



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Executiva – Ministério do Desenvolvimento Social (SE/MDS)

Exercício 2017

30 de agosto de 2018

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Unidade Examinada: **Secretaria Executiva**

Município/UF: **Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800790**

Missão

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

Auditoria Anual de Contas

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas na Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, referente ao ano de 2017.

A CGU, em pactuação com o Tribunal de Contas da União, definiu o seguinte escopo de avaliação:

- Conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010;
- Pertinência das medidas adotadas para aperfeiçoamento da gestão de benefícios assistenciais de responsabilidade do MDS – Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada;
- Adequação das medidas para aperfeiçoamento do planejamento estratégico do Ministério e de gestão de riscos;
- Atendimento às recomendações para aprimoramento da gestão de Tecnologia da Informação no MDS;
- Avaliação da gestão de compras e contratações por meio do ajuste firmado com empresa especializada na prestação de assessoramento em comunicação social.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A SE/MDS foi listada, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017, que define as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2017 julgadas pelo TCU. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao aludido Tribunal.

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

Verificou-se, neste trabalho, entre os principais achados, que o MDS, por meio de iniciativas da sua Secretaria-Executiva, implementou rotinas de verificação de inconsistências e qualificação de bases de dados, que resultaram em aperfeiçoamento metodológico à gestão dos benefícios assistências do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ainda existem possibilidades de melhorias, que dependem também de outros órgãos, e o MDS está fazendo gestão no sentido de sua solução.

O MDS também está adotando as medidas pertinentes para a institucionalização do planejamento estratégico e da gestão de riscos, que deverá se consolidar nos próximos anos.

Ainda, a CGU acompanhou a implementação de medidas para aperfeiçoamento da gestão de tecnologia da informação do Ministério, visando aumentar a capacidade de atendimento às demandas das áreas finalísticas, sendo que a maior parte foi integralmente atendida.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AECI – Assessoria Especial de Controle Interno

BPC: Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

Caged: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAIXA: Caixa Econômica Federal

CGRC-MDS: Comitê de Governança, Riscos e Controles

CPF: Cadastro de Pessoa Física

CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

FGTS: Funda de Garantia por Tempo de Serviço

GRUFAM: Cadastro do INSS para o registro dos participantes do grupo familiar do BPC informados no ato do requerimento do benefício

GTI: Grupo de Trabalho Interinstitucional

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

MP: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NIS: Número de Inscrição Social

PBF: Programa Bolsa Família

RAIS: Relação Anual de Informações Sociais

Senarc: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SIAPÉ: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIM: Sistema de Informação sobre Mortalidade

SISOBI: Sistema de Controle de Óbitos

SISP: Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

SNAS: Secretaria Nacional de Assistência Social

TR: Termo de Referência

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
1. INTRODUÇÃO	6
2. RESULTADOS DOS EXAMES	8
2.1 Desenvolvimento de rotinas de verificação de inconsistências e qualificação de bases de dados resultaram em aperfeiçoamento metodológico à gestão dos benefícios assistências do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada	8
2.2 O MDS não possui planejamento estratégico plenamente instituído, tampouco política de gestão de riscos implementada, em que pese existirem iniciativas visando alcançar esses objetivos	17
2.3 Aprimoramento da gestão de TI de acordo com as boas práticas do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação	19
2.4 Análise realizada pelo MDS sobre as taxas cobradas em percentuais elevados por empresa de terceirização de serviços de assessoramento de comunicação social para os itens "Custos Indiretos" e "Lucro"	26
2.5 Avaliação da Conformidade das Peças	29
3. RECOMENDAÇÕES	29
4. CONCLUSÃO	29

1. INTRODUÇÃO

Conforme descrito no seu Relatório de Gestão de 2017, a Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social (SE/MDS), além de exercer supervisão e coordenação das atividades das demais unidades integrantes do MDS, tem como responsabilidade as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de contabilidade, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de pessoal civil, de serviços gerais e de organização e inovação institucional.

Complementarmente, assessora os dirigentes do Ministério na formulação de estratégias de colaboração com os organismos financeiros internacionais; supervisiona as atividades disciplinares e de correção desenvolvidas no âmbito do Ministério; e recebe, analisa, encaminha e responde as denúncias, reclamações e sugestões da sociedade referentes às ações do Ministério.

Nesse contexto, para cumprir suas atribuições, está estruturada nas seguintes unidades e divisões: Gabinete; Coordenação-Geral de Apoio Administrativo; Corregedoria; Coordenação-Geral da Central de Relacionamento; Ouvidoria Social e Previdenciária; Diretoria de Cooperação Técnica; Diretoria de Tecnologia da Informação; Subsecretaria de Assuntos Administrativos; e Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

Dentre as principais ações da área administrativa se encontra a “Administração da Unidade”, com orçamento anual de cerca de R\$ 132 milhões. Ainda, destaca-se a ação relacionada à atividade de Ouvidoria-Geral, com orçamento de cerca de R\$ 16 milhões, e a ação de “Produção e Disseminação de Informação e Conhecimento para Gestão de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, com orçamento de cerca de R\$ 15 milhões. A execução orçamentária da unidade referente ao exercício de 2017 está consignada no Quadro abaixo.

Quadro 01 – Principais ações administrativas do MDS e execução no ano de 2017

Ações	Dotação		Empenhada	Liquidadada	Paga	Restos a pagar processados	Restos a pagar não processados
	Inicial	Final					
2000 - Administração da Unidade	132.538.245	121.383.942	119.906.086	104.258.548	104.257.834	715	15.647.538
4907 - Ouvidoria Geral do Desenvolvimento Social e Agrário	16.836.868	20.883.602	19.733.448	17.684.814	17.684.814	0	2.048.634
4923 - Produção e Disseminação de Informação e Conhecimento para Gestão de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15.581.204	10.111.843	2.821.137	171.418	171.418	0	2.649.719
TOTAL	164.956.317	152.379.387	142.460.671	122.114.780	122.114.066	715	20.345.891

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Relatório de Gestão da Unidade referente ao exercício de 2017

A SE/MDS foi listada, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017, que define as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2017 julgadas pelo TCU. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao aludido Tribunal.

A CGU, em pactuação com a Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social do Tribunal de Contas da União, definiu o seguinte escopo de avaliação:

- Pertinência das medidas adotadas para aperfeiçoamento da gestão de benefícios assistenciais de responsabilidade do MDS – Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada;
- Adequação das medidas para aperfeiçoamento do planejamento estratégico do Ministério e de gestão de riscos;
- Atendimento às recomendações para aprimoramento da gestão de Tecnologia da Informação no MDS;
- Avaliação da gestão de compras e contratações por meio do ajuste firmado com empresa especializada na prestação de assessoramento em comunicação social; e
- Conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010.

O MDS instituiu, entre 2016 e 2017, grupos de trabalho visando o aperfeiçoamento da gestão de benefícios sociais, os quais envolvem recursos da ordem de R\$ 80 bilhões. Destaca-se que a CGU, assim como outros Ministérios, participou dessas iniciativas coordenadas pelo MDS. Diante disso, esse trabalho buscou avaliar quais medidas foram adotadas por esses grupos, em termos de aperfeiçoamento dos controles relacionados à verificação do atendimento aos critérios de elegibilidade e de permanência dos beneficiários no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, incumbiu o MDS, e os demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, da missão de sistematizar práticas relativas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, em um momento em que surgiam iniciativas dentro do MDS de estruturar o órgão para a elaboração do seu planejamento estratégico. Dentro desse contexto, essa auditoria também busca avaliar se o MDS está adotando medidas para implementação da gestão de riscos, considerando sua maturidade no assunto.

O presente trabalho avaliou ainda as medidas adotadas pelo MDS para aprimorar a governança de TI de acordo com as boas práticas do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) e considerando as recomendações exaradas pelo Órgão de Controle Interno.

Ainda, visando avaliar a gestão de compras e contratações, a verificação realizada por ocasião desta AAC contemplará as análises mais recentes realizadas pelo MDS em relação ao Contrato nº 21/2013, firmado com empresa especializada na prestação de assessoramento em comunicação social para a prestação de serviços em comunicação, assessoria de imprensa e relações públicas.

E, por fim, foi avaliada a conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Desenvolvimento de rotinas de verificação de inconsistências e qualificação de bases de dados resultaram em aperfeiçoamento metodológico à gestão dos benefícios assistências do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada

Os valores autorizados para o pagamento de benefícios sociais representam recursos da ordem de R\$ 80 bilhões ao ano, tendo atendido em dezembro de 2017 um público de mais de 13,8 milhões de famílias beneficiárias do PBF e mais de 4,5 milhões de pessoas beneficiárias do BPC, sendo 2,5 milhões de pessoas com deficiência e dois milhões de pessoas idosas.

Com o objetivo final de tornar o sistema de transferência de renda mais eficiente, o MDS tem atuado na qualificação de suas bases de dados de benefícios sociais e ao mesmo tempo tem recebido demandas por parte dos órgãos de controle para que apure indícios de irregularidades nos pagamentos dos benefícios sociais, identificados por esses órgãos no âmbito de suas rotinas de cruzamento de dados.

Porém, tendo em vista a falta de padronização quantos aos procedimentos aplicados no cruzamento de dados, como a indefinição da metodologia aplicada, dos períodos de referência das bases, das chaves comuns de interoperabilidade, da documentação das bases (dicionários de dados e leiautes dos arquivos) e de regras de compartilhamento de dados, o MDS acaba enfrentando dificuldades para dar prosseguimento à apuração dos indícios identificados pelos órgãos de controle, o que pode, em última análise, comprometer a imagem do próprio MDS.

- **GTI do Programa Bolsa Família**

Em 2016, o MDS instituiu, por meio da Portaria nº 68, de 21 de junho de 2016, o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI-PBF), com o objetivo de sugerir o aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências e a qualificação das bases de dados do Ministério. No âmbito do GTI-PBF foram produzidos importantes desenvolvimentos metodológicos que resultaram na identificação de achados para a melhoria da gestão do Programa Bolsa Família - PBF. Participaram do GTI-PBF representantes da Casa Civil, do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, da Caixa Econômica Federal, entre outros. Ocorreram também debates envolvendo a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União.

O primeiro passo para que a família possa ingressar no PBF é o registro dos dados cadastrais no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. Esse Cadastro é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa da família, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

O público-alvo do PBF refere-se às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, considerando o limite de renda em dois patamares como critério de entrada: até R\$ 89,00 mensais por pessoa para as famílias conceituadas como extremamente pobres e, entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais por pessoa, para famílias conceituadas como pobres, desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de zero a dezessete anos (valores atualizados conforme Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018).

A concessão dos benefícios do PBF tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. A renda familiar mensal poderá sofrer variações de até meio salário mínimo, sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa (regra de permanência).

Os benefícios do PBF pagos são calculados de acordo com o perfil da família selecionada, sendo o pagamento mensal realizado diretamente a elas, por meio de saque com cartão magnético do Programa ou de contas especiais de depósito à vista. Cabe esclarecer que a inscrição da família no CadÚnico não garante a entrada imediata no Bolsa Família. A seleção é feita por um sistema informatizado, a partir dos dados informados no Cadastro Único, das regras do Programa, da estimativa de famílias pobres feita para cada município e do limite orçamentário para o Programa.

A partir das definições metodológicas do GTI-PBF foi realizado um cruzamento de dados considerado pelo MDS como o maior da história do Programa Bolsa Família, envolvendo uma multiplicidade de bases de dados administrativas: RAIS, Caged, SISOB, INSS, SIAPE, FGTS, CNPJ e CPF. Na metodologia utilizada, a identificação de inconsistências consistiu em encontrar pessoas que apresentassem rendas nas bases administrativas superiores à renda declarada, além de rendas individuais novas. As diferenças de renda encontradas foram somadas às demais rendas da família declaradas no Cadastro Único, gerando uma nova renda familiar e, por fim, as famílias tiveram a renda per capita recalculada.

Como ação imediata, o GTI-PBF resultou em 469 mil benefícios cancelados, 654 mil benefícios bloqueados e na convocação de 1,4 milhão de famílias para averiguação cadastral em janeiro de 2017.

