Overview, G00214140, 22 July 2011 / https://www.gartner.com/imagesrv/media-products/pdf/provance/provance_issue1.pdf

monitores), foi realizada autoavaliação dos gestores de TIC dos órgãos do SISP, por meio do envio de questionário, combinado com a realização de auditoria em uma amostra de órgãos para validação e aprofundamento de algumas informações.

A partir da consolidação e apuração das respostas dos 141 órgãos, foram feitas análises que permeiam os temas da sustentabilidade operacional, conformidade da compra dos ativos, racionalização de custos, monitoramento e segurança da informação, etapa de descarte e sustentabilidade ambiental.

Com relação à sustentabilidade operacional, verificou-se que somente uma pequena parcela dos órgãos são exitosos quanto ao alinhamento à estratégia de gestão de ativos de TIC preconizada pelo órgão central. No âmbito dos 141 órgãos que responderam ao questionário, no período de 2014 a 2017, a taxa de renovação anual de desktops tem sido baixa, alcançando uma taxa média de apenas 12% ao ano, além disso, somente 37% do parque instalado de desktops encontra-se coberto pela garantia técnica. E ainda, pouquíssimos órgãos adotam políticas estruturadas tratando de realocação e reuso dos ativos, medida que compensaria o baixo percentual de substituição de equipamentos.

Percebe-se que a estratégia de gestão de ativos de microinformática preconizada pela SGD, órgão central do SISP, deve ser revista, de maneira a respaldar a adoção pelos órgãos de planos de manutenção contingenciais, uma vez que poucos órgãos se alinham à diretriz principal sugerida pela estratégia atual que é a de substituir 25% do parque instalado, com garantia técnica cobrindo a vida útil mínima.

Também foi verificada a existência de lacunas no nível estratégico da gestão, que estão associadas a aspectos essenciais ao levantamento do custo/benefício dos equipamentos de microinformática adquiridos pelos órgãos do SISP, considerando que cerca de 80% dos órgãos respondentes não possuem uma política de aquisição devidamente formalizada e que aproximadamente metade dos órgãos respondentes não inclui a análise do custo total de propriedade (TCO) no processo de aquisição desse tipo de ativo.

Há poucas ações voltadas para a redução do consumo de energia elétrica do parque de desktops, considerando que a grande maioria dos órgãos respondentes não monitora efetivamente esse custo operacional e não adota soluções tecnológicas que podem resultar em economia significativa para os cofres públicos. Dentre as soluções, citam-se a compra de desktops ultracompactos e thin clients, e adoção de soluções de cloud-computing e virtualização de desktops, além do acionamento da função hibernate dos equipamentos.

Destaca-se ainda o baixo nível de adoção de soluções em nuvem do tipo IaaS (Infrastructure as a service), apesar dos investimentos feitos pelo Ministério, que se posicionou como um cloud-broker para os órgãos do Poder Executivo federal. Há que se ponderar ainda os possíveis impactos de requisitos técnicos e normativos associados à segurança da informação nesse resultado. É preciso estabelecer uma agenda para discutir como os benefícios da nuvem podem ser aderentes ao ecossistema da administração pública.

O levantamento sobre o desempenho do Painel de Preços indica que a ferramenta, embora esteja amplamente disseminada no SISP, ainda possui fragilidades que podem impactar em sua eficácia e eficiência, o que merece atenção por parte do órgão central do SISP. Os relatos registrados no questionário apontam para a necessidade de se higienizar os dados do sistema SIASG (CATMAT e CATSER), que forma o alicerce do painel, objetivando a sua simplificação e maior padronização.

Há um claro indicativo de que os órgãos não priorizam o monitoramento dos ativos de microinformática quanto a aspectos associados ao custo operacional (ex.: energia elétrica, custos de manutenção, dentre outros) e ao desempenho, indicando que a preocupação com o alinhamento frente às necessidades do órgão é vista como estratégico apenas na etapa de planejamento da compra.

O processo de monitoramento prioriza a verificação do tempo de vida útil e da cobertura de garantia técnica, indicadores que sinalizam a necessidade de renovar/substituir os equipamentos, em consonância com a diretriz vigente. Mas o monitoramento não pode se restringir a esses aspectos: faz-se necessário aprimorar os controles de monitoramento de desempenho dos ativos de microinformática, de maneira a gerar insumos adequados para o processo de realocar/reutilizar estações de trabalho.

Com relação à segurança da Informação, a maioria dos órgãos adota mecanismos para a varredura periódica de softwares instalados nos desktops, tais como tipo/versão do sistema operacional, patches de segurança e atualização de software antivírus. Entretanto, isso parece não se traduzir em ações efetivas voltadas para a redução dos riscos existentes, como, por exemplo, um plano de ação para substituir versões de sistemas operacionais cujo suporte está ou será descontinuado em breve.

Ainda quanto à etapa de monitoramento dos ativos, as análises sugerem que a adoção de uma ferramenta informatizada tende a tornar o processo mais eficiente, uma vez que a aferição de alguns indicadores é realizada de maneira automática. No entanto, os órgãos devem avaliar o custo/benefício de se investir em ferramentas pagas, uma vez que as ferramentas livres, dentro do escopo analisado, alcançam o mesmo objetivo com praticamente a mesma eficiência.

No que concerne à etapa de descarte, a prática de instituir comissão de servidores para a identificar e classificar os bens considerados inservíveis já se encontra disseminada nos órgãos do SISP. O cálculo da depreciação do valor de mercado dos ativos inservíveis é realizado por meio de sistema de controle patrimonial ou por método manual, contudo, um maior grupo de órgãos informou que não realiza tal levantamento. Em relação à obtenção do custo de recuperação, os resultados demonstram que o cálculo ainda é feito por métodos que dependem da experiência da comissão instituída.

Não obstante o interesse social que predomina na destinação das doações de ativos, diante do risco de impactos na sustentabilidade operacional dos órgãos do SISP e da necessidade de aprimoramento da segurança da informação dos ativos, mostra-se oportuno que os centros de governo avaliem a oportunidade e conveniência de rever os normativos que regulam a doação de bens inservíveis, de forma a priorizar sua

destinação para os órgãos do Poder Executivo federal que não obtém êxito na renovação de seu parque.

