



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Gabinete do Ministro - Ministério da Cidadania

*Exercício 2019*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Gabinete do Ministro - Ministério da Cidadania**

Unidade Examinada: **Ministério da Cidadania**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **830244**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Auditoria Interna Governamental**

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

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria de avaliação da gestão do Ministério da Cidadania (MC) no exercício de 2019, contemplando as seguintes análises: avaliação da implementação da gestão de riscos; avaliação dos controles internos da SGFT; verificação do acompanhamento das transferências de recursos; e verificação de ações para tratamento do passivo de prestação de contas de transferências de recursos.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Ministério da Cidadania foi listado, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa (DN) TCU nº 178, de 23 de outubro de 2019, que define as Unidades Prestadoras de Contas (UPC), cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2019 julgadas pelo TCU.

Esta ação de controle consiste, portanto, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pelo Ministério da Cidadania ao aludido Tribunal.

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

As análises sobre a gestão do Ministério da Cidadania no exercício de 2019 demonstraram necessidades de melhorias no acompanhamento e no tratamento do passivo de prestações de contas das transferências de recursos, de implantação efetiva da Política de Gestão de Riscos e de aprimoramento dos Controles Internos da Unidade.

Assim, reafirmou-se a necessidade de que sejam adotadas medidas para estabelecimento da supervisão das ações de acompanhamento e prestação de contas de transferências e de estabelecimento de normas e rotinas relativas aos Controles Internos e à Gestão de Riscos da Unidade.

Nesse sentido, recomendou-se à Unidade que harmonize seus normativos de modo a fortalecer a cultura de gestão de riscos, integridade e transparência, além de iniciar um processo de sensibilização dos servidores sobre a importância dessas políticas para a organização. Com relação aos instrumentos de transferências voluntárias, descentralização de recursos e leis de incentivo, sugere-se normatizar e implementar amplo processo de acompanhamento de sua execução. Por fim, recomendou-se ações de melhoria voltadas ao processo de diminuição do passivo de prestações de contas.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**AECI** - Assessor Especial de Controle Interno

**CGCI** - Coordenação Geral de Controle Interno

**CGMINC** - Comitê de Governança do Ministério da Cultura

**CGU** - Controladoria-Geral da União

**CTGR** - Câmara Técnica de Gestão de Riscos

**DEPEX** - Departamento de Órgãos Extintos do Ministério da Economia

**DETRU** - Departamento de Transferências da União

**GM** - Gabinete do Ministro

**GT** – Grupo de Trabalho

**IFAC**- International Federation of Accountants

**IIA** - Institute of Internal Auditors

**IN** – Instrução Normativa

**QACI** - Questionário de Avaliação de Controles Internos

**MC** - Ministério da Cidadania

**ME** - Ministério da Economia

**MF** - Ministério da Fazenda

**MP** - Ministério do Planejamento

**SALIC** - Sistema de Apoio às Leis de incentivo à Cultura

**Sar COV2/COVID-19** - Síndrome respiratória associada ao novo coronavírus

**SE** - Secretaria Executiva

**SECULT** – Secretaria Especial de Cultura

**SEDS** - Secretaria Especial do Desenvolvimento Social

**SEESP** - Secretaria Especial do Esporte

**SEI** – Sistema Eletrônico de Informações

**SEGES** - Secretaria de Gestão

**SGFT** – Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências

**CIGMC** – Comitê Interno de Governança do Ministério da Cidadania

**SGMC** - Subcomitê de Governança do Ministério da Cidadania

**SIAPCON** - Sistema de Análise de Prestação de Contas de Convênios

**SICONV** - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SUASweb** – Sistema de Gestão do SUAS

**TED** - Termo de Execução Descentralizada

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. Conformidade das Peças do Processo de Contas.	9
2. Necessidade de aprimorar os processos de identificação e análise de riscos, avaliação e resposta a riscos, monitoramento e comunicação relacionada a riscos e controles com partes interessadas.	9
3. Avaliação dos Controles Internos na Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências do Ministério da Cidadania.	13
3.1 Necessidade de conscientização dos servidores da Unidade sobre temas relacionados à integridade e aos valores éticos.	13
3.2 Ausência de atualização do Regimento Interno e falta de harmonia da estrutura com as competências e responsabilidades atribuídas por normatização interna.	14
3.3 Ausência de alinhamento e de previsão das ações, indicadores e objetivos estratégicos para a SGFT no contexto do planejamento estratégico do Ministério da Cidadania.	15
3.4 Ausência de mapeamento, de metodologias, de planos e de política sobre gestão de riscos pode afetar significativamente os Controles Internos da Gestão, a Gestão Estratégica e até mesmo o Plano de Integridade do Ministério.	17
3.5 Deficiência no monitoramento e na comunicação efetiva dos resultados das ações da SGFT.	18
4. Deficiência na supervisão da atividade de acompanhamento da execução de transferências voluntárias, descentralização de recursos e leis de incentivo.	20
5. Ações para Tratamento do passivo de Prestações de Contas.	22
5.1 Implementação razoável dos limites de tolerância ao risco, na análise informatizada de prestação de contas.	23
5.2 Fragilidade na transparência de ato de gestão da SGFT.	25
5.3 Ausência de desenvolvimento de soluções tecnológicas que permitam a criação de modelos de análise, para o passivo não automatizado, similar ao Modelo Preditivo.	26
5.4 Ausência de estudos para dimensionar a força ideal de trabalho	27
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>33</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>34</b>
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	34
II – METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS	48
III – APRESENTAÇÃO DA NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA	53