Ampliação do cruzamento para todo o Cadastro Único

Com o objetivo de manter a qualidade dos dados declarados no CadÚnico, o MDS tem realizado os seguintes processos: Revisão Cadastral, Averiguação Cadastral e Exclusão Lógica.

A Revisão Cadastral é um procedimento anual que tem como objetivo promover a atualização dos registros desatualizados, conforme estabelece o art. 7º do Decreto nº

6.135, de 26 de junho de 2007. Fazem parte desse processo todas as famílias registradas no Cadastro Único com dados desatualizados (registros cuja última atualização ocorreu há mais de 24 meses).

A Averiguação Cadastral é uma rotina que consiste na verificação da consistência das informações registradas na base do CadÚnico efetuadas por meio do cruzamento dos dados cadastrais com outros registros administrativos, ou por verificações de consistência interna dos registros do CadÚnico, a fim de identificar possíveis incorreções e de adotar medidas de tratamento dos dados por meio da atualização cadastral, conforme estabelece a Portaria nº 94, de setembro de 2013. O processo de Averiguação Cadastral abrange todas as famílias do CadÚnico cuja última atualização cadastral ocorreu há menos de dois anos, mas que possuem alguma inconsistência cadastral, independentemente de receberem benefícios de programas sociais ou não.

A Exclusão Lógica é uma ação anual que consiste em modificar o cadastro de pessoas ou de famílias para o estado cadastral “excluído”, que pode ser comandada pelo MDS nos casos de famílias: a) com dados desatualizados há mais de 48 meses; b) com informações inconsistentes, identificadas em processos de Averiguação Cadastral, que não atualizaram os seus registros nos prazos definidos em instrução operacional específica. As famílias assim excluídas são impedidas de terem acesso ao Bolsa Família e a todos os demais programas sociais governamentais que fazem uso do CadÚnico.

Com os avanços obtidos no GTI-PBF, o MDS implementou aperfeiçoamentos em seu Processo de Averiguação de 2018. Dado o conjunto amplo de dados envolvidos, o público-alvo foi dividido em cinco grupos distintos, com as respectivas listas de famílias sendo divulgadas à medida que o cruzamento das informações seja concluído. As seguintes bases de dados foram incorporadas: (a) Cadastro Único (a referência pode ser alterada de acordo com o grupo); (b) Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) do ano de 2017; (c) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2016; (d) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged); (e) Registros inconsistentes identificados pelos órgãos de controle.

Encurtamento dos prazos para identificação de indícios de subnotificação de renda e cruzamentos mensais prévios à concessão e manutenção dos benefícios do PBF

Conforme informado pelo MDS, as discussões metodológicas realizadas pelo GTI-PBF ensejaram aprimoramentos na gestão de benefícios do PBF e na comunicação com os beneficiários. Os aprimoramentos permitiram reduzir os prazos de verificação das variáveis de renda e de composição familiar, como a detecção de eventos de óbito na base SISOBI e movimentações na base Caged – que interferem diretamente no cálculo da renda per capita e, conseqüentemente, nas condições de elegibilidade e nos valores dos benefícios do PBF. No caso do Programa Bolsa Família, essas verificações passaram a ser realizadas mensalmente, com repercussões na folha de pagamentos por meio de inabilitações, bloqueios e cancelamentos.

Também, houve aprimoramento no controle prévio à concessão do benefício do PBF, de modo que as famílias com divergências de renda ou de óbito de membros passaram a ficar inelegíveis até que ocorra a atualização correta das informações cadastrais. As famílias beneficiárias identificadas com divergência de renda devido a um novo vínculo de trabalho passaram a receber comunicação orientando a realização da atualização cadastral. Neste caso, mensalmente, são enviadas mensagens no extrato de pagamento

para as famílias beneficiárias que possuam, em sua composição, pessoa identificada no Caged com novo vínculo de trabalho. Esta iniciativa auxilia na manutenção das informações cadastrais qualificadas e atualizadas.

Automação dos processos de cruzamento de dados e qualificação das informações cadastrais para todos os programas usuários do Cadastro Único

Conforme manifestações registradas no monitoramento do Plano de Providências Permanente, encontram-se em andamento outras iniciativas que visam trazer melhorias estruturais quanto à repercussão das inconsistências encontradas nas rotinas de Averiguação Cadastral para todos os programas sociais usuários do Cadastro Único. Até o momento, esse processo tem sido realizado de forma não automatizada pela CAIXA, para fins de repercussão no Programa Bolsa Família. Dessa forma, as famílias cadastradas e identificadas com divergência de renda, e que ainda não são beneficiárias, são impedidas de ser habilitadas ao PBF.

Para superar essa limitação, foram efetuadas demandas para que a CAIXA desenvolva solução tecnológica que permita automatizar os cruzamentos mensais entre o Cadastro Único e as bases de dados da RAIS e do Caged; e realizar a atribuição de pendências nos registros do CadÚnico daquelas famílias identificadas com divergência de rendas durante os cruzamentos automatizados (tratam-se de marcações das divergências encontradas que ficarão registradas no CadÚnico para consulta dos usuários e dos gestores dos programas sociais até o seu esclarecimento). Será necessário avaliar ainda, para fins de regulamentação, como se dará o tratamento das pendências registradas no Cadastro Único, pois trata-se de uma mudança estrutural no processo de Averiguação Cadastral, de modo a torná-lo um processo contínuo. Com a automatização e a atribuição de pendências no Cadastro Único, os programas sociais usuários poderão utilizar as marcações de pendência disponíveis durante a seleção de seus beneficiários, no âmbito da gestão desses programas, conforme regramentos próprios.

Revisão normativa para disciplinar o uso do Cadastro Único por todos os programas usuários

Foi lançada em 3 de maio de 2017 a Rede Cadastro Único, um espaço de interação para aperfeiçoar o uso dos dados do CadÚnico e promover ações de integração dos programas usuários. A Rede Cadastro Único concretiza-se por meio de dois espaços, um presencial – as Oficinas da Rede Cadastro Único – e outro virtual – o Portal Rede Cadastro Único.

Foram realizadas três Oficinas da Rede Cadastro Único em 2017. A segunda oficina abordou o tema processo de qualificação, tratando da necessidade de integração dos programas usuários aos processos de revisão e averiguação cadastral, tendo em vista a necessidade de que os próprios programas adotem procedimentos de revisão e controle de seus beneficiários alinhados com os processos de atualização do Cadastro Único.

O Portal Rede Cadastro Único foi apresentado na 2ª Oficina da Rede e passou a ser o instrumento oficial de transferência das bases mensais do Cadastro Único aos gestores dos programas usuários. Por ele são disponibilizadas: extrações padrão de famílias e pessoas inscritas no Cadastro Único e a base de acompanhamento mensal das ações de atualização cadastral.

Por meio desses dados, os órgãos gestores de programas sociais fazem a gestão de seus beneficiários, com a seleção de novas pessoas ou famílias elegíveis e a revisão de benefícios, e adotam, sob sua responsabilidade, ações sobre os benefícios das famílias que deixaram de atender aos requisitos exigidos pelo programa ou que descumpriram a convocação de atualizar seu cadastro, como bloqueio, suspensão ou cancelamento.

No que se refere à Rede Cadastro Único, foi publicada a Portaria nº 501, de 29 de novembro de 2017, que regulamenta o processo de uso do CadÚnico pelos órgãos e entidade federais gestores de programas sociais. A portaria prevê que as instituições devem observar os processos de Averiguação e Revisão Cadastral, responsabilizando-se pela repercussão desses processos para famílias beneficiárias de suas políticas e programas sociais, conforme critérios definidos pela gestão do órgão ou entidade.

Acordos de Cooperação Técnica

Com o objetivo de melhorar a focalização do programa, o MDS vem trabalhando em parceria com outros órgãos por meio de acordos de cooperação técnica, que possibilitam a troca de conhecimento, informação e bases de dados. Neste âmbito de atuação conjunta, foram realizados cruzamentos de dados com as bases do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nestes processos, foram identificadas famílias beneficiárias do PBF que têm em sua composição pessoas que fizeram doações a campanhas eleitorais, prestaram serviços nas eleições ou são políticos eleitos nas eleições municipais de 2016. As doações de famílias beneficiárias do PBF a campanhas eleitorais, bem como a prestação de serviços nas campanhas não são proibidas. No entanto, com relação às doações realizadas, devem ser compatíveis com os perfis de renda das famílias beneficiárias. Quanto à prestação de serviços nas campanhas, os valores recebidos em decorrência deste trabalho, assim como outras fontes de renda, devem estar registrados no CadÚnico. Quanto à posse do beneficiário em cargo eletivo remunerado, de qualquer das três esferas de Governo, a legislação prevê o desligamento do programa.

Por meio de parceria entre o MDS e o Ministério do Esporte, foi realizado, ainda, o cruzamento de dados com a base de dados do Programa Bolsa Atleta de maio de 2016. Neste processo, foram identificadas famílias beneficiárias do PBF que têm em sua composição pessoas que também são beneficiárias do Programa Bolsa Atleta. É importante ressaltar que as famílias que tenham pessoas que recebam o Bolsa Atleta também podem ser beneficiárias do PBF, desde que o valor recebido do Bolsa Atleta esteja devidamente registrado no Cadastro Único, e a família permaneça com perfil de renda compatível ao recebimento do Bolsa Família.

Obrigatoriedade do CPF para a inscrição no Cadastro Único

Embora o número de inscrição no CPF constitua uma importante chave para garantia da unicidade cadastral e para interoperabilidade com outras bases administrativas, as regras atuais de apresentação de documentação durante o cadastramento preveem a sua obrigatoriedade somente para as famílias que têm entre os seus componentes beneficiários do BPC.

Por seu turno, a Portaria MDS nº 177/2011, em seu artigo 7º, dispõe que para efetuar a inclusão no Cadastro Único, o Responsável pela Unidade Familiar (RF), componente da família com mais de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino, deve apresentar seu CPF ou o Título de Eleitor e pelo menos um documento civil para cada componente

de sua família, dentre os passíveis de serem coletados, tais como: certidão de nascimento ou casamento, carteira de identidade, CPF, título de eleitor ou Carteira de Trabalho.

Foram realizados estudos técnicos para verificar a possibilidade de atribuição de CPF para toda a base do CadÚnico. O estudo concluiu que a melhor opção é manter as regras atuais de documentação, conforme Portaria MDS nº 177/2011.

Os dados demonstraram que cerca de 40% dos cadastrados não têm CPF e, deste total, grande parte, 80% concentra-se em idade igual ou inferior a 16 anos. Avaliações preliminares apontaram que dentre as pessoas inscritas no Cadastro Único sem CPF registrado, 21,83% tiveram o CPF localizado na base da Receita Federal, enquanto os demais cidadãos não possuem informações suficientes ou coincidentes que permitam a identificação da pessoa para posterior atribuição efetiva do CPF. O principal motivo é a existência de divergências nos campos: nome, nome da mãe e data de nascimento (59,08%) seguido dos registros com homônimos perfeitos (7,27%).

- **GTI do Benefício de Prestação Continuada**

Em sequência aos trabalhos do GTI-PBF, o MDS instituiu, por meio da Portaria MDS nº 38, de 19 de janeiro de 2017, um segundo Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI-BPC), com o objetivo de aperfeiçoar as rotinas de verificação cadastral e de revisão do BPC. O GTI-BPC foi formalizado após um processo de reformulação normativa do BPC que ocorreu no segundo semestre de 2016 e que culminou na publicação do Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, e na Portaria Interministerial nº 02, de 7 de novembro de 2016, adequando as regras de operacionalização e gestão do BPC.

O Benefício de Prestação Continuada é um programa de transferência de renda previsto na Constituição Federal de 1988 e criado em 1993 por meio da Lei nº 8.742 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS), que garante um salário mínimo mensal ao idoso ou à pessoa com deficiência cujas famílias possuam renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. A apuração do valor dessa renda per capita observa os parâmetros estabelecidos no Regulamento do BPC (Decreto nº 6.214/2007 e suas alterações). Por tratar-se de prestação continuada e, considerando-se a volatilidade natural que envolve estes parâmetros estabelecidos (especialmente em relação à composição do grupo familiar, percepção de renda de seus membros e continuidade de impedimento de longa duração), a legislação prevê que os benefícios sejam revistos a cada dois anos, de forma a verificar-se a permanência das condições de elegibilidade dos beneficiários junto ao programa.