Quanto à preocupação com os requisitos de sustentabilidade ambiental no gerenciamento do ciclo de vida dos ativos, os resultados não só demonstram a ausência de governança sobre os custos de operação dos ativos (eficiência energética), como também traz à baila riscos e impactos associados à promoção do desenvolvimento ambiental sustentável nas contratações, conforme dispõe o Decreto Nº 7.746, de 5 de junho de 2012.

Importante mencionar a iniciativa promovida em 2018 pelo Ministério no sentido de uniformizar procedimentos associados ao controle de bens patrimoniais, com reflexos positivos na contabilidade patrimonial, com a transformação do Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS) em sistema estruturante. Além da padronização, a principal vantagem diz respeito à interoperabilidade com o Siafi, eliminando, ainda, retrabalho dentro do órgão, e a integração com o processo de descarte por meio do Reuse.Gov. Dentre as desvantagens, pondera-se a necessidade de integração do SIADS com sistemas legados dos órgãos, algo que pode ser dificultoso, considerando a defasagem de sua plataforma tecnológica (uso de Natural, Adabas e mainframe).

Com relação à maturidade do gerenciamento do ciclo de vida dos ativos de microinformática dentro dos órgãos do SISF, acrescenta-se que poucos órgãos estabeleceram formalmente políticas que dispunham de princípios e diretrizes aplicáveis especificamente às atividades mais relevantes e críticas das etapas de monitoramento e descarte, em desconformidade com a diretriz estabelecida pelo MP em orientação específica.

1.9 Registro de Preços nas contratações de Tecnologia da Informação

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos, adotado pela administração pública, para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, conforme definido no inciso I do art. 2º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (alterado pelo Decreto nº 9.488/2018), que o regulamenta. Sua previsão legal está disposta no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o qual estabelece, em seu inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços.

Os órgãos públicos utilizam o SRP de três modos distintos: como órgão gerenciador, órgão participante ou órgão não participante, também chamado de carona. O órgão gerenciador é o responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame licitatório para registro de preços e gerenciamento da ARP dele decorrente. O órgão participante é o que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a ARP. E o órgão não participante ou “carona” é o que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, faz adesão à ARP.

O Sistema de Registro de Preços foi instituído na administração pública federal para possibilitar o aproveitamento dos esforços empreendidos nas inúmeras atividades envolvidas no ciclo das contratações públicas. Dois grandes potenciais do sistema, dentre outras vantagens, se referem ao ganho de escala, na medida em que viabiliza a reunião de órgãos públicos numa mesma contratação, somando assim suas demandas em prol de um volume financeiro mais atrativo ao mercado, bem como a economia processual, pela redução dos inúmeros processos licitatórios que o governo realiza para contratar as mesmas coisas. Portanto, a regra geral do SRP é ganhar mais e gastar menos no que se refere ao desempenho operacional das áreas administrativas de compras e contratações.

Com o objetivo de avaliar as aquisições de bens e serviços de TIC por meio de ARP, foram verificados o comportamento das despesas relacionadas às Atas de Registro e Preço de TIC no período de 2014 a 2018 e os riscos potenciais apresentados por este tipo de contratação, bem como as eventuais impropriedades relacionadas ao tema.

Entre janeiro de 2014 e dezembro de 2018 foram empenhados R\$ 259,1 bilhões em contratações na administração pública federal, conforme registrado no Siasg, sendo R\$ 29,3 bilhões em produtos e serviços de TIC. Os empenhos de TIC efetuados pelo Sistema de Registro de Preços (SISRP) totalizaram R\$ 8,5 bilhões. Destes, aproximadamente 42% (R\$ 3,57 bilhões) são decorrentes de órgãos Gerenciadores, 42% (R\$ 3,54 bilhões) de órgãos Carona e 11% (R\$ 0,96 bilhões) de órgãos Participantes. Os 5% (R\$ 0,41 bilhões) restantes são órgãos registrados na base de dados com o tipo “Não Informado” ou “Inválido”.

A estratificação dos dados por período permitiu observar a tendência de os órgãos intensificarem empenhos associados a ARP de TIC no fim do ano, comportamento típico da execução orçamentária federal. Quanto ao tipo de itens adquiridos por meio das ARP há um equilíbrio entre material e serviços, cerca de 47% (R\$ 4,0 bilhões) e 53% (R\$ 4,5 bilhões) respectivamente. A natureza de despesa “Equipamentos de processamento de dados” é a mais utilizada, presente em 46,3% dos valores empenhados.

Verificou-se que quatro órgãos superiores responderam por 55,2% das contratações de TIC com o uso de registro de preços no período, com destaque para o Ministério da Educação que responde por 26,8% do montante dessa despesa. Por outro lado, o Ministério do Esporte se destacou proporcionalmente, com 90,4% de suas contratações de TIC por meio do SRP. Os dez maiores fornecedores de TIC por meio do SRP representaram 23,7% das contratações no período. Entre as microempresas esse percentual é de 26,7% e entre as empresas de pequeno porte é de 22,8%.

O trabalho permitiu identificar alguns riscos potenciais no âmbito das contratações de bens ou serviços de TIC por meio do SRP, dentre os quais destaca-se o risco de as necessidades da contratação não considerarem os objetivos estratégicos, tampouco o seu alinhamento ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do órgão, sobretudo do carona. Em relação ao dimensionamento dos quantitativos licitados, observou-se riscos de anulação da potencial economia de escala do SRP, de restrição à competitividade no certame, de desequilíbrio econômico financeiro na execução contratual, dentre outros.