# INTRODUÇÃO

A presente auditoria teve por objetivo avaliar a gestão do Ministério da Cidadania, no exercício de 2019, de forma a subsidiar o julgamento das contas da referida unidade, conforme dispositivos da Instrução Normativa (IN) TCU nº 63, de 01.09.2010, e da Decisão Normativa (DN) TCU nº 178/2019.

A partir do acordo celebrado entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (CGEBC), da Controladoria-Geral da União (CGU), e as Secretarias de Controle Externo da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência) e do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) do Tribunal de Contas da União/TCU, em 17.09.2019, foi definido o seguinte escopo da auditoria:

- a. Apresentação da nova estrutura organizacional do MC;
- b. Análise quanto à implementação da gestão de riscos;
- c. Avaliação dos controles internos da SGFT;
- d. Verificação do acompanhamento das transferências de recursos;
- e. Verificação de ações para tratamento do passivo de prestação de contas de transferências de recursos.

Os objetivos do trabalho foram expressos pela equipe executora por meio das seguintes questões de auditoria:

1. “As peças do processo de contas do Ministério da Cidadania estão em conformidade com as normas e orientações expedidas pelo TCU?”;
2. “Em que medida as ações adotadas em 2019 contribuíram para o aprimoramento da política de gestão de riscos no Ministério da Cidadania?”;
3. “Os Componentes e princípios de Controles Internos Administrativos em Nível de Unidades, adotados pela UPC estão presentes e em efetivo funcionamento, assegurando o atingimento dos seus objetivos?”;
4. “O órgão realiza, de modo organizado e sistemático, as atividades de acompanhamento dos objetos pactuados nas transferências de recursos?”;
5. “Em que medida as ações propostas no âmbito do GT Prestação de Contas foram efetivadas ao longo do exercício 2019?”.

Para auxiliar na avaliação proposta, foram formuladas subquestões de auditoria que serão apresentadas ao longo do presente relatório de auditoria.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06 de junho a 18 de setembro de 2020, por meio de testes, análises, indagações e consolidação de informações coletadas a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Os trabalhos de auditoria foram impactados pela pandemia de Covid-19 que causou alguns atrasos na apresentação das informações solicitadas e alterou os processos de trabalho da equipe da CGU, que se viu obrigada a executar todos os exames de forma remota. Ademais, não foram impostas outras restrições à realização dos exames.



Os resultados do trabalho demonstram a necessidades de melhorias no acompanhamento e no tratamento do passivo de prestações de contas das transferências de recursos, de implantação efetiva da Política de Gestão de Riscos e de aprimoramento dos Controles Internos da Unidade, que se encontram em um estágio básico de desenvolvimento.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Conformidade das Peças do Processo de Contas.

As regras relativas à apresentação do Rol de Responsáveis estão definidas na DN nº 178, de 23.10.2019, e na IN nº 63/2010, ambas do TCU.

No caso do Ministério da Cidadania, compõem o rol, na qualidade de dirigentes máximos, o Ministro de Estado e seus substitutos. Os Secretários Nacionais, o Secretário Executivo e o titular de unidade responsável pelo planejamento, orçamento e administração, assim como seus substitutos, constam elencados na condição de segundo nível de direção.

Ao se confrontar os dados registrados no Sistema e-Contas com os registros do Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE, constatou-se a existência de registros realizados em desacordo com as instruções do TCU. Ao longo do período da auditoria, as ocorrências foram ajustadas diretamente por esta Unidade de Auditoria Interna Governamental no Sistema e-Contas do TCU.

## 2. Necessidade de aprimorar os processos de identificação e análise de riscos, avaliação e resposta a riscos, monitoramento e comunicação relacionada a riscos e controles com partes interessadas.

No âmbito federal a alta administração dos órgãos tem a responsabilidade de estabelecer os objetivos da organização, definir estratégias e institucionalizar estruturas adequadas e processos de governança para melhor gerenciar de forma integrada os riscos e controles internos visando à implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização, mediante a instituição de um Comitê de Governança, Riscos e Controles.

A Instrução Normativa CGU/MP nº 1, de 10.05.2016, aduz que ao Comitê compete aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos, integrando os agentes responsáveis pela governança, pela gestão de riscos e pelos controles internos. Em complemento, ao Comitê interno de governança do MC cabe auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança (Decreto nº 9.203, de 22.11.2017).