Com a publicação do Decreto nº 8.805/2016, tornou-se obrigatória a inscrição de beneficiários e de suas famílias no Cadastro Único para concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). O cadastramento deve ser realizado antes da apresentação de requerimento à Agência de Previdência Social para a concessão do benefício. Também é requisito para a concessão do benefício a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF do requerente e dos membros da família. Cabe registrar que as informações das famílias que já recebiam BPC anteriormente à

publicação do Decreto nº 8.805/2016 estão em processo de migração para o Cadastro Único, conforme as ações coordenadas pelo MDS.

O BPC é requerido pelo próprio titular ou seu representante junto às agências da Previdência Social, mediante agendamento prévio na própria agência ou via canal remoto. Na data agendada, o requerimento é formalizado mediante apresentação de formulário. No ato da formalização, o atendente promove a consulta dos dados do requerente do benefício junto ao Cadastro Único, de forma a identificar a composição do grupo familiar do mesmo, bem como o valor de renda declarado para cada membro deste grupo. Estas informações são ratificadas pelo requerente. Além das informações dos membros do grupo, o atendente promove consultas junto aos sistemas informatizados da Previdência Social (em especial junto ao Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS e Sistema Único de Benefícios – SUB) em relação a outros rendimentos ou benefícios já percebidos pelo requerente.

As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita são declaradas no momento da inscrição da família do requerente no Cadastro Único, contudo, existe uma diferença legal entre o conceito de família para o BPC e para o CadÚnico. Estes dois conceitos ainda não foram unificados e tal unificação depende de alteração legal. Por esse motivo o cálculo da renda per capita familiar quando do cadastramento do beneficiário para requisitar o BPC é diferente do cálculo da renda mensal per capita para fins de elegibilidade a outros programas sociais, como o Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo. O atendente informa junto ao sistema utilizado para a operacionalização do BPC os componentes ratificados do grupo familiar e suas respectivas rendas, de onde o sistema promoverá o cálculo da renda per capita. Após dois anos da concessão do benefício, o INSS deverá proceder à sua revisão, momento em que, resumidamente, a equipe de avaliação irá realizar os mesmos procedimentos da concessão inicial do benefício com relação à apuração da renda per capita.

Em linhas gerais, a estrutura familiar do BPC é mais restritiva do que o conceito familiar estabelecido para concessão de outros benefícios sociais aos inscritos no Cadastro Único, haja vista que neste há inclusão de todos os parentes, e até não parentes, moradores do mesmo domicílio, desde que compartilhem rendimentos e despesas, conforme definido no Decreto nº 6.135/2007. Isso significa que há domicílios que comportam famílias conviventes, porém distintas. No BPC, apenas algumas relações familiares são consideradas como grupo familiar, inclusive levando em conta o estado civil do participante. Estas diferenças constituem um dos obstáculos iniciais a ser superado para aperfeiçoamento da rotina de verificação e de revisão cadastral do BPC.

Inicialmente o GTI-BPC demandou um levantamento preliminar aos participantes e parceiros, com acesso a suas respectivas bases de dados, para identificação da metodologia e bases de dados mais eficazes para a revisão e averiguação cadastral dos benefícios de prestação continuada. Os resultados deveriam indicar minimamente a renda per capita nos grupos familiares dos beneficiários, observando a formação do grupo familiar conforme prevista no artigo 20 § 1º da Lei nº 8.742/93, o pagamento de possíveis outros benefícios e o indicativo de indício de óbito do titular.

Ante à diferença existente entre os conceitos de família, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA desenvolveu uma metodologia para identificar as famílias segundo o critério do BPC com base nas relações familiares do Cadastro Único, conforme

descrito na Nota Técnica ASTEC/IPEA nº 05/2017 de agosto de 2017. O GTI-BPC conclui que a complementação do grupo familiar do BPC com informações originadas do Cadastro Único, utilizando-se a metodologia de inferência das relações familiares dos componentes do grupo familiar do Cadastro Único, mostra-se bastante eficaz, considerando a agregação de mais de 1,2 milhão de pessoas ao GRUFAM (cadastro do INSS para o registro dos participantes do grupo familiar do BPC informados no ato do requerimento do benefício).

Buscou-se ainda a identificação de beneficiários com indicativo de óbito e que permaneciam com benefícios ativos, por meio de cruzamentos com as bases do Sistema de Informação sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde - SIM e do Sistema de Controle de Óbitos - SISOB. O INSS já possui rotina automatizada de batimento com o SISOB, contudo, esse processo ainda permite a ocorrência de pagamentos indevidos a beneficiários falecidos em razão de divergências cadastrais. Por esse motivo, foi acrescida ao batimento a utilização da base do SIM. Nessa nova sistemática, primeiramente, excluem-se os beneficiários identificados na base SISOB, considerando a confiabilidade da base, visto tratar-se de registro civil; da relação dos demais beneficiários procede-se ao cruzamento com a base SIM para identificação de possíveis casos residuais.

Finalmente buscou-se apurar o valor atualizado da renda dos titulares e participantes do grupo familiar do BPC, com uso de diferentes chaves de batimento e consequente recálculo do valor da renda per capita no grupo familiar. Das diferentes bases utilizadas, o GTI-BPC conclui que a base mais apropriada para a identificação da renda dos componentes do grupo familiar é o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, pois agrega as informações das demais bases utilizadas pelos parceiros (RAIS/Caged/SIAPE), além das contribuições realizadas pela Previdência Social e outras bases governamentais que compõem o cadastro (ex: atividade de segurado especial e benefícios da Previdência Social).

O GTI-BPC observou em seus trabalhos algumas dificuldades para a realização dos cruzamentos de dados, como a falta de informações cadastrais que fossem chaves comuns em todas as bases utilizadas e a grande dificuldade para o compartilhamento entre todos os parceiros das bases de sua gestão, seja por razões técnicas seja por questões jurídicas, destacando-se que, em grande parte, tais dificuldades foram pontualmente superadas no decorrer dos trabalhos tão somente para atender às necessidades do GTI-BPC. A não padronização e a inexistência de um sistema interligado de dados cadastrais, com chaves únicas para cruzamento, indicam uma fragilidade que pode facilitar irregularidades e dificultar o cruzamento de informações entre as bases administrativas.

Em relação à realização sistemática dos cruzamentos, o GTI-BPC recomendou implementar a automatização do processo de cruzamento de bases governamentais para a verificação de atualização cadastral e identificação de renda dos beneficiários e componentes do grupo familiar do BPC, indicando que esta implementação seja desenvolvida pelo INSS, haja vista ser o gestor do CNIS e das bases transacionais das informações do BPC. Recomendou ainda estabelecer rotina de recálculo da renda per capita do BPC com base nas informações originadas nos batimentos.

Para verificação dos componentes da família, recomendou complementar as informações de composição do grupo familiar do BPC com as informações identificadas na base do Cadastro Único, observando a metodologia de inferência das relações familiares entre os componentes desenvolvida pelo IPEA. Recomendou ainda adequar a legislação em vigor com vistas a uniformizar o conceito de grupo familiar e cálculo da renda per capita do BPC observando os conceitos utilizados pelo Cadastro Único.

Para a verificação de renda, recomendou promover a identificação de rendimentos dos componentes do grupo familiar por meio de batimento automático junto ao Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, mediante a rotina de processamento em período inferior ao atualmente previsto para a revisão bienal do BPC.

Em relação à qualidade dos cadastros e necessidade de chaves de identificação, recomendou promover ação de melhoria da qualidade e completude dos dados cadastrais dos titulares e componentes dos grupos familiares junto à base GRUFAM, em especial quanto à identificação do número do CPF e NIS (inclusão das informações ausentes e correção de informações duplicadas ou inconsistentes).

Em relação à rotina de revisão e necessidade de atualização cadastral, recomendou promover a normatização, por meio de ato específico, do procedimento de notificação do beneficiário, estabelecimento de prazos, interrupção de pagamento e manutenção de benefícios, objetivando que as correções de possíveis irregularidades possam ocorrer com mais celeridade, segurança e eficiência por parte da administração, minimizando os custos decorrentes do atual processo de comunicação com os beneficiários e possíveis pagamentos indevidos de benefícios. Recomendou ainda estabelecer em ato normativo o período que poderá ser caracterizado como irregularidade para fins de revisão do benefício, de forma a minimizar-se o impacto com situações de oscilação de condições em determinado período (alterações sazonais da renda per capita da família).

- **Conclusão**

Conclui-se que os GTI-PBF e GTI-BPC foram importantes iniciativas para aprimorar os cruzamentos das bases de dados, visando alcançar maior qualificação para as informações armazenadas nas bases de benefícios sociais, possibilitando a apuração de indícios de irregularidades. No entanto algumas ações ainda estão em curso e outras continuam pendentes de serem realizadas.

Um sistema compartilhado e interligado de bases administrativas tem potencial de ampliar o escopo dos cruzamentos de dados. Os cruzamentos das bases de dados, por sua vez, também podem ser sistematizados e integrados aos processos de qualificação dos cadastros com a implementação de soluções de TI.

No caso do Cadastro Único, a automação dos cruzamentos e a atribuição de pendências possibilitarão maior sinergia com a gestão dos programas sociais que o utilizam, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

2.2 O MDS não possui planejamento estratégico plenamente instituído, tampouco política de gestão de riscos implementada, em que pese existirem iniciativas visando alcançar esses objetivos

O MDS não possui planejamento estratégico plenamente implementado; recentemente, algumas ações preparatórias foram tomadas, conforme histórico relatado a seguir pela SE/MDS. Atualmente, o setor responsável pela estruturação desse planejamento é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO.

O MDS informou que, no ano de 2016, a troca de governo teve o condão de produzir mudanças no direcionamento político daquela Pasta e, em razão disso, as instâncias decisórias do MDS perceberam que a elaboração de um planejamento estratégico alinhado com esse novo direcionamento político seria necessária para orientar as ações do órgão.

Para cumprir essa missão, a SPO precisava se estruturar, capacitando sua equipe responsável e construindo uma metodologia de trabalho, bem como demandar as áreas do Ministério para adoção de ações sob responsabilidade dessas áreas. A expectativa era concluir até o ano seguinte (2017) os planos setoriais e viabilizar, após esse estágio, a formulação do plano institucional do MDS como um todo.

O MDS informou também que, no ano de 2017, a SPO consolidou a equipe responsável pelo planejamento estratégico do Ministério, tanto em composição quanto em qualificação. Essa equipe apoiou diversas unidades do órgão, conduzindo oficinas para a realização de processos de planejamento em áreas específicas, estruturando projetos para o alcance de metas determinadas e avaliando e propondo melhorias nos processos de trabalho.

Ainda, o MDS informou sua avaliação de que somente a partir do novo ciclo que se iniciará no próximo governo a SPO conduzirá o processo de realização do planejamento estratégico do Ministério.

O MDS também não possui estruturado um processo de gerenciamento de riscos, embora venha adotando medidas para a sua implementação, conforme relatado a seguir. Segundo a IN 01/16, a gestão de riscos existe para apoiar o atingimento dos objetivos estratégicos de uma organização, por meio de um adequado posicionamento de controles internos que irão mitigar a ocorrência dos riscos identificados.

Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem implementar, manter, monitorar e revisar um processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos.

A política de gestão de riscos deve especificar diretrizes sobre como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização.

A IN 01/2016, de maio de 2016, estabeleceu o prazo de 12 meses para a instituição da Política de Gestão de Riscos dos órgãos do Poder Executivo Federal. Diante dessa determinação, o MDS promoveu a capacitação de servidores, a troca de experiências e a busca das melhores práticas de gestão de risco. Em cumprimento à referida Instrução

Normativa, o MDS instituiu a Política de Gestão de Riscos, por meio da Portaria nº 187, de 16 de maio de 2017.