Em decorrência da análise empreendida na base de dados do Siasg, foram constatadas situações indesejadas. A principal delas diz respeito ao indicativo de ineficiência, sob o aspecto dos custos operacionais, verificada em grande quantidade das ARP de TIC, decorrentes da aquisição de pequenas quantidades de itens em relação às estimativas licitadas. Em 31% das atas foram empenhados valores menores do que R\$ 8 mil cujos serviços ou materiais poderiam ser adquiridos por dispensa, procedimento mais barato e destinado à pequenas aquisições. Ainda quanto aos custos processuais, verificou-se em mais da metade das ARP que o total contratado sequer teria ultrapassado o custo de realização do processo. Em termos financeiros, os 2.394 pregões correspondentes podem ter custado aproximadamente R\$ 77,0 milhões na sua realização, e a partir deles, foram de fato adquiridos somente R\$ 20,2 milhões em bens e serviços de TIC, demonstrando a necessidade de planejamento adequado à contratação por meio de registro de preços, sobretudo em relação ao quantitativo licitado.

Constatou-se também a incoerência, principalmente de órgãos gerenciadores, na aquisição de itens isolados de lotes que foram adjudicados por preço global e a falta de documentação adequada e atualizada do Siasg-DW.

2. Conformidade das peças

Em consonância às exigências provenientes da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, das Decisões Normativas TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018, e nº 172, de 12 de dezembro de 2018, e da Portaria TCU nº 369, de 17 de dezembro de 2018, verificou-se a conformidade das peças que devem compor o processo de Prestação de Contas do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O rol de responsáveis encontra-se devidamente registrado no sistema e-contas nos termos dos artigos 10 e 11 da IN TCU nº63, de 2010, e do artigo 6º, §1º da DN TCU nº 170, de 2018.

Em relação ao Relatório de Gestão do MP, verificou-se conformidade com o conteúdo estabelecido no Anexo II da DN-TCU 170/2018 e com às diretrizes definidas no Anexo III dessa Decisão Normativa.

3. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU

A avaliação do cumprimento das recomendações da CGU tem por objetivo verificar a existência de recomendações pendentes de atendimento pelo MP até o final do exercício em análise, independentemente do exercício em que se originaram, analisando as eventuais justificativas do gestor para o não atendimento das recomendações, bem como as providências adotadas, principalmente quanto às recomendações que tenham maior impacto na gestão da unidade.

Em 2018, o tratamento de recomendações do MP envolveu um total de 345 recomendações emitidas até o final do ano. Desse total, 26% foram atendidas e 74% permaneceram em monitoramento.

Quadro 1 - Tratamento das recomendações em 2018

Estoque de recomendações em 2018	Recomendações Atendidas	Recomendações em Monitoramento
345	91	254

Fonte: Sistema Monitor

Ao considerar a data de corte final do mês de junho de 2019, o MP apresenta um quantitativo 281 recomendações pendentes de atendimento no sistema de monitoramento. Desse total, 76% foram enviadas aos gestores há mais de dois anos e 78% estão com prazo de atendimento expirado.

Quadro 2 - Recomendações em Monitoramento por ano de envio

Ano de envio da recomendação ao gestor	Monitoramento
Anteriores à 2017	213
2018	41
2019	27
Total	281

Fonte: Sistema Monitor

Pela perspectiva de unidade destinatária, verifica-se que 70% do total são recomendações às Superintendências do Patrimônio da União nos estados.

Quadro 3 - Recomendações em Monitoramento por Unidade Gestora

Unidade Gestora	Recomendações em Monitoramento
Superintendência do Patrimônio da União – BA(5), CE(53), DF(6), GO(50), MT(3), MG(1), PA(1), PB(7), PE(11), RJ(14), RO(5), SC(9), SP(15), SE(7) e TO(4)	197
Secretaria de Gestão	28
Secretaria do Patrimônio da União	20
Superintendência de Administração RO(5) e RR(7)	12
Secretaria de Gestão de Pessoas	10
Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação	5

Unidade Gestora	Recomendações em Monitoramento
Secretaria de Desenvolvimento e Infraestrutura	4
Secretaria de Orçamento Federal	4
Secretaria Executiva - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1
Total	281

Fonte: Sistema Monitor

Dado o quantitativo considerável de recomendação a mais de 2 anos, é fundamental que o Ministério adote medidas efetivas para o atendimento, especialmente em relação aquelas que estão com o prazo expirado.

4. Avaliação do cumprimento das determinações do TCU

Sobre as determinações do TCU, verificou-se que não há acórdãos do Tribunal que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento.

RECOMENDAÇÕES

No contexto dos trabalhos específicos que compõem o escopo da auditoria anual de contas, foram recomendadas ações com a finalidade de aperfeiçoar processos, corrigir falhas. Cabe destacar que as recomendações propostas foram discutidas com os gestores responsáveis pelas temáticas quando da realização de cada trabalho.

Considerando que os achados de auditoria foram consignados de forma sintética e agrupados por tema, as recomendações serão apresentadas de forma similar para a facilitar a compreensão e correlação com as observações de auditoria.

Macroprocesso orçamentário

Com relação ao macroprocesso orçamentário, foram recomendadas ações para a melhoria da estrutura de governança do sistema de planejamento e orçamento, quais sejam:

- a) desenvolver metodologia para os processos de monitoramento e avaliação do PPA, alinhadas com a proposta do novo modelo de PPA 2020-2023, estabelecendo ferramentas ou mecanismos efetivos que incorporem os resultados do monitoramento contínuo e das avaliações do PPA anterior no fluxo dos processos de elaboração e atualização do PPA, tornando esses processos eficientes ferramentas de avaliação de políticas públicas;
- b) desenvolver metodologia para integrar os processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de ações, programas e políticas públicas constantes das leis orçamentárias precedentes nas discussões do processo de elaboração dos Projetos de Leis Orçamentárias, com vistas a subsidiar o aprimoramento da alocação de recursos;
- c) incluir uma instância supervisora ou revisora do processo de elaboração dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação realizados pelas Setoriais no SIOF na nova metodologia para o monitoramento e avaliação da execução do PPA e da LOA; e
- d) conjuntamente com os atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, definir a base normativa para o sistema de avaliação e respectiva apropriação de seus resultados, com critérios de seleção, os métodos de avaliação, a periodicidade das avaliações, fluxo das informações, a forma de divulgação e instâncias decisórias.