Nesse cenário, pressupunha-se que a alta administração, por meio de um Comitê de governança, riscos e controles formalmente instituído, tivesse atuado para comunicar e institucionalizar tanto a política de gestão de riscos quanto a de governança do MC, estabelecendo princípios, estratégia, objetivos, estruturas, papéis e responsabilidade, e níveis de exposição a riscos adequados. Ademais, esperava-se que os riscos críticos da organização estivessem identificados e os controles internos para mitigá-los implantados; e que as informações resultantes da gestão fossem utilizadas pelas instâncias internas de governança para apoiar seus processos decisórios.

Considerando a recente criação do Ministério da Cidadania e, por conseguinte, a incipiência da gestão de riscos, para avaliar o seu aprimoramento durante o ano de 2019, a equipe de auditoria orientou-se, em parte, pelo modelo de avaliação da maturidade organizacional em gestão de riscos desenvolvido pelo TCU, a partir das melhores práticas internacionais em uso no setor público. Assim, foram analisadas as dimensões “Ambiente e Processos”.

**1) Dimensão Ambiente:** o ambiente analisado deve demonstrar as capacidades existentes para que a gestão de riscos tenha as condições necessárias para prosperar no Ministério da Cidadania. Nessa dimensão, avaliou-se os seguintes quesitos: Liderança; Políticas e estratégias; e Pessoas.

**1.1 Liderança:** evidenciou-se razoável comprometimento da alta administração com a gestão de riscos por meio da edição da Portaria nº 641, de 4 de abril de 2019, instituindo o **Comitê Interno de Governança – CIGMC**, definido como instância máxima de governança do órgão, sendo composto, até então, pelo Ministro de Estado da Cidadania, Secretário-Executivo e Secretários Especiais da Cultura, do Desenvolvimento Social e do Esporte. A norma definiu, ainda, as competências do CIGMC e as instâncias internas de Governança: o Subcomitê de Governança (SGMC), as Câmaras Técnicas de Risco e de Integridade e os Núcleos de Governança. Para a implementação da Gestão de Riscos, à Câmara Técnica de Gestão de Riscos cabe tratar dos princípios e diretrizes de Gestão de Riscos constantes do Decreto nº 9.203/2017 e dos demais referenciais teóricos que abranjam a temática. Em 2019 houve apenas uma reunião do CIGMC, cuja deliberação apresentou a estrutura do comitê e aprovou o Planejamento Estratégico. Esta atuação reflete a falta de disponibilidade de tempo da alta administração, visto pelo órgão como um dos desafios para a implementação da gestão de riscos.

**1.2 Políticas e estratégias:** O MC não dispõe de políticas e estratégias de gestão de riscos definidas e comunicadas, de modo a considerar os riscos na definição da estratégia, dos objetivos e planos em todos os níveis críticos da entidade. A Unidade alegou, em manifestação, que a recente criação do Ministério da Cidadania e a transferência da Secretaria Especial da Cultura para o Ministério do Turismo atrasaram a divulgação da estratégia de gestão de riscos e controles internos do Ministério, mas que as minutas tanto da Política de Gestão de Riscos quanto da Política de Governança do MC e do Plano de Gestão de Riscos aguardam apreciação do CIGMC para aprovação e publicação.

Ressalta-se as divulgações do Planejamento estratégico 2019-2022 por meio da Portaria nº 2.368/2019 e do Plano de Integridade (Resolução nº 01/GM/MC), além da comunicação da cadeia de valor estruturada a partir dos macroprocessos finalísticos, gerenciais e de suporte. Frisa-se que o direcionamento estratégico (objetivos-chaves, missão, visão e valores fundamentais da organização) embora alinhado com as finalidades e as competências legais da entidade, desconsiderou o nível de risco aceitável (apetite a risco) para a definição da estratégia e a fixação de objetivos estratégicos, pois a Unidade ainda não o determinou.

Neste contexto a integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico e aos processos restou prejudicada. Convém sublinhar que, a despeito de o plano estratégico apresentar meta específica relacionada ao aprimoramento de estruturas e mecanismos de gestão de riscos, constatou-se certa dificuldade de integrá-los numa visão estratégica. A ausência de políticas e diretrizes relacionadas a riscos e controles não contribui para a integração e ainda impede a formação de uma cultura de incorporação do processo de gestão de riscos aos processos

organizacionais nos níveis estratégico, tático e operacional, inclusive no que diz respeito à melhoria contínua.

Para mitigar tais questões a minuta da Política de Gestão de Riscos prevê a elaboração do Plano de Gestão de Riscos do Ministério da Cidadania, que conterà ações não só para difundir e comunicar a gestão de riscos, como incorporar as práticas de gestão de riscos e controles internos ao processo decisório em todo o Ministério, incluindo a publicação da metodologia de gerenciamento de riscos, definição de ferramentas, oferta de capacitação dos envolvidos e a forma de aferição do desempenho da gestão de riscos no órgão.

**1.3 Pessoas:** As pessoas envolvidas na gestão de risco do MC devem entender o risco no contexto dos objetivos da organização, bem como suas responsabilidades e seus limites de autoridade. Embora a política de gestão de risco não tenha sido publicada, conferindo papéis e responsabilidade aos envolvidos no processo, a Portaria nº 641, de 04.04.2019, nos art. 3º, 10 e 14, apresenta as competências das instâncias de governança, riscos e controles, seguindo a estrutura das três linhas de defesa.