A Política de Gestão de Riscos elaborada deve ser observada por todas as áreas e níveis de atuação e deve ser aplicada aos diversos processos de trabalho, projetos e ações, nos níveis estratégicos, táticos ou operacionais. A política tem como premissa o futuro alinhamento ao Plano Estratégico a ser desenvolvido no âmbito do MDS, ou a documento que venha a exercer este papel no âmbito do Ministério. E um dos objetivos da política é assegurar a existência de processo estruturado de gestão de riscos que vise à concretização, de forma razoável, dos objetivos estratégicos, da sustentabilidade das operações e do cumprimento da missão institucional.

Ainda em cumprimento à IN 01/2016, o MDS instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC-MDS, por meio da Portaria nº 174, de 11 de maio de 2017. Após a sua instituição, o CGRC-MDS deliberou e aprovou o seu regimento interno, por meio da Portaria nº 505, de dezembro de 2017.

O CGRC-MDS tem como objetivo adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança no âmbito do MDS. O Comitê é presidido pelo Secretário-Executivo, possui 14 membros, dentre eles todos os secretários finalísticos, e tem como missão liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, bem como o mapeamento e avaliação dos riscos-chave que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público.

A partir da publicação da Política de Gestão de Riscos, em maio de 2017, o Comitê tinha o prazo de 180 dias, que foi prorrogado por igual período, para a definição do Plano de Gestão de Riscos e do Modelo de Processo de Gestão de Riscos. Ambas peças estão em elaboração, em que pese os prazos estipulados estarem expirados.

A Portaria nº 174/2017 também instituiu o Subcomitê de Gestão de Riscos, Controles Administrativos e Transparência, com vistas a apoiar e assessorar os atos e ações do CGRC-MDS.

De acordo com o MDS, em reunião em novembro de 2017, o subcomitê realizou o planejamento da implementação da Política de Gestão de Riscos no órgão.

Desse planejamento, destacam-se a elaboração de uma metodologia para a definição de critérios para priorização de processos, a organização da oficina para definição de critérios e o cronograma de eventos e capacitações relacionados à Gestão de Riscos para 2018.

Considerando o exposto, verifica-se que o MDS tem envidado esforços para a consecução das determinações da IN 01/2016. Esse processo esbarra nas dificuldades naturais inerentes à aprendizagem e à assimilação da cultura de gestão de riscos. No entanto, ressalva-se que a não existência de um planejamento estratégico, que ainda se encontra pendente de elaboração, prejudica a implantação da política de gestão de riscos em toda a sua extensão, tendo em vista que a gestão de riscos precisa ser observada por todas as áreas e níveis de atuação da gestão e deve ser aplicada aos diversos processos de trabalho, projetos e ações, nos níveis estratégicos, táticos ou operacionais.

2.3 Aprimoramento da gestão de TI de acordo com as boas práticas do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

Tendo por norte a avaliação das medidas adotadas para atendimento das recomendações exaradas no âmbito de trabalho realizado pela CGU quanto à gestão da tecnologia de informação (TI), objetiva-se verificar se o MDS aprimorou o arranjo de governança de TI e o processo de desenvolvimento de software de acordo com as boas práticas regulamentadas pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP.

O Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP, instituído pelo Decreto Nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, estrutura sob a forma de sistema, o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Integram o SISP, como órgão central, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI e, como órgãos setoriais, as unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República.

Dentro do organograma da Secretaria-Executiva do MDS, a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) é a área responsável pelo desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação de apoio às Políticas Sociais, serviço que pode ser considerado como crítico e de grande relevância para o MDS, haja vista que suas Unidades finalísticas têm seus processos suportados pelas soluções de TI entregues pela fábrica de software contratada pelo MDS.

Considerando a criticidade e relevância dessa situação, a CGU auditou, em 2015, a Secretaria-Executiva, com o objetivo de diagnosticar quais fatores tinham impactado o atendimento das necessidades de sistemas de informação das áreas finalísticas do Ministério.

Como resultado do diagnóstico, constatou-se descompasso entre as entregas de sistemas e os requisitos das políticas sociais, ocasionado por deficiências nos instrumentos, estruturas e processos de alinhamento que implementam a governança de TI e por fragilidades nos processos de desenvolvimento de software do MDS.

Em decorrência, recomendou-se que a unidade avaliasse as oportunidades de melhoria identificadas, emitindo relatório circunstanciado acerca de cada uma das ações sugeridas, explicitando os benefícios, vantagens, desvantagens, requisitos, condições e restrições técnicas, além dos motivos que pudessem impossibilitar a implementação da medida, e encaminhando um plano de ação para implantação das medidas que o Ministério julgasse convenientes e oportunas.

A seguir, são analisadas as providências adotadas para cada uma das oportunidades de melhorias apresentadas:

- 1) Instituir, formalmente, uma Política de Governança de TI que contemple as estruturas de tomada de decisão, definição de papéis organizacionais e respectivos responsáveis pelas decisões (atores, competências e

responsabilidades); princípios; diretrizes; processos formais de integração, tais como o monitoramento e controle dos projetos de TI, critérios de priorização de demandas de TI; comunicação dos resultados dos processos decisórios, plano de comunicações e mecanismos de transparência.

Em 10 de fevereiro de 2017, o MDS instituiu, por meio da Portaria Nº 162, a sua Política de Governança de Tecnologia da Informação – PGTI. A PGTI define princípios e diretrizes de TI que regem as práticas de governança e gestão de TI e o uso dos recursos de TI no MDS. A estratégia do MDS deve levar em conta as capacidades atuais e futuras de TI e as estratégias e planos de TI devem satisfazer as necessidades atuais e contínuas da estratégia do MDS. Após a publicação da Portaria nº 162, foi instituído o Comitê de Governança Digital – CGD e extinto o Comitê Gestor de Tecnologia da Informação - CGTI. O CGD é formado pelos secretários do Ministério e é responsável pela definição das estratégias a serem adotadas pela área de TI do órgão.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera realizada esta oportunidade de melhoria.

- 2) Revisar as responsabilidades e atribuições dispostas no regimento interno do Comitê Gestor de TI – CGTI, considerando o desalinhamento verificado entre a sua atuação, evidenciada em 2014 (não disponibilização da agenda anual e dos relatórios bimestrais; e a baixa frequência das reuniões), e o regimento interno vigente (Portaria MDS nº 46, de 05 de dezembro de 2006), compatibilizando as das Secretarias finalísticas do Ministério em relação à sua atuação.

Em obediência ao estabelecido na PGTI, o MDS instituiu o Comitê de Governança Digital – CGD e aprovou o seu regimento interno, por meio das Portaria SE/MDS nº 591, de 10/02/2017. Também instituiu o Comitê Executivo de TI – CETI e aprovou o seu regimento interno, por meio das Portaria SE/MDS nº 592, de 31/05/2017. Fazem parte ainda do arranjo de governança da PGTI o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, criado pela Portaria nº 126, de 5 de novembro de 2013, a Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI e o Departamento de Gestão da Informação - DGI/SAGI, com competências estabelecidas pelos artigos 8º e 32 do Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016.

O CGD é um órgão colegiado de natureza deliberativa, de caráter estratégico, presidido pelo Secretário-Executivo e composto pelo Chefe do Gabinete do Ministro e demais Secretários, e tem como finalidade: direcionar, monitorar e avaliar o uso estratégico da Tecnologia da Informação - TI, com vistas a contribuir para que o MDS atinja seus objetivos institucionais, sendo parte integrante do Sistema de Governança de TI do Ministério do Desenvolvimento Social. De acordo com a PGTI, o CGD reunir-se-á ordinariamente a cada quadrimestre, de acordo com cronograma aprovado na primeira reunião de cada ano, ou extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente.

O CETI é um órgão colegiado de natureza consultiva e de caráter permanente, presidido por representante da Secretaria-Executiva e composto por representantes do Gabinete do Ministro e das demais Secretarias Finalísticas, com responsabilidades de cunho executivo, integrante do Sistema de Governança de TI do MDS. O CETI reunir-se-á ordinariamente a cada bimestre, de acordo com cronograma aprovado na primeira reunião de cada ano, ou extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera cumprida esta oportunidade de melhoria.

- 3) Redefinir o Plano Diretor de TI do órgão, desmembrando o plano estratégico (que contém diretrizes e metas de longo prazo) e o tático-operacional (que contém as ações em curto prazo para o período de 01 ano), de maneira que seja possível correlacionar os investimentos e gastos em TI com os recursos previstos na Lei Orçamentária de cada exercício, inserindo neste PDTI anual também os sistemas mantidos em outros nichos de desenvolvimento do MDS, tais como SAGI e Caixa Econômica Federal, mantendo um cronograma de entregas anuais com prazos bem definidos, diminuindo os esforços para a revisão dos planos e ampliando significativamente sua efetividade.

De acordo com a PGTI, para contribuir com o alcance dos objetivos e metas institucionais são estabelecidos planos que norteiam os programas, projetos, serviços, sistemas e operações de TI. Os planos devem estabelecer objetivos de médio e longo prazo, devem ser avaliados por metas e indicadores e devem contemplar critérios de priorização e alocação orçamentárias para os programas e projetos de TI. A proposta orçamentaria anual e as estratégias e planos de TI devem estar alinhadas.

Figuram entre esses planos o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, instrumentos previstos para os órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). A Política de Governança de TI do MDS prevê ainda os seguintes planos: o Catálogo de Programas e Projetos de TI e o Catálogo de Serviços de TI.

Evidenciou-se que a Secretaria Executiva publicou o Plano Diretor de TI 2017/2018 no site do ministério, alinhado com o Plano Estratégico de TI 2017/2018. O PETI/PDTI estabeleceram critérios de priorização e organizaram as necessidades e as ações em níveis de prioridade, incorporaram os planos orçamentários de 2017/2018 e adicionaram as informações da SAGI no PDTI, inclusive os sistemas utilizados pela referida Secretaria.

A DTI criou ainda um canal de comunicação direta com os usuários do MDS para solicitação e acompanhamento dos serviços disponibilizados por essa Diretoria. Neste canal foram cadastrados os serviços na visão dos usuários (Catálogo de Serviços - Usuários), bem como os serviços do ponto de vista das equipes internas que farão os atendimentos (Catálogo de Serviços - Técnicos).

Segundo o gestor, a DTI está trabalhando na estruturação do seu Catálogo de Programas e Projetos e do seu Escritório de Projetos internos, sendo que algumas ações de gerenciamento de projetos já estão sendo executadas.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera parcialmente realizada esta oportunidade de melhoria, ressaltando-se, uma vez que inexistente um Planejamento Estratégico do órgão, a limitação de não ser possível haver alinhamento entre o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e aquela peça norteadora das ações do órgão como um todo.

- 4) Aprimorar a etapa de levantamento e especificação de requisitos do processo de desenvolvimento de sistemas, implantando, como referência para as equipes da fábrica de software, uma metodologia que inclua, obrigatoriamente, reuniões

tripartites (usuário, DTI e fábrica), e adicionalmente, entrevistas, dinâmicas de grupo, workshops e oficinas, técnicas de tomadas de decisão em grupo, questionários, pesquisas, observações, uso de protótipos, benchmarking, diagramas de contexto e análise documental, sem prejuízo de outras técnicas adicionais que garantam um bom resultado.

Por ocasião da contratação de nova empresa para prestação de serviços especializados de desenvolvimento, manutenção e monitoramento de sistemas para o MDS, foi proposta, na minuta de termo de referência de contratação, uma Metodologia Ágil de Desenvolvimento de Sistemas – MADS, para o MDS.

A MADS prevê serviço de desenvolvimento de sistemas com base no método ágil, com maior interação entre os atores (usuário, DTI e fábrica) por meio de reunião em várias etapas do processo. Participam de cada projeto uma equipe formada por representantes do MDS e da fábrica de software. Da parte do MDS participam:

- um servidor da área solicitante, responsável por fornecer informações em relação aos problemas a serem solucionados, às regras de negócio e ao fluxo negocial;
- um servidor responsável pelo projeto, Product Owner - PO, preferencialmente um líder de célula da Coordenação-Geral de Sistemas da DTI responsável por fazer a interlocução com a área à qual o sistema se destina;
- um servidor da DTI, responsável pelas questões burocráticas e contratuais.