Alocação de recursos por meio de Emendas Parlamentares

Apesar de boas práticas observadas por alguns órgãos concedentes, como a confecção de cartilhas para auxiliar os parlamentares na alocação de recursos por meio de emendas, falta atuação coordenada para disponibilização de informações integradas sobre as ações orçamentárias. Nesse sentido, as seguintes ações foram recomendadas:

- a) elaborar estudo de viabilidade para embasamento técnico quanto à possibilidade de edição de normativo que garanta a uniformização das informações a serem disponibilizadas aos parlamentares por meio de cartilha que identifique critérios a serem exigidos pelos órgãos concedentes a fim de direcionar as emendas parlamentares para políticas públicas prioritárias;
- b) editar normativo, com base no estudo de viabilidade técnica aprovado, que garanta a articulação entre o órgão central e os órgãos setoriais do SPOF para a confecção de cartilha com visão integrada dos programas e ações do governo federal. Além de estabelecer o fluxo e a periodicidade para encaminhamento das informações dos órgãos concedentes para o órgão central, a norma deverá atuar na padronização das informações a serem disponibilizadas por cada órgão.

Projeção de receitas e despesas primárias do governo federal

A gestão de riscos das projeções de receitas e despesas primárias foi realizada de forma prudente visando a consecução da meta de resultado primário prevista na LDO. Portanto, não foram feitas recomendações.

Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – contribuições PIS e COFINS

Considerando a necessidade de regulamentação do aproveitamento de créditos de PIS e COFINS, no regime de incidência não cumulativa, nos contratos administrativos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, recomendou-se:

- a) o estabelecimento de regra/metodologia orientativa aos órgãos e entidades da administração pública federal de modo que os contratos administrativos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra possam refletir os custos efetivos das contribuições sociais de PIS e COFINS, considerando as vantagens e desvantagens, a fim de gerar um tratamento homogêneo, simplificado e efetivo à questão, bem como o alinhamento da planilha de custos ao regime tributário escolhido pela empresa licitante;
- b) que o novo Portal de Compras Governamentais apresente, para as licitações que envolvam prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, campos para indicação do regime tributário de PIS e COFINS a que as licitantes estão submetidas, a exemplo do que existe no atual modelo em que as empresas enquadradas como ME e EPP fazem a respectiva indicação de opção, de forma a possibilitar a geração de dados consolidados sobre o tema;
- c) que o novo Portal de Compras Governamentais apresente, caso não haja impedimento legal, campo específico para registro, por parte dos órgãos e entidades licitantes, das alíquotas efetivas médias referentes aos últimos 12 (doze) meses para PIS e COFINS; e
- d) que seja realizada consulta à Advocacia-Geral da União quanto à legalidade de os editais de licitação exigirem a comprovação de alíquota média efetiva do PIS e da COFINS mediante apresentação da EFD-Contribuições e a respectiva

inclusão nos modelos de minutas padronizadas de atos convocatórios da metodologia orientativa escolhida.

Gestão das transferências voluntárias

Com relação ao processo de Transferências Voluntárias, foram recomendados os seguintes aprimoramentos:

- a) apresentar medidas de simplificação e otimização do processo de transferências voluntárias a fim de reduzir o tempo de finalização dos instrumentos;
(Recomendação atendida)
- b) realizar avaliação sobre o impacto de restringir a realização de transferências voluntárias para a aquisição de bens, substituindo esse instrumento pela doação de equipamentos adquiridos de forma centralizada pelos órgãos concedentes, quando tecnicamente viável;
- c) elaborar proposta, embasada em estudo, visando aumentar os valores mínimos de concessão das transferências voluntárias, de forma a compatibilizar a quantidade de instrumentos à capacidade de gestão dos concedentes e melhor alocar os recursos em projetos de maior impacto local;
- d) implementar melhorias no Siconv que permitam análise automatizada e precisa, por meio da base de dados, do cumprimento pelos órgãos concedentes e convenientes dos atos obrigatórios e seus respectivos prazos, em especial aqueles relacionados ao envio e análise da prestação de contas, à notificação das irregularidades e à instauração das Tomadas de Contas Especiais, incluindo acréscimo no sistema da situação “Gestor Notificado da Omissão de Prestar Contas”;
(Recomendação atendida)
- e) avaliar medidas, em conjunto com outros órgãos competentes, para fomentar a disponibilização de informações no SICONV, no formato de relatórios mensais, acerca da compatibilização dos recursos demandados para finalização da carteira de instrumentos em execução e as perspectivas de disponibilidade orçamentária e financeira da União, fornecendo insumos para a tomada de decisão pelos órgãos concedentes quanto ao cancelamento de instrumentos, assinados anteriormente à PI nº 424, de 2016, pelo critério de baixa execução financeira;
- f) implementar melhorias no Siconv a fim de sincronizar os atos, etapas e situações dos instrumentos, de modo a coibir as seguintes situações: desembolso feito diretamente no Siafi, sem registro no Siconv; encerramento de instrumentos com saldo em conta; encerramento de instrumentos sem encerramento da conta específica; ausência de registro das datas no termo aditivo e termo de prorrogação de ofício; manutenção de empenhos válidos em instrumentos inativos; existência de instrumentos sendo executados fora da data de vigência;
(Recomendação atendida)
- g) elaborar proposta de mecanismo para controle no Siconv dos saldos das contas específicas e respectivos rendimentos financeiros, paralelamente ao saldo e

rendimento informados pelas instituições financeiras públicas operadoras dos instrumentos;