## **2) Dimensão Processos:**

No que se refere aos processos de gestão de riscos, constatou-se indefinição acerca de um processo formal, com padrões e critérios definidos para a identificação e análise de riscos, avaliação e resposta a riscos, monitoramento e comunicação relacionada a riscos e controles com partes interessadas. Uma vez que o item 6.1 do Relatório de Gestão de 2019 menciona a etapa de identificação de riscos, solicitou-se informações sobre a sua formalização, mesmo diante da ausência de metodologia e critérios objetivos. A Unidade se manifestou sobre a iminente divulgação da Metodologia de Gestão de Riscos, sem relatar, no entanto, qualquer informação sobre os riscos já identificados: *“se encontra em elaboração a Metodologia de Gestão de Riscos do Ministério da Cidadania, que constará do Plano de Gestão de Riscos do órgão. A referida metodologia, em sua etapa de identificação dos riscos, fornecerá informações relevantes do objeto, incluindo técnicas para identificação das causas e consequências para cada risco elencado (..)”*.

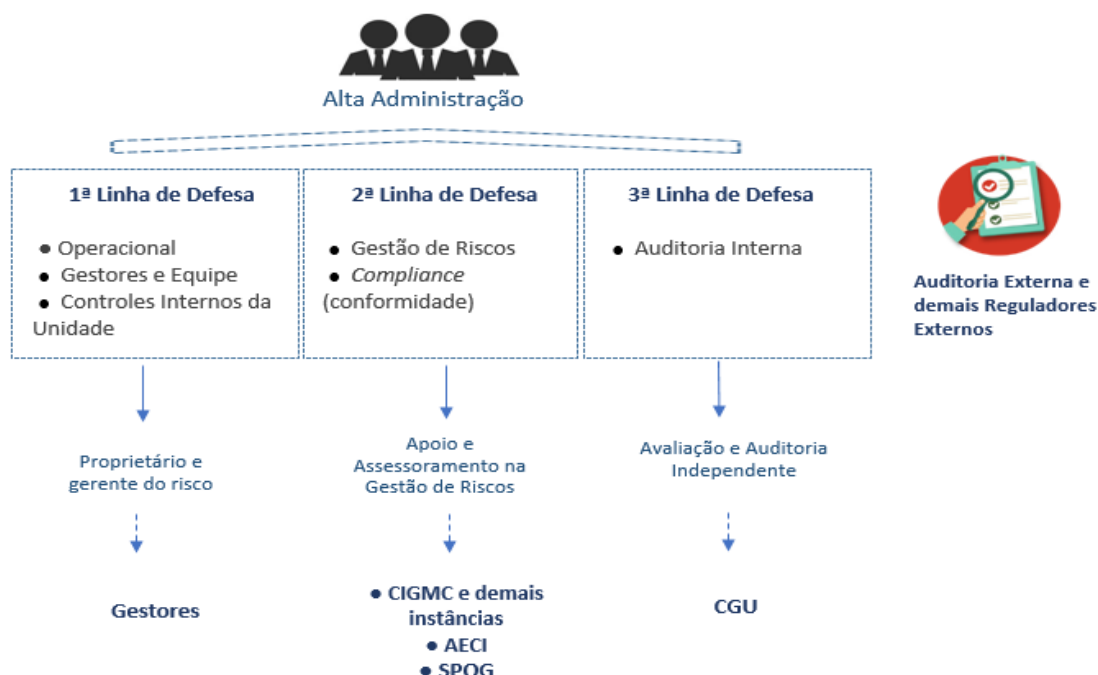
Percebe-se, assim, que a etapa de identificação dos riscos e oportunidades para o alcance dos objetivos estratégicos finalísticos precedeu tanto a definição da metodologia de gestão de riscos quanto a aprovação, pelo CIGMC, da Metodologia de Priorização de Processos (MPP), a qual estabeleceria os temas e macroprocessos prioritários e seus respectivos prazos para o gerenciamento de riscos e implementação dos controles internos da gestão.

Outro ponto relevante a ser destacado é o objetivo manifesto pelo Subcomitê de Governança – SGMC, composto por integrantes da alta gestão e de cada uma das Secretarias Especiais, de identificar e mapear os riscos das áreas específicas. Conforme 1ª Ata de Reunião SGMC, de 30.01.2020, a deliberação visava a subsidiar elaboração do Relatório de Gestão do MC relativo ao exercício de 2019 a ser encaminhado ao Tribunal de Contas da União - TCU, cujo conteúdo teria, dentre seus tópicos, a identificação de riscos e oportunidades estratégicas.

Tal iniciativa permitiu o preenchimento do documento de prestação de contas anual, mas não serviu ao propósito de identificar e analisar riscos de forma efetiva. Primeiro, definiu-se o conjunto de riscos e oportunidades desconsiderando tanto a indefinição do apetite a riscos, como informações relevantes do objeto, incluindo as técnicas para identificação das consequências para cada risco elencado e a probabilidade de ocorrência e de impacto nos

objetivos. Segundo, somente foram identificados os riscos relacionados aos objetivos estratégicos finalísticos; os gerenciais e os de suporte não foram definidos.