Da parte da fábrica de software participam:

- um Gerente de Projeto, responsável pelas atividades de gerenciamento de projeto;
- um analista, Scrum Master – SM, responsável por cumprir a metodologia de desenvolvimento e liderar o time de desenvolvimento; e
- demais analistas, responsáveis pelas atividades inerentes ao desenvolvimento de software.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera realizada esta oportunidade de melhoria. A efetividade do aprimoramento da etapa de levantamento e especificação de requisitos do processo de desenvolvimento de sistema poderá ser avaliada, futuramente, em outro trabalho de auditoria.

- 5) Aprimorar a etapa de testes e de validação das soluções entregues pela fábrica de software, implantando processo e metodologia de qualidade que crie oportunidades para realização de outros tipos de testes existentes (Ex: teste alpha, beta, de integridade, de stress, etc.), observando a necessidade desses procedimentos diante das características, relevância e criticidade de cada projeto.

A minuta de Termo de Referência - TR prevê que, na fase de sprints do método ágil, as evidências de testes devem estar inclusas entre os artefatos entregues. O método ágil não transforma funções do desenvolvimento de software (análise de requisitos, testes, etc.) em papéis específicos (analista de requisitos, analista de teste, etc.). Toda a equipe deverá ter, de maneira conjunta, as competências necessárias para executar os papéis exigidos em um processo de desenvolvimento de software.

A minuta de TR prevê ainda, para validação das soluções entregues pela fábrica de software, a atividade Homologar Sprint, que tem por finalidade homologar se o código desenvolvido atende ao que foi solicitado e às necessidades. Participam dessa atividade servidores da DTI e da área solicitante.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera realizada esta oportunidade de melhoria. A efetividade do aprimoramento da etapa de testes e de validação do processo de desenvolvimento de sistema poderá ser avaliada futuramente em outro trabalho de auditoria.

- 6) Promover uma revisão da infraestrutura que sustenta o ambiente de homologação do Ministério, fornecendo um ambiente adequado aos usuários e gestores requisitantes para a realização de testes de aceitação (homologação negocial) de todos os sistemas considerados relevantes às Políticas Sociais.

O MDS fortaleceu o parque tecnológico do Ministério, mediante a compra de equipamentos de grande porte e de armazenamento de grande base de dados. O MDS informou que foram adquiridos mais 250 Terabytes de discos (por meio do aditivo de 25% do contrato 79/2014) e 12 equipamentos servidores (Processo nº 71000.095533/2015-02), de forma a habilitar a revisão dos ambientes de produção e homologação, ora em curso, conjuntamente com ações de padronização e segregação de ambientes.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera realizada esta oportunidade de melhoria.

- 7) Instituir um comitê, de caráter multidisciplinar (contendo profissionais de diversas áreas de TI, incluindo sustentação de infraestrutura, segurança da informação, arquiteto de banco de dados, etc.), com a responsabilidade pela realização de estudos de viabilidade técnica de soluções para atendimento das demandas e necessidades de sistemas das Secretarias finalísticas do Ministério, objetivando a diminuição do estoque de ordens de serviço por meio da eliminação de demandas consideradas desnecessárias, superestimadas ou desqualificadas.

O MDS previu, na Política de Governança de TI, instituir Grupo de Estudos de Viabilidade Técnica de Soluções – GEVT, com atribuições e funções a serem definidas em portaria específica.

De acordo com informações apresentadas, o Comitê Executivo de TI – CETI aprovou a minuta de portaria que institui o Grupo de Estudos de Viabilidade Técnica de Soluções - GEVT, em sua reunião ordinária ocorrida em 24 de abril de 2018. Por sua vez, a Consultoria Jurídica junto ao MDS, após análise da referida minuta de portaria, emitiu parecer favorável à publicação desta portaria, desde que adotada a versão por ela ajustada. O processo para publicação encontra-se em trâmite.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera pendente esta oportunidade de melhoria até que seja publicada a referida portaria.

- 8) Aprimorar o sistema de gestão da fábrica de software (SISDTI), incluindo funcionalidades que permitam o monitoramento de todas as etapas do processo de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Ex: emissão de relatórios instantâneos acerca dos níveis mínimos de serviço individualizados por OS) e a

criação de indicadores de desempenho, possibilitando a inserção de pontos de defeito de qualidade pelo próprio Gestor requisitante e a identificação automática de pontos de defeito de prazo, descontando do cômputo o tempo despendido pelo usuário para validação de artefatos, quando couber, no sentido de evitar constrangimentos e/ou pressões que possam comprometer a qualidade dos sistemas entregues.

O MDS previu para a nova contratação da fábrica o uso de indicadores para aferir prazo e qualidade das entregas dos serviços, assim como para o monitoramento dos sistemas. O MDS informou que o sistema de gestão SISDTI vem sendo constantemente aprimorado e evoluído, atualmente possibilitando a contabilização dos pontos de defeito (conforme evidenciado pela Nota Técnica 01/2016-CGS/DTI/SE/MDS). Além disso, outras melhorias executadas no SISDTI permitiram a homologação das demandas pelos gestores e a interface com as áreas de infraestrutura e banco de dados, através do pedido de implantação (rollup) automatizado.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera realizada esta oportunidade de melhoria.

- 9) Implantar um processo de gestão de projetos que envolva uma abordagem estratégica e transversal (perpassando todas as Secretarias finalísticas e a DTI) de gerenciamento do ciclo de vida dos projetos de sistemas, que incorpore processos menores de gestão (Ex: gestão de riscos, gestão de qualidade de software, gerenciamento das partes interessadas, etc.) e que permita a identificação sistemática de mudanças nos requisitos funcionais de maneira proativa (gerenciamento do escopo e de mudanças), conforme preconizam as boas práticas do PMBOK (5ª edição), designando um “líder de projeto” que assuma, ao longo destes processos, a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso de cada projeto do portfólio do Ministério.

O MDS atribuiu a gestão e o monitoramento do Catálogo de Projetos de TI ao CETI, conforme a Portaria SE/MDS nº 592/2017 (art. 4º, inc. VII). A Diretoria de Tecnologia da Informação vem envidando esforços para materializar uma Metodologia de Gerenciamento de Projetos de TI, que seja adequada à estrutura atual da DTI e do MDS.

Ademais, o TR de contratação da fábrica de software prevê que a contratada deve alocar um Gerente de Projetos para o atendimento a cada uma das células temáticas da Coordenação-Geral de Sistemas. Deve-se alocar um Gerente de Projetos por Célula, não podendo um gerente acumular mais de uma célula. O Gerente de Projetos gerenciará os Scrum Masters (SM) e os times de Desenvolvimento (TD) trabalhando em novos projetos. O gerente deverá manter controle dos aspectos gerais do projeto (equipe alocada, cronograma, escopo concluído, indicadores, etc.), em atualização diária nos sistemas de gerenciamento indicados pelo MDS, e deverá gerar relatórios de status sempre que solicitado. O SM é o profissional responsável por liderar o time de desenvolvimento e é corresponsável por ajudar o time a gerenciar o tempo, a qualidade, as comunicações e os riscos do projeto.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera ainda não cumprida esta oportunidade de melhoria. Ressalte-se que a Metodologia de Gerenciamento de Projetos de TI ainda não foi formalmente instituída. Segundo o gestor, a DTI está trabalhando na estruturação do seu Catálogo de Programas e Projetos

e do seu Escritório de Projetos internos, sendo que algumas ações de gerenciamento de projetos já estão sendo executadas.

Implantar torre de serviço ou núcleo dentro da DTI que assuma a função de identificar a origem e/ou fonte dos problemas técnicos envolvendo os sistemas mantidos pela fábrica de software (demandas investigativas), abstendo-se de atribuir aos fiscais técnicos da CGS/DTI esta função, mitigando o risco do surgimento de pontos de estrangulamento no processo de gestão da fábrica de software, evitando, assim, a deterioração sistêmica do desempenho do processo de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

O MDS previu, na minuta de termo de referência de contratação de serviço de desenvolvimento de sistemas, com base em método ágil, a terceirização de monitoramento de sistemas. O monitoramento abrange as atividades de sustentação de sistemas e demandas investigativas, com equipes distintas daquelas que desenvolvem ou prestam manutenção nos sistemas.

Contudo, a criticidade da função não exige a DTI de fiscalizar o monitoramento auxiliado pela futura contratada, em vista do planejamento, coordenação, supervisão e controles serem competências primárias da Administração Pública, ainda que possua carência de pessoal.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera cumprida esta oportunidade de melhoria.

- 10) Reforçar o quadro de recursos humanos da DTI, com vistas a solucionar o problema de déficit de pessoal evidenciado na condução do processo de desenvolvimento de sistemas e de gestão da fábrica de software (verificação de artefatos e demandas investigativas) e para viabilizar a implantação dos processos considerados relevantes para a gestão do ciclo de vida dos projetos.

O MDS informou que a DTI vem envidando esforços no sentido de reforçar o quadro de recursos humanos de TI no MDS. Nesse sentido, segundo o MDS, foram recepcionados 4 (quatro) novos Analistas em Tecnologia da Informação (ATI), que vieram a ampliar o quantitativo ora em exercício no MDS, perfazendo um total de 13 ATI atualmente em exercício no Ministério, buscando ampliar a capacidade de gestão de TI.

Em paralelo, o MDS renovou, em 25 de fevereiro de 2017, o Contrato Administrativo nº 08/2016, que tem por objeto a prestação de serviços de apoio à gestão e fiscalização de contratos de TI e à gestão do processo de software, de forma a mitigar a ausência de mão de obra operacional, que suporte e apoie as atividades de gestão. Esse contrato tem o objetivo de diminuir a sobrecarga dos gestores e fiscais das coordenações gerais. Com esse apoio, segundo o Ministério, foi possível a realização de melhorias em arquiteturas de sistemas, bancos de dados e processos de atendimento ao usuário, entre outras ações.

Adicionalmente, a DTI realizou gestão junto à CGRH e ao MP, visando à contratação temporária de profissionais, via Contrato Temporário da União, conforme demonstra a Nota Técnica nº 1063/2016-MP. Entretanto, o MP considerou que as justificativas apresentadas foram insuficientes para demonstrar inequivocamente a transitoriedade das atividades a serem desenvolvidas.

Diante das providências adotadas pelo gestor, o órgão de controle interno considera realizada esta oportunidade de melhoria.

Por outro lado, a que se destacar que, em relação ao processo de contratação da fábrica de software, em abril de 2017 ocorreu o Pregão Eletrônico nº 04/2017-MDS, para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e monitoramento de sistemas de informação para o MDS, mediante ordens de serviço dimensionadas em Unidade de Serviço Técnico - UST. Contudo, apesar de o objeto da licitação ter sido adjudicado e homologado pelo MDS, em 31/05/2017, à empresa CAST INFORMATICA S/A, uma das concorrentes entrou com recurso administrativo junto ao MDS e ao TCU, tendo sido indeferido por ambos. Paralelamente, a concorrente também entrou com recurso na Justiça Comum, o que paralisou a contratação. A situação não se resolveu até o final do exercício de 2017.

Considerando o exposto, de forma geral, pode-se dizer que o gestor adotou providências que oportunizaram o aprimoramento do arranjo de governança de TI e do processo de desenvolvimento de software. A Política de Governança de TI foi instituída e o Comitê de Governança Digital – CGT e o Comitê Executivo de TI - CETI foram criados. O Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI foram elaborados e publicados no site do MDS, em que pese não estarem alinhados ao Planejamento Estratégico do Órgão, vez que inexistente.

O processo de contratação da nova fábrica de software prevê, em sua minuta de TR, a Metodologia Ágil de Desenvolvimento de Sistemas – MADDS, com o intuito de trazer maior aproximação entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento de software, com ganhos de qualidade e prazo nas fases de desenvolvimento. A minuta de TR também prevê o uso de indicadores para aferir prazo e qualidade das entregas dos serviços, assim como para o monitoramento dos sistemas. O TR prevê ainda a terceirização de monitoramento de sistemas, que abrange as atividades de sustentação de sistemas e demandas investigativas, com equipes distintas daquelas que desenvolvem ou prestam manutenção nos sistemas.