- h) implementar mecanismos que assegurem a conformidade financeira dos instrumentos, compatibilizando os saldos, rendimentos financeiros, pagamentos realizados, desembolsos, ingressos de contrapartida, devoluções e as demais movimentações financeiras ocorridas;
- i) elaborar proposta, embasada em estudo, de implementação das medidas necessárias para a instituição da obrigatoriedade do uso de sistema eletrônico unificado pelos Estados e Municípios na operacionalização das licitações realizadas a partir de transferências voluntárias recebidas;
- j) promover estudo para apurar o custo de operação dos instrumentos de transferência operacionalizados por meio do Siconv e avaliar a necessidade de proposição de elevação dos valores mínimos dos níveis previstos no art. 3º da PI nº 424, de 2016;
- k) implantar nova funcionalidade no Siconv de modo que a data de visita prévia e de aprovação do LAE correspondam a metadados de modo a facilitar a verificação do cumprimento do disposto no art. 21 § 11º da PI nº 424, de 2016;
- l) implantar nova funcionalidade no Siconv que permita a identificação dos instrumentos que se encontram a mais de 180 (cento e oitenta) sem execução financeira de modo a facilitar o monitoramento do consignado no art. 41º § 8º e §15º da PI nº 424, de 2016;
- m) implantar nova funcionalidade no Siconv de modo a viabilizar de modo ágil a verificação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais de modo a fazer cumprir o disposto no art. 22º Inciso XV da PI nº 424, de 2016;
(Recomendação atendida) e
- n) implantar nova funcionalidade no Siconv de modo que o sistema emita alerta automático nos casos de extrapolação do prazo de que trata o § 1º do art. 24 da PI nº 424, de 2016.

Alocação de investimentos em infraestrutura

No tocante à alocação de investimentos de infraestrutura, foram recomendadas as seguintes ações:

- a) coordenar junto às pastas setoriais a extensão dos dispositivos de governança consignados na RESOLUÇÃO Nº 04/2018 do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento à carteira de obra não PAC, notadamente, os requisitos de inclusão de empreendimentos nas carteiras setoriais e de priorização para execução em face da incompatibilidade do tamanho dessas carteiras com a disponibilidade de recursos;
- b) coordenar junto às pastas setoriais a elaboração de normativos semelhantes a Portaria nº 715 do MCidades, de 28 de dezembro de 2017, a qual estabelece, para controle de riscos na execução orçamentária, a necessidade de avaliação

dos impactos orçamentários quando da emissão de ordens de início de obra ou instrumentos congêneres;

- c) priorizar as ações para criação do Cadastro Geral de Obras Federais e, enquanto essa ferramenta for finalizada, divulgar trimestralmente balanços dos programas de priorização de investimentos (a exemplo do PAC e AVANÇAR);
- d) realizar, em conjunto com as pastas setoriais, verificação da possibilidade de cancelamento dos saldos inscritos em restos a pagar em instrumentos de repasse extintos, cancelados, distratados, concluídos ou pré-convênios celebrados a longa data, mas que ainda não viraram instrumentos de transferência, tendo em vista os significativos saldos de RAP identificados em instrumentos nessas situações;
- e) tendo em vista que a Instrução Normativa nº 2 do MP, de 24 de janeiro de 2018, estabeleceu em seu item 3.2.2 que seria de competência dos Ministérios a emissão, anulação e cancelamento de empenhos, atribuição que anteriormente exercida pela Mandatária, elaborar, em conjunto com as pastas setoriais, sistemática para cancelamento do saldo de empenho excedente de instrumentos de repasse cancelados ou concluídos.

Gestão de Imóveis funcionais

Com o objetivo de aprimoramento dos controles internos do processo de gestão de imóveis funcionais, recomendou-se:

- a) promover a depuração e eventual correção dos dados do CIF, a partir do recadastramento dos imóveis funcionais da União e dos respectivos permissionários, de forma a uniformizar, reduzir ou eliminar distorções, atualizar e padronizar as informações ali constantes;
- b) realizar estudo para verificar, dentre outras medidas possíveis ao incremento da eficiência administrativa na gestão dos imóveis funcionais, a possibilidade de redução dos imóveis funcionais a cargo da SCGPU em contraposição ao incremento do auxílio moradia, observando a necessidade de eventuais alterações normativas a serem realizadas;
- c) cancelar as outorgas de concessão de uso dos permissionários que ocupam imóveis funcionais que não atenderem integralmente aos requisitos da legislação pertinente;
- d) buscar acesso a bases de dados e ferramentas de tecnologia da informação por meio das quais seja possível a detecção de casos de declarações falsas realizadas por servidores públicos no que tange ao preenchimento dos requisitos legais para utilização de imóveis funcionais;
- e) regularizar a situação dos imóveis situados em Taguatinga.

Gestão de Ativos de TI

A partir dos riscos e achados apontados no trabalho de Gestão de Ativos de TI e após considerações do órgão central do SISP, foram feitas as seguintes recomendações:

- a) revisar a estratégia geral de gestão de ativos de microinformática do SISP, destacando a importância da adoção, por parte dos órgãos do SISP, de outras medidas, de caráter contingencial, que visem a mitigar os impactos do baixo percentual de renovação do parque instalado de desktops, respaldando os órgãos na utilização de soluções que objetivem estender a vida útil dos equipamentos, a exemplo de manutenção preventiva e de reaproveitamento de peças de um estoque de reserva técnica, aquisição de equipamentos com vida útil mais longa (ex.: thin client), dentre outras medidas;
- b) elaborar um instrumento específico (ex.: guia, cartilha ou manual) descrevendo metodologia padronizada a ser adotada pelos órgãos do SISP na elaboração das análises de Custo Total de Propriedade de soluções tecnológicas de desktops, notebooks e monitores, dispendo sobre uma relação de tipos de despesa que devem ser minimamente consideradas pelas equipes de planejamento da contratação, bem como metodologia e critérios a serem considerados na memória de cálculo de cada tipo de despesa constante dessa relação, para atendimento ao disposto no item III do Art. 11 da IN SGD 01/2019;
- c) objetivando promover iniciativas para a redução do custo de operação da TIC dos órgãos do SISP e o estabelecimento de uma estratégia ou política de abrangência geral no SISP, elaborar estudo acerca dos impactos e benefícios resultantes da aquisição de desktops com gabinete do tipo ultracompacto e soluções tecnológicas de virtualização de desktops (com thin client), mediante servidores locais ou em nuvem;
- d) revisar a estratégia geral de gestão de ativos de microinformática do SISP, dispendo (por meio de guia, manual ou orientação) sobre mecanismos que poderão ser adotados pelos órgãos do SISP objetivando a implantação de uma política de redução dos custos operacionais da TIC, considerando:
- a priorização da aquisição de desktops do tipo ultracompacto, por parte dos órgãos do SISP, caso o estudo constante da recomendação anterior conclua pela potencial redução dos custos operacionais;
 - a habilitação das funções *hibernate* e *standby* em todo o parque instalado de estações de trabalho do SISP, dispendo sobre critérios para a sua adoção e situações de exceção;
 - a implantação de soluções de hardware e software que viabilizem o monitoramento, por parte dos órgãos do SISP, do consumo de energia elétrica de seu parque instalado de estações de trabalho.
- e) elaborar um instrumento específico (ex.: guia, cartilha ou manual) que descreva mecanismos a serem adotados pelos órgãos do SISP na contratação, gestão, monitoramento e controle dos serviços em nuvem, englobando:
- aspectos associados à otimização de custos e benefícios advindos da adoção da solução tecnológica;
 - estudos de caso verificados em órgãos da administração pública;