Apesar de a gestão de riscos do Ministério da Cidadania ser incipiente e não possuir um sistema formal e unificado de gerenciamento de riscos, o órgão dispõe de medidas e controles internos pontuais em execução para mitigar riscos que consideram importantes para a execução das políticas públicas e que podem impedir o alcance dos objetivos organizacionais. Ademais, em manifestação a Unidade esclarece que o gerenciamento de riscos e controle é realizado mediante a abordagem das três linhas de defesa proposto pelo *Institute of Internal Auditors* – IIA, sobre a qual a estrutura de governança criada pela Portaria nº 641/2019 tem papel preponderante no gerenciamento de riscos e controles.



Fonte: Relatório de Gestão 2019

Convém ressaltar que diante desta abordagem e da ausência do Plano de Gestão de Riscos, a equipe de auditoria buscou verificar em que medida a Unidade avalia a efetividade dos controles utilizados no gerenciamento dos riscos. Constatou-se que nos processos sobre os quais a Unidade tem implementado esses controles não foram identificadas formas de avaliação dos efeitos da mitigação de riscos, visando a manter um risco aceitável e apoiar o processo de tomada de decisão e a melhoria do atingimento dos objetivos organizacionais.

Em síntese, as ausências relatadas são originadas tanto pelas mudanças na estrutura organizacional, que ocasionam alterações no arranjo de governança do órgão e nos processos de trabalho, quanto pelo baixo engajamento da alta administração que não priorizou a adoção das medidas necessárias à completa implantação da política de gestão de riscos no MC.

Tal situação, caso não ajustada, tem capacidade de impedir a consecução dos objetivos estratégicos pela baixa integração entre riscos e controles, não só impactando o processo decisório da Unidade, como possibilitando a realização de fluxos de trabalhos sem avaliação dos riscos residuais e, por conseguinte, com vulnerabilidades que podem favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas irregulares.

### **3. Avaliação dos Controles Internos na Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências do Ministério da Cidadania.**

Em relação à avaliação de controles internos, a análise é regida pelos ditames estabelecidos na Instrução Normativa TCU nº 63/2010, objetivando averiguar se o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão, estão a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para a unidades analisada, no caso específico, a Secretaria de Gestão de fundos e Transferências do Ministério da Cidadania, estão sendo alcançados.

Nesse contexto, para responder à questão de auditoria, sobre a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade prestadora de contas e se os mesmos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos, foram respondidas, em autoavaliação pelo gestor, uma série de perguntas considerando os seguintes elementos do sistema de controle interno: Ambiente de controle, Avaliação de risco, Atividades de Controles, Informação e Comunicação e Monitoramento. Cada elemento por si, é subdividido em princípios que os sustentam, sendo que os resultados observados na autoavaliação do gestor, apontam para o atendimento de forma razoável, com tendência para aprimoramento de grande parte dos princípios de controles internos mapeados (conforme detalhado no Anexo II deste relatório), apresentando ainda descumprimentos ou incompletudes de alguns princípios, conforme relatado a seguir.

#### **3.1 Necessidade de conscientização dos servidores da Unidade sobre temas relacionados à integridade e aos valores éticos.**

Em um ambiente de controle a consciência de controle da entidade abrange a integridade e os valores éticos da organização, sendo efetivo quando as pessoas da entidade sabem quais são suas responsabilidades e desenvolvem uma cultura com impacto sobre todo o sistema de controle interno da unidade.

Desse modo, a partir da subquestão de auditoria *“Existe consciência e cultura de controle na unidade? Essa consciência é perceptível por seus componentes? Existe definição clara de responsabilidades, limites de autoridade, consciência e comprometimento de fazerem o que é correto, competência técnica e compromisso ético, além, de efetividade dos controles internos?”*, foram realizados exames, mais especificamente, em relação à apresentação de dois princípios que a sustentam, a saber, a aderência dos controles internos à integridade e aos valores éticos e o compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas que estejam alinhadas aos objetivos da organização.

Os gestores foram questionados sobre a existência, no âmbito da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), de processos para avaliar o desempenho das pessoas e das equipes em relação às normas de conduta da unidade e sobre a realização periódica de treinamentos para o público interno, focados em temas relacionados à integridade e a valores éticos.

A avaliação partiu das premissas de que, tanto a avaliação de desempenho como a capacitação são elementos fundamentais de um bom ambiente de controle interno.

Os gestores afirmaram que a avaliação de desempenho é realizada anualmente, porém admitem que ela carece de melhorias visando atestar o nível de maturidade das equipes no que se refere ao cumprimento das normas de procedimento e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.

Quanto às capacitações, a SGFT executa o plano de capacitação e/ou treinamento comum a toda a Unidade, pois não há um catálogo de cursos próprio. Em complemento, o gestor acrescentou que, ao longo de 2019, embora não se constituam como capacitação, foram realizadas atividades de alinhamento entre as equipes para nivelar entendimentos sobre o tema “prestação de contas”.