O MDS fortaleceu o parque tecnológico do Ministério com a compra de equipamentos de forma a habilitar a revisão dos ambientes de produção e homologação. O MDS reforçou a força de trabalho da DTI e mantém gestão com as instâncias responsáveis, visando incrementar a equipe envolvida no processo de desenvolvimento de sistemas.

As providências do gestor atendem a maioria das oportunidades de melhoria recomendadas pela auditoria, devendo a Unidade apresentar informações atualizadas sobre a criação de Metodologia de Gerenciamento de Projetos de TI, a instituição do Catálogo de Projetos e Programas de TI e do Catálogo de Serviços e a criação do Grupo de Estudos de Viabilidade Técnica de Soluções.

2.4 Análise realizada pelo MDS sobre as taxas cobradas em percentuais elevados por empresa de terceirização de serviços de assessoramento de comunicação social para os itens "Custos Indiretos" e "Lucro"

A Assessoria Especial de Controle Interno do MDS (AECI/MDS) avaliou, no período de agosto a dezembro de 2015, o contrato administrativo firmado pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA/MDS) com a empresa Informe Comunicação Integrada SS Ltda (CNPJ 26.428.219/0001-80).

O Contrato Administrativo avaliado, de nº 21/2013, foi firmado em 11/06/2013 com vigência de 12 meses a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado até 60 meses, nos termos do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, no valor mensal estimado em R\$ 992.814,40 sendo que o valor estimado para 12 meses é de R\$ 11.913.772,84, de acordo com a proposta apresentada.

O objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos e de assessoramento em comunicação, assessoria de imprensa e relações públicas. O objetivo do trabalho realizado pela AECI/MDS foi contribuir para a identificação de oportunidades de aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.

Foram analisados o processo licitatório e os processos de pagamentos. Dentre os achados da Assessoria, destaca-se o “aumento dos percentuais referentes aos itens "Custos Indiretos" e "Lucro" previstos nas Planilhas de Custos e Formação de Preços em relação aos praticados no Contrato nº 18/2007, firmado com a mesma empresa”, e que foi sucedido pelo contrato nº 21/2013.

Como resultado, quanto aos percentuais referentes aos itens “Custos Indiretos” e “Lucro”, a equipe de assessoramento constatou que foram contratados em 28,55% e 25,11%, respectivamente. Esses valores são superiores aos previstos no manual de orientação para preenchimento da planilha de custo e formação de preços, o qual prevê 6,79% para o lucro e 6% e 3% para custos indiretos para os serviços de vigilância e limpeza, respectivamente. A equipe informou, ainda, que, no contrato anterior firmado com a mesma empresa e com o mesmo objeto, os percentuais utilizados foram de 4,50% e 4,00%, respectivamente, para os custos indiretos e lucro. Informou, também, que verificou que existiam órgãos que estabeleceram nos editais de licitação o percentual máximo para os itens em comento e que tal limite não restringiu a participação de empresas interessadas em contratar com a Administração Pública.

A equipe sugeriu que o gestor analise a possibilidade de, em futuras licitações, estabelecer percentuais máximos para os itens "lucro" e "custos-indiretos", avalie, em futuras licitações de mesmo objeto ou semelhante, a modalidade de contratação mais adequada a ser empregada, visando maximizar a economicidade da compra pública, tendo em vista os resultados obtidos por outros órgãos com diferentes modalidades de contratação em comparação ao MDS e aprimore a realização da pesquisa de preços de mercado para que a consulta não fique restrita a empresas do ramo, mas se estenda a outros contratos firmados pela Administração.

Em resposta à Assessoria Especial de Controle Interno, o Subsecretário de Assuntos Administrativos informou que durante o processo licitatório foi realizada diligência questionando os percentuais estabelecidos na planilha de custo e formação de preços para os itens "lucro" e "custos-indiretos". Informou, ainda, que a licitante reiterou os percentuais, informando que, no caso dos custos indiretos, o percentual era razoável para o bom andamento do contrato a ser firmado e plausível para a saúde financeira da empresa e que, em relação ao lucro, entendia que era prerrogativa da empresa. Na mesma resposta, o Subsecretário externou que entende que a Administração não tem

como interferir, nem tão pouco estabelecer um limite de aceitabilidade de percentuais. Da mesma forma, indica que a comparação dos percentuais dos dois itens não poderia ser realizada, pois podem existir itens da planilha atual de custos e formação de preços que sejam menores aos do contrato anterior. Em relação à fixação de limites percentuais, o Subsecretário acredita que carece de normatização a fim de que não haja ingerência administrativa nas empresas e que se obtenha uma padronização.

Quanto à modalidade licitatória, o Subsecretário informou que ela foi definida pela área demandante ao descrever o objeto como de natureza não comum. Já em relação à pesquisa de preço sugerida, informou que obedece aos ditames da Instrução Normativa/SLTI/MPOG nº 05, de 27 de junho de 2014.

Considerando os elementos expostos, e as ponderações efetuadas pelas áreas técnicas do MDS, verifica-se que, de fato, os percentuais cobrados pela empresa de terceirização de serviços de assessoramento de comunicação social para os itens "Custos Indiretos" e "Lucro" estão em percentuais elevados, tendo em consideração os referenciais utilizados pela AECI/MDS, seja os do contrato anterior, ou os de serviços de vigilância e limpeza, mesmo, que nesses dois últimos casos, para serviços distintos ao contratado pelo MDS.

Contudo, há que se considerar também, que, por esses percentuais serem resultantes de um processo licitatório, e que tenha por pressuposto selecionar as melhores propostas em concorrência, as discussões de referência de valores acabam por limitadas à própria licitação realizada.

Em consulta ao sítio eletrônico do MDS, observa-se que está em processo de licitação nova concorrência para contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação corporativa, cujos atos preparativos ocorrem já no ano de 2017, referentes a:

- a) planejamento, implementação, manutenção e monitoramento de soluções de comunicação corporativa do MDS, no seu relacionamento com a imprensa e na sua atuação em relações públicas, em território nacional ou internacional;
- b) criação e execução técnica de ações e/ou materiais de comunicação corporativa e de conteúdos multimídia, no âmbito do contrato;
- c) criação, implementação e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação corporativa, destinadas a expandir os efeitos da atuação do Ministério do Desenvolvimento Social junto à imprensa e demais públicos de interesse, em consonância com novas tecnologias.

Essa proposta de contratação, portanto, se distingue da anterior, por, ao contrário de se pautar pela contratação majoritária de terceirização de mão de obra mensurada por posto de serviço, se basear em produtos e serviços de comunicação, classificados por complexidade, e estimados por quantidades anuais. A maior especificidade do objeto contratado pode ser considerada uma boa prática, e, assim, eventuais limitações do edital anterior podem, em tese, não mais se aplicar a essa nova metodologia.

De toda forma, por oportuno, informa-se que esta Controladoria está realizando auditoria com objetivo de, a partir da Concorrência nº 1/2013 e do Contrato nº 21/2013, que tem por objeto a prestação de serviços de assessoramento em comunicação, assessoria de imprensa e relações públicas para auxiliar na execução das políticas,

estratégias e ações de comunicação institucional, avaliar a gestão da Assessoria de Comunicação Social, em termos de planejamento, orçamento, pessoas e normas.

No trabalho em andamento neste Órgão de Controle Interno, avalia-se o planejamento instituído pela ASCOM e sua capacidade de contribuir para os objetivos maiores do MDS. Avalia-se, ainda, eventuais riscos relativos à gestão de pessoas, em especial os relacionados à operacionalização das atividades da área e à gestão do conhecimento.

Examina-se, também, a gestão orçamentária da ASCOM e procedimentos de contratação, onde são verificadas as etapas do macroprocesso de aquisição pública: oficialização da demanda, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

2.5 Avaliação da Conformidade das Peças

Verificou-se que o Relatório de Gestão elaborado pela SE/MDS está estruturado de acordo com as normas estabelecidas nas Decisões Normativas nº 161/2017 e 163/2017, do Tribunal de Contas da União, bem como na Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018.

No que concerne ao Rol de Responsáveis, verificou-se que as informações enviadas pela Secretaria ao TCU, por meio do Sistema e-Contas, atendem às disposições dos artigos 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e do art. 10º da DN TCU nº 163/2017.

3. RECOMENDAÇÕES

1 - Elaborar planejamento estratégico que vise à obtenção de resultados, com base na definição, na execução e no acompanhamento de metas, iniciativas e ações que conduzam ao alcance dos objetivos institucionais do MDS, vinculados ao plano plurianual, à execução dos programas de governo e aos orçamentos da União.

Achado nº 2

2 - Implementar gestão de riscos, compatível com a missão e os objetivos institucionais do MDS, que assegure que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposto o Ministério, que aumente a probabilidade de alcance dos objetivos, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis, e que agregue valor por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Achado nº 2

4. CONCLUSÃO

Conforme descrito no seu Relatório de Gestão de 2017, a Secretaria Executiva do MDS, além de exercer supervisão e coordenação das atividades das demais unidades integrantes do Órgão, tem como responsabilidade as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de contabilidade, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de pessoal civil, de serviços gerais e de organização e inovação institucional.

O MDS instituiu, entre 2016 e 2017, grupos de trabalho visando o aperfeiçoamento da gestão de benefícios sociais, os quais envolvem recursos da ordem de R\$ 80 bilhões ao ano. Diante disso, esse trabalho buscou avaliar quais medidas foram adotadas pelos grupos de trabalho, em termos de aperfeiçoamento dos controles de verificação do atendimento aos critérios de elegibilidade e de permanência dos beneficiários no Programa Bolsa Família e no Benefício de Prestação Continuada.

Conclui-se que o GTI-PBF e o GTI-BPC foram importantes iniciativas para aprimorar os cruzamentos das bases de dados, visando alcançar maior qualificação para as informações armazenadas nas bases de benefícios sociais, a seleção mais eficiente do público-alvo e possibilitando a apuração de indícios de irregularidades. No entanto algumas ações ainda estão em curso, tais como o aprimoramento do processo de revisão dos benefícios e a maior integração no uso de bases de dados para qualificação dos cadastros dos benefícios sociais.

Um sistema compartilhado e interligado de bases administrativas tem potencial de ampliar o escopo dos cruzamentos de dados. Os cruzamentos das bases de dados, por sua vez, também podem ser sistematizados e integrados aos processos de qualificação dos cadastros com a implementação de soluções de TI.

No caso do Cadastro Único, a automação dos cruzamentos e a atribuição de pendências possibilitarão maior sinergia com a gestão dos programas sociais que o utilizam, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

O MDS não possui planejamento estratégico plenamente instituído; recentemente, algumas ações preparatórias foram tomadas, mas sem a efetiva implementação desse planejamento no âmbito do órgão. Atualmente, o setor responsável pela estruturação desse planejamento é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO.

Para cumprir essa missão, a SPO precisava se estruturar, capacitando sua equipe responsável e construindo uma metodologia de trabalho, e demandar as áreas do Ministério para adoção de ações. A expectativa era concluir até o ano de 2017 os planos setoriais e viabilizar, após esse estágio, a formulação do plano institucional do MDS como um todo. Ainda, o MDS informou sua avaliação de que somente a partir do novo ciclo que se iniciará no próximo governo, a SPO conduzirá o processo de realização do planejamento estratégico do MDS.

O MDS também não possui estruturado um processo de gerenciamento de riscos, embora venha adotando medidas para a sua implementação. Por outro lado, o MDS promoveu a capacitação de servidores, a troca de experiências e a busca das melhores práticas de gestão de risco. Em cumprimento à IN 01/2016, o MDS instituiu a Política de Gestão de Riscos, por meio da Portaria nº 187, de 16 de maio de 2017, e o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC-MDS, por meio da Portaria nº 174, de 11 de maio

de 2017. Após a sua instituição, o CGRC-MDS deliberou e aprovou o seu regimento interno, por meio da Portaria nº 505, de dezembro de 2017.