- a regulação aplicada à contratação de nuvem por parte dos órgãos da administração pública federal (ex.: legislação, normas, orientações e jurisprudência);
 - práticas alinhadas aos requisitos de segurança da informação prescritos na norma complementar GSI/PR Nº 14/IN01, especialmente quanto à asseguarção da DICA (disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticação) e exigência de residência em território nacional dos datacenters dos fornecedores de nuvem;
- f) elaborar um instrumento específico (ex.: guia, manual ou cartilha) que descreva metodologia padronizada a ser adotada pelos órgãos do SISP no monitoramento dos ativos físicos de microinformática, estabelecendo diretrizes para monitoramento das estações de trabalho, considerando:
- indicadores mínimos para monitorar o desempenho, os custos operacionais (consumo de energia elétrica) e de manutenção (indicadores de classe mundial).
 - aspectos que impactam na sustentabilidade operacional do órgão (cobertura de garantia técnica e tempo de vida útil dos equipamentos).
 - requisitos mínimos de segurança da informação, especialmente no que se refere à detecção de sistemas operacionais, softwares e antivírus desatualizados.
- g) estabelecer negociações com a fabricante Microsoft com o intuito de obter condições favoráveis e viáveis para permitir a atualização dos sistemas operacionais anteriores para o Windows 10 nos órgãos do SISP, considerando os riscos e brechas de segurança associados à descontinuidade do suporte de atualização do Windows 7 prevista para ocorrer em 14/01/2020.
- h) avaliar a oportunidade e conveniência de ampliar a rotina de utilização do Reuse.Gov, providenciando as seguintes facilidades:
- aperfeiçoar os mecanismos de busca de equipamentos de TI (ex.: desktop, notebook, monitor, storage, servidor, roteador, etc.), possibilitando a pesquisa por itens de configuração (processador, memória, disco, etc.), visando facilitar o rastreamento;
 - ampliar o tempo de disponibilidade dos anúncios de bens para doação (atualmente, esse tempo é de 10 dias, conforme dispõe § 5º do Art. 6º da IN 11/2018);
 - ampliar os mecanismos de divulgação dos anúncios, permitindo o cadastro prévio de órgãos que desejam receber doações de equipamentos;
 - implementar mecanismos de *push notification* para os órgãos interessados em receber as doações.

Com relação ao Painel de Preços:

- a) incorporar à interface da ferramenta mecanismos de busca por agrupamento de bens de uma mesma tipologia (ex.: desktop, notebook, monitor, storage, servidor, roteador, etc.), de maneira a permitir uma busca mais simples e célere desses itens;
- b) incorporar melhorias e aperfeiçoamentos na ferramenta, tomando como base as fragilidades e dificuldades apontadas pelos gestores do SISP no questionário de gestão de ativos de TIC aplicado pela CGU em 2018, cujos resultados encontram-se consolidados no item 3.3.2.3 do relatório específico.

Registro de preços nas contratações de tecnologia da informação

A partir dos achados verificados no trabalho sobre registro de preços nas contratações de tecnologia da informação, foram formuladas as seguintes recomendações:

- a) Implementar adequações no sistema Comprasnet / SIASG, ou outro que venha a substituí-lo, para que os itens a serem adquiridos estejam atrelados ao Plano Anual de Contratações – PAC, registrado no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, normatizado pela IN Seges/MP nº 01/2019;
- b) Implementar no sistema Comprasnet / SIASG, ou outro que venha a substituí-lo, indicador de comparação entre a quantidade que foi prevista adquirir para cada item e a quantidade que foi efetivamente adquirida até o fim da vigência da Ata de Registro de Preços, tornando-o público a qualquer cidadão por meio de um painel na internet, de maneira individual para cada item e consolidada para a Ata;
- c) implementar no sistema Comprasnet / SIASG, ou outro que venha a substituí-lo, funcionalidade para que o gerenciador e os partícipes da Ata registrem as justificativas técnicas e financeiras para a necessidade do agrupamento de itens em um lote. Ao final da vigência da Ata, que sejam registradas as justificativas caso não sejam adquiridos todos os tipos de itens agrupados no lote;
- d) implementar no sistema Comprasnet / SIASG, ou outro que venha a substituí-lo, funcionalidade para que o carona justifique a aquisição de item isolado pertencente a um lote, durante a vigência da ATA;
- e) aprimorar a documentação do Siasg-DW, ou outro que venha a substituí-lo, especialmente no que concerne a atualização da documentação existente e a elaboração do dicionário de dados;e
- f) verificar e corrigir os motivos da existência de dados com valor “Inválido”, “Não informado” e “Não aplicável” na base de dados do Siasg-DW, ou outro sistema que venha a substituí-lo.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo consolidar os resultados dos trabalhos de acompanhamento da gestão realizados em 2018, a fim de subsidiar a avaliação da gestão do MP no processo de Prestação de Contas Anual. Assim, a partir das análises realizadas em avaliações anteriores, buscou-se obter uma visão da atuação do Ministério no ano de 2018.