A causa identificada para essa situação foi a inconclusão do processo de implementação do plano de integridade do órgão, ainda em fase inicial de maturação e a ausência de vinculação entre o plano de capacitação, a avaliação de riscos e estratégias da unidade e o mapeamento de competências.

As consequências potenciais dentro de uma área de risco elevado, por conta do volume de recursos geridos, como é o caso da gestão de fundos e transferências, são variáveis que podem ir desde decisões equivocadas sobre passivos e inadimplências até a incapacidade do órgão em melhor aproveitar as competências dos profissionais ali alocados.

Desta forma, deve-se dizer que o órgão precisa aprimorar suas ações em relação ao ambiente de controle relacionadas a capacitação de seu pessoal e avaliação no que concerne a ética e integridade.

### **3.2 Necessidade de harmonizar a estrutura normativa interna com as competências e responsabilidades da Unidade.**

Considerando ainda o ambiente de controle, no que concerne a mesma subquestão de auditoria *“Existe consciência e cultura de controle na unidade? Essa consciência é perceptível por seus componentes? Existe definição clara de responsabilidades, limites de autoridade, consciência e comprometimento de fazerem o que é correto, competência técnica e compromisso ético, além, de efetividade dos controles internos?”*. Convém ressaltar que, durante a auditoria, os gestores foram questionados sobre adequação da alta administração à estrutura, e ao desenvolvimento das missões, competências e atribuições legais do órgão, em especial, à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), bem como sobre a coerência e harmonização das estruturas de competências e responsabilidades com procedimentos efetivos para monitorar resultados (prestação de contas).

A avaliação partiu do princípio de que a constituição adequada, tanto legal quanto estrutural, a ser realizada pela alta administração é essencial para o desempenho de sua missão, competências e atribuições.

Nesse sentido, verificou-se que o regimento interno ainda em uso é o do antigo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e que, mesmo com as competências previstas no Decreto

9.674/2019, houve conflito de competências anteriormente estabelecidas e extrapolação de competências não previstas para a SGFT.

O gestor posicionou-se informando que é necessária a atualização do regimento e melhor formalização de toda a estrutura organizacional ministerial. Reforçou ainda que há regimento interno em fase de atualização, em função das reformas ministeriais ainda em curso; e que a partir da publicação do Decreto nº 10.357, de 20.05.2020 (que revogou o Decreto nº 9.674/2019) as competências da SGTF e das demais secretarias foram atualizadas, do nível mais alto até o nível de departamento.

Sobre o aspecto da coerência e harmonização das estruturas de competência, o gestor ainda acrescentou que a autoridade da SGFT está adequadamente atribuída, citando como exemplo a publicação das Portarias nº 942, de 17.05.2019, que dispõe sobre competência para decidir sobre a aprovação da prestação de contas, e nº 2.296, de 31.12.2019, que trata dos procedimentos para acompanhamento da execução, análise das prestações de contas e instauração de tomada de contas especial. Ressaltou, contudo, que os processos de delegação de competências apresentam fragilidades e necessitam de aprimoramento.

Neste contexto, a causa principal identificada para as fragilidades apontadas é que a estruturação da SGFT teve seu início em janeiro, mas só começou a ter corpo no final de maio e início de junho, com a chegada de técnicos e organização das áreas. Vale lembrar que em novembro de 2019, o Governo Federal realizou outra mudança organizacional importante que foi a transferência da Secretaria Especial de Cultura do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo, por meio do Decreto nº 10.107, de 6.11.2019.

Não obstante a opinião do gestor de que a promulgação da Portaria seria suficiente para tornar clara a decisão da gestão sobre o processo de prestação de contas, e que o Decreto 10.357/2020 já substituiu o antigo Decreto de 2019, fato é que, durante o exercício, o então Decreto nº 9.674/2019, estabelecia como competência da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências: gerenciar, coordenar e acompanhar a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e do Fundo Nacional de Cultura. Durante a vigência da Portaria nº 942, delegou-se à Secretaria a competência de decisões de aprovação de contas e autorização e suspensão de registros sobre inadimplência não previstas no Decreto. Essa extrapolação de competências foi corrigida somente em 2020, pela promulgação do Decreto nº 10.357/2020, que expandiu as competências da unidade.

Desta forma, no contexto do exercício 2019 auditado, verificou-se a existência de risco em relação à ausência de definição sobre competências essenciais, principalmente em relação ao exercício do monitoramento e supervisão superior.

### **3.3 Ausência de alinhamento e de previsão das ações, indicadores e objetivos estratégicos para a SGFT no contexto do planejamento estratégico do Ministério da Cidadania.**

Os responsáveis pela governança e a alta administração devem adotar medidas para apoiar suas responsabilidades de governança e assegurar que a gestão de riscos seja integrada aos



processos de gestão, desde o planejamento estratégico até os projetos e processos de todas as áreas, funções e atividades relevantes para o alcance dos objetivos-chaves da organização.