Verifica-se que o MDS tem envidado esforços para a consecução das determinações da IN 01/2016. Esse processo esbarra nas dificuldades naturais inerentes à aprendizagem e à assimilação da cultura de gestão de riscos. No entanto, ressalva-se que a não existência de um planejamento estratégico, que ainda se encontra pendente de elaboração, prejudica a implantação da política de gestão de riscos em toda a sua extensão, tendo em vista que a gestão de riscos precisa ser observada por todas as áreas e níveis de atuação da gestão e deve ser aplicada aos diversos processos de trabalho, projetos e ações, nos níveis estratégicos, táticos ou operacionais.

Naquilo que diz respeito à governança de Tecnologia da Informação, de forma geral, o gestor adotou providências que oportunizaram o aprimoramento do arranjo de governança de TI e do processo de desenvolvimento de software. A Política de Governança de TI foi instituída e o Comitê de Governança Digital – CGT e o Comitê Executivo de TI - CETI foram criados. O Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI e o Plano Diretor de Tecnologia de Informação – PDTI foram elaborados e publicados no site do MDS. Entretanto, uma vez que inexiste um Planejamento Estratégico do órgão, não é possível haver alinhamento entre o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e aquela peça norteadora das ações do órgão como um todo.

O processo de contratação da nova fábrica de software prevê, em sua minuta de TR, a Metodologia Ágil de Desenvolvimento de Sistemas – MADS, que promete trazer maior aproximação entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento de software, com ganhos de qualidade e prazo nas fases de desenvolvimento. A minuta de TR também prevê o uso de indicadores para aferir prazo e qualidade das entregas dos serviços, assim como para o monitoramento dos sistemas. O TR prevê ainda a terceirização de monitoramento de sistemas, que abrange as atividades de sustentação de sistemas e demandas investigativas, com equipes distintas daquelas que desenvolvem ou prestam manutenção nos sistemas.

O MDS fortaleceu o parque tecnológico do Ministério com a compra de equipamentos de forma a habilitar a revisão dos ambientes de produção e homologação. Houve, também, reforço da força de trabalho da DTI e iniciativas de gestão com as instâncias responsáveis, visando incrementar a equipe envolvida no processo de desenvolvimento de sistemas.

A avaliação das medidas adotadas para aprimorar o arranjo de governança de TI e o processo de desenvolvimento de software de acordo com as boas práticas regulamentadas pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP concluiu que o gestor adotou providências que oportunizaram o aprimoramento do arranjo de governança de TI e do processo de desenvolvimento de software.

Das análises realizadas pelos gestores do MDS quando da pactuação de aditivo do contrato nº 21/2013, a partir de levantamentos realizados pela Assessoria Especial de Controle Interno do MDS, efetuada no ano de 2016, conclui-se que os percentuais cobrados pela empresa de terceirização de serviços de assessoramento de comunicação social para os itens "Custos Indiretos" e "Lucro" estão em percentuais elevados, tendo em consideração os referenciais utilizados pela assessoria, seja os do contrato anterior,

ou os serviços de vigilância e limpeza, mesmo, que nesses dois últimos casos, para serviços distintos ao contratado pelo MDS. Contudo, há que se considerar, também, que por esses percentuais serem resultantes de um processo licitatório, e que tenha por pressuposto selecionar as melhores propostas em concorrência, as discussões de referência de valores acabam por limitadas à própria licitação realizada.

Por outro lado, em consulta ao sítio eletrônico do MDS, observa-se que está em processo de licitação nova concorrência para contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação corporativa, cujos atos preparativos ocorrem já no ano de 2017. Essa proposta de contratação, portanto, se distingue da anterior, por, ao contrário de se pautar pela contratação majoritária de terceirização de mão de obra mensurada por posto de serviço, se basear em produtos e serviços de comunicação, classificados por complexidade, e estimados por quantidades anuais. A maior especificidade do objeto contratado pode ser considerada uma boa prática, e, assim, eventuais limitações do edital anterior podem, em tese, não mais se aplicar a essa nova metodologia.

De toda forma, por oportuno, informa-se que esta Controladoria está realizando auditoria com objetivo de, a partir da Concorrência nº 1/2013 e do Contrato nº 21/2013, que tem por objeto a prestação de serviços de assessoramento em comunicação, assessoria de imprensa e relações públicas para auxiliar na execução das políticas, estratégias e ações de comunicação institucional, avaliar a gestão da Assessoria de Comunicação Social, em termos de planejamento, orçamento, pessoas e normas.

Por fim, verificou-se que o Relatório de Gestão elaborado pela Secretaria Executiva do MDS está estruturado de acordo com as normas estabelecidas nas Decisões Normativas nº 161/2017 e 163/2017, do Tribunal de Contas da União, bem como na Portaria TCU nº 65, de 28/02/2018.

No que concerne ao Rol de Responsáveis, verificou-se que as informações enviadas pela Secretaria ao TCU, por meio do Sistema e-Contas, atendem às disposições dos artigos 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e do art. 10º da DN TCU nº 163/2017.

5. ANEXOS

5.1 - Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade manifestou-se sobre o teor do relatório preliminar por meio do Ofício nº 420/2018/MDS/SE/CGAA, de 23/08/2018, apresentando duas notas técnicas. A primeira apresentou informações sobre o apontamento referente à gestão de TI e a segunda sobre planejamento estratégico e implantação da gestão de risco. Os apontamentos referentes à TI foram considerados no corpo do achado.

Abaixo considerações apresentadas sobre planejamento estratégico e sobre a implantação da gestão de risco (sem os anexos):

“A presente nota técnica tem como objetivo fornecer informações acerca da evolução das rotinas estabelecidas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social MDS nos processos de formulação e coordenação do planejamento institucional e de implementação da política de gestão de riscos, em resposta aos achados constantes do relatório preliminar de auditoria da Controladoria Geral da União, Ordem de Serviço: 201800790, a seguir:

“O MDS não possui planejamento institucional; recentemente, algumas ações preparatórias foram tomadas, mas sem a efetiva implementação desse planejamento no âmbito do órgão. Atualmente, o setor responsável pela estruturação desse planejamento é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO.

O MDS também não possui estruturado um processo de gerenciamento de riscos, embora venha adotando medidas para a sua implementação.”

“4. ANÁLISE

1. A presente nota Técnica trata da resposta aos achados constantes do relatório preliminar de auditoria ordem de serviço nº 201800790 reproduzidos acima.

2. De início é desejável estabelecermos um alinhamento conceitual. Nosso entendimento é de que planejamento não deve ser confundido com plano, sendo o último uma publicação formal, que pode seguir modelos aceitos pela Administração Pública, mas sem garantia de efetividade.

3. Planejamento, por sua vez, consiste em uma função relacionada à construção de futuro, diferindo, e muito, do exercício preditivo ou prescritivo encontrado em modelos que orientam a elaboração de planos. Como função, planejar é conhecer a realidade e direcionar esforços no sentido de transforma-la, sabendo a todo momento que a complexidade social não permite que a resultante do processo seja estanque. Planejar, portanto, é um exercício de resiliência.

4. Cabe também a ressalva de que o planejamento não se esgota na fase de elaboração das diretrizes. Ao contrário, trata-se de um processo completo, que engloba necessariamente a implementação dos compromissos assumidos, que no caso da administração pública devem sempre ser orientados pela geração de valor público, e o monitoramento das ações, processo essencial e associado à resiliência necessária para as correções decorrentes da relação com a realidade complexa.

5. Com seu corpo político e técnico ciente de todos os desafios, a atuação do ministério, não somente no ano sobre o qual foi realizada a presente auditoria, mas durante todo o período após a mudança de governo chegando até a atual gestão, vem sendo pautada pelo planejamento cuidadoso de suas intervenções, de maneira a atingir os objetivos estratégicos do governo. Ressalte-se também que os esforços realizados buscaram adequar o modo de operação da pasta aos cenários econômico e político.

6. Ainda no campo da gestão, merece destaque a mudança organizacional do MDS em relação à governança de suas políticas, com impactos significativos e amplamente reconhecidos. A adoção de novas práticas promove a atuação coordenada e colaborativa das diferentes áreas da instituição, demonstrando o seu amadurecimento no tema, e colabora para o desenvolvimento da resiliência do órgão face à complexidade dos cenários para atender às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade.

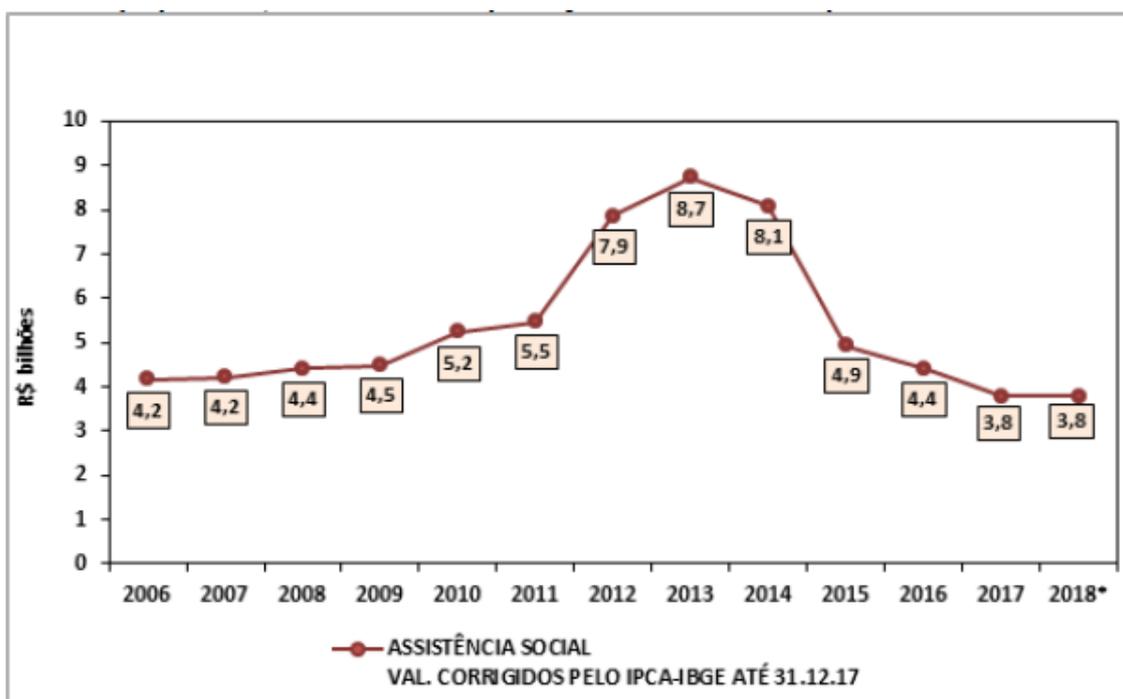
7. Ademais, com a mudança de governo sobreveio uma reforma administrativa que impactou de forma importante o MDS. A reestruturação da pasta, com a chegada do Instituto Nacional do Seguro Social INSS como autarquia vinculada ao ministério, do Conselho de Recursos da Seguridade Social e da Ouvidoria Previdenciária, constituiu-se em um dos desafios na busca pelas melhorias de gestão. De maneira inequívoca o ministério absorveu as demandas e iniciou um processo de aquisição de conhecimentos e construção de capacidades para seguir com eficiência e eficácia as diretrizes do governo federal.

8. Exemplifica-se a confluência da atuação do MDS às diretrizes do governo federal com o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade PRBI e a revisão dos cadastros dos beneficiários do Programa Bolsa Família, onde estão sendo alcançados resultados significativos na gestão dos recursos públicos e na focalização dos beneficiários. Não há dúvidas sobre a importância do planejamento no alcance de tais resultados, e nem sobre a inexequibilidade das ações sem sua presença.

9. Outro destaque na atuação do MDS que se vincula claramente às orientações provenientes da chefia do poder executivo que sempre afirmaram o compromisso com o aperfeiçoamento das políticas sociais, encontra-se nos programas da assistência social. Os que já estavam em curso foram objeto de revisões visando melhorias em sua gestão e, mesmo na vigência das restrições orçamentárias atuais, o MDS lançou novas políticas para qualificar o sistema de proteção social. Exemplos de inovação na área de atuação do MDS são os programas Criança Feliz e Progredir, ambos colocados como políticas prioritárias do governo federal. Em todas as frentes foram realizados esforços para melhorias de gestão, adequação das metas à realidade fiscal do país,

redirecionamento de prioridades e implantação de uma cultura organizacional que busca a melhoria contínua de processos.