A seleção das temáticas pautou-se principalmente pela necessidade de uma maior eficiência na alocação de recursos públicos frente ao Novo Regime Fiscal, no qual os gastos primários da União não poderão ter crescimento real nos próximos anos. Dessa maneira, os temas abordados neste relatório envolveram, em sua grande maioria, a análise de processos de priorização e mecanismos/modelos de alocação de recursos.

Quanto ao macroprocesso orçamentário, em que pesem as melhorias recentes na estrutura de governança, como a criação de instâncias de coordenação e avaliação (Comitê Interministerial de Governança, Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais e Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União), foram apontadas fragilidades e deficiências no processo de planejamento e orçamento que dificultam a retroalimentação do ciclo orçamentário e a tomada de decisão quanto à revisão de políticas e gastos públicos.

Nesse sentido, foram recomendadas ações para a melhoria da estrutura de governança do sistema de planejamento e orçamento, com alterações no processo de monitoramento e avaliação da execução PPA e da LOA. Além disso, recomendou-se a estruturação formal do sistema de avaliação de políticas públicas do governo federal para que seja possível incorporar tempestivamente as avaliações realizadas visando a uma maior eficiência alocativa.

Sobre o processo de alocação de recursos por meio de Emendas Parlamentares, verificou-se que, apesar de boas práticas observadas por alguns órgãos concedentes, como a confecção de cartilhas para auxiliar os parlamentares na alocação de recursos por meio de emendas, falta atuação coordenada para disponibilização de informações integradas sobre as ações orçamentárias. Constatou-se, ainda, que a análise de impedimento técnico, bem como o monitoramento e avaliação das programações decorrentes de emendas se concentram em aspectos formais, em detrimento de elementos que informem sobre a necessidade de desenvolvimento socioeconômico de cada localidade, tais como características da população, carências estruturais, fomento a setores, eliminação de gargalos, entre outros.

Assim, foi recomendada a elaboração de estudo de viabilidade para embasar a edição de normativo que garanta a uniformização das informações a serem disponibilizadas aos parlamentares a fim de direcionar as emendas parlamentares para políticas públicas prioritárias.

Com relação à projeção de receitas e despesas primárias do governo federal, verificou-se que a gestão de riscos das projeções foi realizada de forma prudente visando a

consecução da meta de resultado primário prevista na LDO. Portanto, não foram feitas recomendações.

A avaliação da contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – contribuições PIS e COFINS – permitiu identificar a necessidade de regulamentação do aproveitamento de créditos de PIS e COFINS, no regime de incidência não cumulativa, nos contratos administrativos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Para isso, recomendou-se o estabelecimento de orientação/metodologia de modo que os contratos administrativos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra possam refletir os custos efetivos das contribuições sociais de PIS e COFINS.

Apesar das alterações normativas ocorridas no âmbito das transferências voluntárias e os esforços empreendidos pelo MP no sentido de aprimorar o processo, aproximar os atores e capacitá-los, observou-se que o processo de transferências voluntárias se mostra pouco eficiente. Entre as recomendações a serem adotadas visando ao aprimoramento desse processo, destacam-se medidas para simplificar e otimizar as transferências voluntárias, apresentação de proposta para elevação de valores mínimos a serem concedidos por meio convênios e contratos de repasse para permitir adequação da capacidade de gestão dos Ministérios concedentes e a implementação de melhorias no sistema de informação utilizado para gerenciar o processo.

Quanto à alocação de investimentos em infraestrutura, observou-se que as metas e os montantes de recursos previstos para investimento no PPA não vêm se mostrando realistas no que tange aos recursos estimados; que os instrumentos de planejamento de médio e longo não consideram as limitações fiscais, operacionais e compromissos já assumidos; que o modelo de governança adotado para gestão dos investimentos em infraestrutura não tem a autoridade suficiente na estrutura do governo; que não há compatibilidade entre os recursos disponíveis para investimentos e os compromissos assumidos via OGU; que o elevado nível do estoque de restos a pagar representa um risco de redução significativa dos recursos financeiros disponíveis para os empreendimentos contemplados no orçamento corrente; e que o processo de alocação de investimentos em infraestrutura não garante níveis adequados de transparência e *accountability*.

Para correção dos problemas identificados, foram recomendadas a definição de metas do PPA e da LOA lastreada em uma avaliação realista dos recursos disponíveis; a identificação nas iniciativas do PPA dos empreendimentos constantes da carteira (ou carteiras) de obras prioritárias; ações de coordenação junto às pastas setoriais para elaboração de normativos semelhantes a Portaria nº 715 do MCidades e para extensão dos dispositivos de governança consignados na RESOLUÇÃO Nº 04/2018 do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento à carteira de obra não PAC; a verificação da possibilidade de cancelamento dos saldos inscritos em restos a pagar em instrumentos de repasse extintos, cancelados, distratados, concluídos ou pré-convênios celebrados a longa data; e a elaboração de sistemática para cancelamento do saldo de empenho excedente de instrumentos de repasse cancelados ou concluídos.

Quanto à gestão de imóveis funcionais, verificou-se que o sistema CIF encontra-se desatualizado; que não foi concluído o processo de recadastramento dos permissionários de imóveis funcionais; que a atual estrutura administrativa é insuficiente para fazer frente às demandas derivadas dos processos de outorga e revogação de cessão de imóveis funcionais; e que há permissionários ocupando imóveis funcionais sem atender os requisitos da legislação. Entre as recomendações a serem adotadas, destaca-se a realização de estudo para verificar, dentre outras medidas possíveis ao incremento da eficiência administrativa na gestão dos imóveis funcionais, a possibilidade de redução dos imóveis funcionais a cargo da SCGPU em contraposição ao incremento do auxílio moradia, observando a necessidade de eventuais alterações normativas a serem realizadas.