Neste contexto, visando a identificar a gestão estratégica da SGFT com indicadores e metas específicas, a equipe de auditoria guiou-se pela subquestão “As funções principais dos controles internos estão relacionadas ao cumprimento dos objetivos da entidade, com base em uma abordagem de risco, de forma tal que, a existência de objetivos e metas é condição *sine qua non* para a existência dos controles?” Partiu-se dos princípios de que as funções principais dos controles internos estão relacionadas ao cumprimento dos objetivos da entidade.

Portanto, a existência de objetivos e metas é condição *sine qua non* para a constituição desses controles e, conseqüentemente, a avaliação de riscos é a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos operacionais, de informação e de conformidade. Este conjunto forma a base para definir como estes riscos serão gerenciados.

Verificou-se que a gestão estratégica da SGFT está alinhada, de forma genérica, aos objetivos estratégicos e princípios norteadores do Ministério da Cidadania. Carece, entretanto, da definição de indicadores operacionais para a área e processos vinculados.

O gestor comunicou que a integração entre planejamento estratégico e gestão de riscos no Ministério é prejudicada pela ausência não só de implementação da política de gestão de riscos, como também de uma cultura de incorporação do processo de gestão de riscos nos processos organizacionais de forma geral, nos níveis estratégico, tático e operacional.

Para mitigar esses aspectos, a Política de Gestão de Riscos a ser publicada ainda prevê a elaboração do Plano de Gestão de Riscos do órgão, que conterà, dentre outros pontos, ações para difundir a Gestão de Riscos no órgão, bem como para incorporar as práticas de gestão de riscos e controles internos ao processo decisório de maneira geral em todo o Ministério.

A principal causa identificada para a ausência de integração estratégica foi a de que, pelo fato de a SGFT se tratar de uma unidade nova, o ano de 2019 foi marcado pelo esforço de estruturação da Secretaria sobretudo em questões relativas à contínua melhoria da gestão, especialmente à busca de automatização do processo de prestação de contas, o que provocaria melhorias significativas em relação à eficiência, à tempestividade e à transparência ativa, deixando-se para segundo plano, o planejamento, a definição dos riscos e controles, a normatização e a definição de competências de forma apurada.

As conseqüências da falta de alinhamento são que isso em nada contribui para a criação e fortalecimento da cultura de gestão de riscos nos processos organizacionais, além de comprometer a transparência e sustentabilidade das ações, ao contrário do que se possa parecer como solução imediata, comprometendo até mesmo resultados, por melhores que possam parecer em primeira instância.

Vale registrar que, com supedâneo nos ditames do Artigo 4º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, diferentemente do que foi realizado pelo Ministério da Cidadania, a elaboração do Plano Estratégico e configuração dos controles internos, devem demonstrar que as escolhas das estratégias e controles afetas a elas, foram baseadas em gestão de riscos previamente estabelecido pela organização. O mapeamento de riscos, portanto deveria ter sido prévio e os controles internos deveriam ter sido estabelecidos para privilegiar ações estratégicas de prevenção ante os processos sancionados pela alta direção do órgão.

Ademais, o *International Federation of Accountants* – IFAC publicou, em 2001, o estudo nº 13 – Boa governança no setor público –, no qual ressalta a importância da gestão de riscos para a efetiva governança corporativa. Além de preconizar a necessidade de um robusto processo de gestão de riscos institucional, o estudo ressalta também a importância de se gerenciar riscos. Desde 1999, o IBGC publica, revisa e atualiza o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, no qual existem também recomendações sobre práticas relacionadas à gestão de riscos (IBGC, 2009).

Desta forma, conclui-se que, por melhor que seja a iniciativa para mitigar a falta de planejamento e alinhamento a uma política predefinida, a gestão do MC deve se dedicar primeiramente à aprovação da Política de Gestão de Riscos, para posteriormente, definir o Plano de Gestão de Riscos do órgão, uma vez que, mesmo as ações de divulgação e promoção, somente podem ser devidamente dimensionadas a partir de riscos e controles previamente estabelecidos.

### **3.4 Ausência de mapeamento, de metodologias, de planos e de política sobre gestão de riscos pode afetar significativamente os Controles Internos da Gestão, a Gestão Estratégica e até mesmo o Plano de Integridade do Ministério.**

De igual modo, ainda considerando a subquestão de auditoria *“As funções principais dos controles internos estão relacionadas ao cumprimento dos objetivos da entidade, com base em uma abordagem de risco, de forma tal que, a existência de objetivos e metas é condição sine qua non para a existência dos controles?”* buscou-se verificar se a Unidade recorre à avaliação de riscos em um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos frente à realização dos objetivos. E se esses riscos de não atingir os objetivos em toda a entidade são considerados em relação às tolerâncias aos riscos estabelecidos.

Durante a auditoria, verificou-se que o trabalho de identificação de riscos e oportunidades para alcance dos objetivos estratégicos finalísticos do Ministério, constantes do Plano Estratégico 2019-2022 do órgão, foi finalizado somente em janeiro de 2020, no qual foram levantadas as fontes internas e externas geradoras dos respectivos eventos relacionados aos objetivos estratégicos do Ministério, o que demonstra que, durante o exercício auditado o mesmo não existiu.