10. Para reforçar a complexidade na gestão das políticas no momento atual, o gráfico abaixo demonstra a trajetória de queda do orçamento da função 08 - assistência social, e evidencia a necessidade de ajuste nas políticas a cargo do ministério. Ao observar o gráfico, é inquestionável a existência de um cenário de incertezas orçamentárias e financeiras, o que influenciaria negativamente a atuação do MDS se não fosse a sua capacidade de adaptação a nova realidade, capacidade essa decorrente da valorização dos princípios associados à governança pública, dentre eles o planejamento de suas políticas.



11. Ainda demonstrando a valorização da função planejamento, foi elaborado pela SPO um documento orientador das atividades do Ministério para o triênio 2016 – 2018 denominado de Agenda Estratégia, apresentado no Anexo I. Os objetivos desse documento foram reunir conhecimento sobre a situação atual de diversas políticas do ministério para a efetiva gestão de suas atividades de acordo com as novas diretrizes emanadas do governo federal e possibilitar a adequação das metas ao novo cenário econômico da época.

12. Ao mesmo tempo, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento SPO, ciente de sua responsabilidade na coordenação das atividades de planejamento do MDS, continuou sua estruturação e aquisição de conhecimentos para a efetivação do processo de formulação e implantação do Planejamento Estratégico para o quadriênio seguinte. Foi formulada uma metodologia própria para essa finalidade (Anexo II), e os servidores envolvidos agora capacitados compõem uma equipe em constante aperfeiçoamento.

13. Importante frisar que esses processos resultaram em servidores qualificados que atuam em todas as áreas do ministério, não estando o ganho de conhecimento restrito

a SPO. O que ocorre, de maneira coerente aos princípios defendidos pela metodologia, são conhecimentos disseminados por toda a organização, em virtude das premissas colaborativa e participativa que norteiam a condução dos trabalhos.

14. Cabe ressaltar ainda que, de maneira inovadora, a SPO já coordenou atividades de planejamento de diversas áreas do ministério, oferecendo metodologia e suporte técnico de acordo com as necessidades de cada demandante. Merece destaque o fato de que essa atuação é decorrente da valorização e assunção da função planejamento pela subsecretaria. Exemplo de atividades realizadas podem ser verificadas no Anexo III.

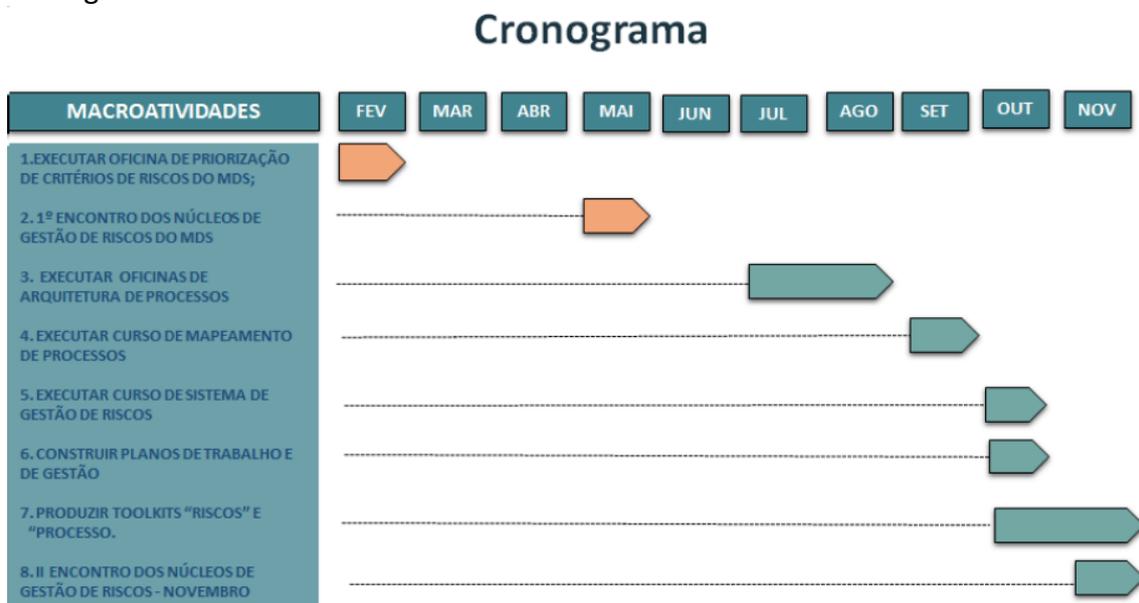
15. Fica claro que todos esses avanços não poderiam ter sido realizados sem que houvesse um planejamento institucional cuidadosamente elaborado a ser seguido. Da mesma forma, parece não haver dúvidas de que o grau de sucesso das ações implementadas pelo MDS, mesmo em um cenário de restrições e incertezas orçamentárias e financeiras, está intimamente relacionado com a função planejamento.

16. Com relação ao segundo ponto dos achados do relatório preliminar alguns esclarecimentos se fazem necessários. Uma mudança organizacional tão complexa quanto a implantação da política de gestão de riscos em um ministério como o MDS não é algo que se faça em um prazo reduzido. A política de gestão de riscos foi instituída no MDS por meio das portarias MDS nº 174, de 11 de maio de 2017, e nº 187, 16 de maio de 2017. Para cumprir o prazo de 60 meses para implantação da Política no Ministério, foram criadas três instâncias de governança, responsáveis pelo nível estratégico, tático e operacional, conforme segue:



17. Além da publicação dos normativos que estruturaram a Política, em 2017, o Subcomitê de Gestão de Riscos foi responsável por promover dois cursos de gestão de riscos aos servidores em conjunto com essa CGU, publicar o regimento interno do Comitê de Governança e auxiliar o Comitê na escolha do projeto-piloto de gestão de riscos do MDS. Em 2018, o Subcomitê construiu, com a participação de representantes das secretarias, o método para priorização de processos, instrumento que irá auxiliar a construção dos Planos de Trabalho de cada unidade do órgão que apresentar processos

de trabalho estruturados, uma das entregas previstas para o ano. Os outros produtos a serem entregues ainda este ano são as arquiteturas de processos das unidades (versão preliminar no Anexo III), a finalização de oito projetos pilotos do Ministério e a publicação de Plano de Gestão, que será composto pelos Planos de Trabalho, pela Metodologia (manual) e pela solução tecnológica a ser adotada pelo MDS, conforme o cronograma abaixo:



18. Tendo em vista as várias entregas, realizadas e previstas, consideramos que o MDS após a instituição de sua Política de Gestão de Riscos, vem adotando providências para concretizar sua implementação, demonstrando um forte comprometimento institucional com os normativos referentes à temática.

19. Consideramos, dessa maneira, que os processos em curso já colhem resultados relevantes decorrentes de suas implementações, especialmente ao se ter em mente o fato inequívoco de que, pela magnitude e complexidade de seus objetos, tanto o planejamento quanto a gestão de riscos necessitam de períodos de tempo suficientes para que sejam satisfatoriamente construídos, disseminados por toda a instituição e adotados de maneira a qualificar as entregas de bens e serviços para a sociedade.

À consideração superior,

5. CONCLUSÃO

Pelo exposto, solicitamos reconsideração da decisão da CGU em emitir recomendações acerca de processos que estão em curso, pois colhem resultados relevantes decorrentes de suas implementações, especialmente ao se ter em mente o fato inequívoco de que, pela magnitude e complexidade de seus objetos, tanto o planejamento quanto a gestão de riscos necessitam de períodos de tempo suficientes para que sejam satisfatoriamente construídos, disseminados por toda a instituição e adotados de maneira a qualificar as entregas de bens e serviços para a sociedade. Sugerimos, então que o texto supracitado assuma a seguinte forma, surtindo os devidos efeitos na forma e conteúdo das respectivas recomendações:

O MDS vem promovendo alterações significativas em seus ambientes internos relacionadas à governança das políticas públicas sob sua responsabilidade, dentre elas o planejamento institucional; recentemente, diversas ações foram implementadas para a disseminação.

O MDS está em fase de implantação de sua política de gerenciamento de riscos e vem adotando medidas para sua implementação em todas as secretarias.”

6. DOCUMENTOS RELACIONADOS

6.1. Anexo I 2317765

6.2. Anexo II 2317768

6.3. Anexo III 2317771”

5.2 Análise do Controle Interno

Apesar de a Unidade, em sua manifestação, procurar demonstrar que o planejamento faz parte de sua gestão, verifica-se que essa atividade carece de uma melhor estruturação. Inclusive, a própria Secretaria reconhece que existe esta lacuna no processo de gestão quando informa as iniciativas que estão sendo tomadas, as quais podem culminar com a estruturação plena de um planejamento estratégico.

O parâmetro para avaliação nessa auditoria, cabe destacar, não é a existência ou não de planos que apenas formalizem a estrutura do planejamento; e que podem, inclusive, mesmo existindo os documentos relativos, não refletir a importância do planejamento para determinada Unidade.

A estruturação da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), conforme manifestação, e a busca de conhecimentos para a efetivação do processo de formulação e implantação do planejamento estratégico demonstram que a Unidade não possui esse planejamento instituído. Situação corroborada, inclusive, pela informação de que foi criada uma metodologia própria para a formulação e implantação do planejamento estratégico.

Também em sua manifestação, o próprio MDS reconhece que são processos em implantação, e que somente terão seus resultados plenos no futuro, na seguinte forma: *“(...) processos que estão em curso, pois colhem resultados relevantes decorrentes de suas implementações, especialmente ao se ter em mente o fato inequívoco de que, pela magnitude e complexidade de seus objetos, tanto o planejamento quanto a gestão de riscos necessitam de períodos de tempo suficientes para que sejam satisfatoriamente construídos, disseminados por toda a instituição e adotados de maneira a qualificar as entregas de bens e serviços para a sociedade.”*

É reconhecida a complexidade na gestão das políticas, bem como a queda do orçamento da assistência social, o que evidencia a necessidade de ajuste nas políticas sob a responsabilidade do MDS. Da mesma forma, a reestruturação, com a chegada do Instituto Nacional do Seguro Social, como autarquia vinculada ao ministério, do

Conselho de Recursos da Seguridade Social e da Ouvidoria Previdenciária, trouxe, de fato, novos desafios para a gestão do MDS.

Diante de novos desafios, verifica-se o esforço dispendido pelo MDS nas revisões de programas da assistência social (BPC e PBF) e no lançamento de novas políticas para qualificar o sistema de proteção social, como os já citados programas Criança Feliz e Progredir. Quanto aos resultados do PRBI, existem avaliações específicas da CGU tratando do tema.

Porém, é justamente diante desse contexto que a elaboração de um planejamento estratégico, que vise à obtenção de resultados determinados, visa trazer mais segurança para a gestão buscar o alcance de seus objetivos, vinculados às metas previstas no plano plurianual, à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Conclui-se, portanto, que, apesar de iniciativas realizadas, o MDS não possui planejamento estratégico plenamente instituído, o qual contenha as estratégias, as ações, os prazos e os recursos financeiros, humanos e materiais necessários para o cumprimento de objetivos. Essa consideração não diminui a importância do esforço da Unidade; muito pelo contrário, a magnitude e a complexidade envolvidas justificam as ponderações efetuadas, e a própria manutenção das recomendações.

Em relação à implementação de uma gestão de riscos, a Unidade, em sua manifestação, ratifica o informado no achado, trazendo as iniciativas que estão em andamento no âmbito do MDS. Esta CGU corrobora com o entendimento de que a implantação de uma gestão de riscos não é algo que se faça no curto prazo. Essa implantação passa pelo processo de internalização e até de mudança na cultura organizacional. Por outro lado, esse processo, que pode ser considerado um processo de aprendizagem, já, no decorrer de sua implementação, pode trazer ganhos para a organização, influenciando positivamente nos processos de trabalho.