A avaliação da gestão de ativos de TI permitiu identificar que a estratégia de gestão de ativos de microinformática preconizada pela SGD, órgão central do SISP, deve ser revista, de maneira a respaldar a adoção, pelos órgãos, de planos de manutenção contingenciais, uma vez que poucos órgãos se alinham à diretriz principal sugerida pela estratégia atual; que a análise de custo total de propriedade ainda não é uma prática disseminada e conduzida com uma metodologia padronizada, o que faz com que cada órgão opte por soluções tecnológicas diversas a depender do nível de detalhe e profundidade atribuída à análise, apesar da aparente similaridade de necessidade; que há pouca ou nenhuma ação concreta voltada para a eficiência energética da operação do parque instalado de desktops; e que iniciativas como a adoção de nuvem ainda se mostram incipientes, apesar do potencial de redução de custos; entre outros.

Nesse sentido, foram recomendadas a revisão da estratégia geral de gestão de ativos de microinformática do SISP; a implantação de uma política de gerenciamento do consumo de energia elétrica do parque de microinformática, considerando o risco de sustentabilidade operacional e a necessidade de reduzir os custos operacionais da TIC; e a elaboração de guias, cartilhas ou manuais padronizando atividades em comum, a exemplo da análise do custo total de propriedade, do monitoramento dos ativos e da contratação de infraestrutura nuvem. Foram recomendados também aperfeiçoamentos no Painel de Preços e no Reuse.Gov com vistas a ampliar a eficácia e eficiência dessas ferramentas, trazendo melhores resultados ao processo que elas apoiam.

Quanto às aquisições de bens e serviços de TIC realizadas por meio de Atas de Registro de Preços, foi possível identificar alguns riscos, entre os quais destaca-se o risco de as necessidades da contratação não considerarem os objetivos estratégicos, tampouco o seu alinhamento ao PDTIC do órgão, sobretudo do carona. Em relação ao dimensionamento dos quantitativos licitados, observaram-se riscos de anulação da potencial economia de escala do SRP, de restrição à competitividade no certame, de desequilíbrio econômico financeiro na execução contratual, dentre outros.

A partir da análise empreendida na base de dados do Siasg, foi constatado indicativo de ineficiência, sob o aspecto dos custos operacionais, verificada em grande quantidade das ARP de TIC, decorrentes da aquisição de pequenas quantidades de itens em relação às estimativas licitadas. Verificou-se, em mais da metade das ARP, que o total contratado sequer teria ultrapassado o custo de realização do processo. Em termos

financeiros, os 2.394 pregões correspondentes podem ter custado aproximadamente R\$ 77,0 milhões na sua realização, e a partir deles, foram de fato adquiridos somente R\$ 20,2 milhões em bens e serviços de TIC, demonstrando a necessidade de planejamento adequado à contratação por meio de registro de preços, sobretudo em relação ao quantitativo licitado. Constatou-se também a incoerência, principalmente de órgãos gerenciadores, na aquisição de itens isolados de lotes que foram adjudicados por preço global e a falta de documentação adequada e atualizada do Siasg-DW.

Quanto à baixa eficiência processual, motivada pela aquisição de pequenas quantidades de itens das ARP de TIC, recomendou-se ação centralizada no sentido de vincular as aquisições ao Plano Anual de Contratações, registrado no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, gerenciado pelo ministério, bem como implementar indicadores de comparação entre a quantidade que foi prevista adquirir e a quantidade que foi efetivamente adquirida até o fim da vigência da Ata de Registro de Preços no Comprasnet, dando-lhes transparência ao público em geral.

De modo a evitar o agrupamento injustificado de itens em lote único, bem como a aquisição de itens isolados de lotes adjudicados por preço global, recomendou-se a implementação de funcionalidade no Comprasnet para que os gestores registrem as justificativas para tais decisões, promovendo a transparência ativa da gestão.

Com relação à base de dados, recomendou-se o aprimoramento da documentação do Siasg-DW, ou outro sistema que venha a substituí-lo.

Considerando os resultados apresentados neste relatório, faz-se necessário que as unidades responsáveis pelos processos avaliados atuem no intuito de corrigir as falhas detectadas e de desenvolver mecanismos de controle a fim aprimorar a gestão.

ANEXOS

I – Lista de trabalhos de auditoria consolidados nos relatórios de auditoria anual de contas

Macroprocesso orçamentário: avaliação do processo de planejamento e orçamento do governo federal, buscando identificar, nas principais etapas de elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), oportunidade de melhorias para que as avaliações das políticas públicas e programas de governo sejam utilizadas na retroalimentação dos processos de planejamento e orçamento (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12703.pdf>)

Alocação de recursos por meio de Emendas Parlamentares: avaliação da efetividade das emendas parlamentares, a fim de contribuir para a eficiência alocativa do orçamento (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12716.pdf>);

Projeção de receitas e despesas primárias do governo Federal: avaliação de risco das projeções de Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal com a finalidade de acompanhar a gestão fiscal realizada pelo MP para o atingimento da meta de resultado primário prevista na LDO(<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12670.pdf>);

Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra – contribuições PIS e COFINS: avaliação do aproveitamento de créditos do PIS e COFINS nos contratos administrativos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra(<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13197.pdf>);

Alocação de investimentos em infraestrutura: avaliação da eficiência alocativa dos investimentos em infraestrutura por meio de análise da gestão orçamentária e accountability da carteira de obras, com ênfase no processo de definição de prioridades para investimentos em infraestrutura; (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12692.pdf>);

Gestão das transferências voluntárias: avaliação da eficiência e eficácia das transferências voluntárias concedidas pela União, especialmente quanto ao efetivo cumprimento dos dispositivos relacionados à execução de obras públicas introduzidos pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf> e <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12500.pdf>);

Gestão de imóveis funcionais: avaliação da gestão dos imóveis funcionais localizados no Distrito Federal pela SPU no que tange a regularidade do uso desses pelos beneficiários e a efetividade da política pública de outorga de imóveis para a residência de servidores da União. (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12987.pdf>);

Gestão de ativos de TI: avaliação da estratégia adotada pelos órgãos no gerenciamento do ciclo de vida dos principais ativos físicos de microinformática (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13200.pdf>);

Registro de preços nas contratações de tecnologia da informação: análise das aquisições de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), realizadas no âmbito do Sistema de Registro de Preços (SRP), por meio de Atas de Registro de Preços (ARP), no período de 2014 a 2018(<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13199.pdf>).