A auditoria partiu dos princípios de que o mapeamento das vulnerabilidades impacta a definição de objetivos estratégicos e a definição de políticas e normas internas, de forma a identificar corretamente os riscos e, em sua ausência, os mesmos podem ser super ou subdimensionados.

Questionados sobre o mapeamento das vulnerabilidades, sobre a identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão ou entidade que possam afetar significativamente os controles internos da gestão e sobre o potencial para fraude na avaliação dos riscos, o gestor manifestou que a minuta da portaria que tratará da política de gestão de riscos foi elaborada e está apenas aguardando deliberação do CIGMC para ser publicada; e que o Plano de Gestão de Riscos está em elaboração.

Argumentou ainda em favor da gestão que o Plano de integridade, que considera o Ministério da Cidadania como um todo, está em fase de implantação no órgão, abordando diretrizes sobre fluxo para tratamento de nepotismo, conflitos de interesse, mapeamento de riscos de integridade e promoção da ética.

No entanto, verificou-se que, mesmo após o esforço dispendido, inclusive com a participação efetiva da Assessoria Especial de Controle Interno – AECl, que faz parte da Câmara Técnica de Integridade - CTI e que não apenas participou das reuniões que ocorreram trimestralmente no decorrer de 2019, como elaborou a minuta da referida portaria em conjunto com os demais membros da Câmara Técnica de Gestão de Riscos - GTGR, até o final das análises realizadas não houve publicação do ato normativo consequente.

A causa principal é a de que o Ministério não estruturou nem implementou de forma integral a sua política de gestão de riscos.

Tudo isso gerou atraso na análise e divulgação interna da Política de gestão de riscos e no fortalecimento de uma cultura de gestão baseada em riscos, além do descompasso na aprovação de Plano Estratégico e Plano de Integridade à margem do processo de implementação da Política de riscos da instituição.

Desta forma, conclui-se ser necessário considerável esforço, no sentido de desenvolvimento de instrumentos e implementação de uma política efetiva de gestão de riscos. Em especial, a SGFT deve ser contemplada no plano de gestão de riscos, uma vez que gerencia processos cujos riscos de execução e de imagem da instituição são consideráveis (público externo e parceiros na execução dos programas de governo). Ademais, deve-se atentar para a materialidade dos recursos empregados e geridos pela área.

### **3.5 Deficiência no monitoramento e na comunicação efetiva dos resultados das ações da SGFT.**

A Unidade deve realizar avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente.

Nesse sentido, considerando a subquestão de auditoria *“Existe acompanhamento e avaliação dos controles internos ao longo do tempo, de forma tanto contínua como pontual, por intermédio de autoavaliação, revisões eventuais, auditorias e/ou outros mecanismos de monitoramento?”*, a equipe de auditoria partiu do princípio de que a realização de avaliações periódicas é essencial para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão e que a comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis gera a adoção de ações corretivas oportunas.

Em análise, verificou-se que, não obstante a criação da SGFT no âmbito do Ministério da Cidadania ter ocorrido em janeiro de 2019, o início de seu efetivo funcionamento ocorreu apenas em meados daquele ano, após as providências para a estruturação da Unidade, o que acometeu em ausência efetiva de monitoramento e comunicação das ações sob sua responsabilidade.

Após a análise da documentação e das manifestações da Unidade, verificou-se:

1. A constituição de Grupo de Trabalho para não só apresentar um diagnóstico sobre o estoque de prestação de contas de instrumentos de transferências pendentes de finalização de análise do Ministério da Cidadania, como propor medidas para tratamento desse passivo;
2. O relatório final apresentado pelo GT em agosto de 2019 (com posição dos processos em 29.05.2019) apresentou um passivo que ficou sob a responsabilidade da SGFT de 11 tipos de instrumentos, que totalizaram um estoque de 28.529 processos pendentes de análise;
3. O trabalho foi importante para o conhecimento do cenário, no entanto tomou a maior parte do esforço durante o exercício auditado;
4. Não obstante a formulação e emissão, durante o exercício, das Portaria MC n.º 1.587, de 22 de agosto de 2019, da Portaria MC n.º 2.296, de 31 de dezembro de 2019, que tratam dos processos de prestação de contas e TCE, e de parcelamentos de débitos no âmbito do MC, e a busca pela manutenção das rotinas de atualização e registros dos sistemas oficiais do Governo Federal, tais como, SIAFI e SICONV, essas atividades formais não demonstram, por si, ter sido suficientes para a adequada execução e acompanhamento gerencial.
5. Os gestores manifestaram-se sobre o tema relatando fatos ocorridos somente em 2020, diante da publicação da Portaria MC/GM nº 72, de 17/01/2020, cujo art. 13 aduz que cabe à SGFT publicar lista dos processos de prestação de contas concluídos, trimestralmente, no Boletim Administrativo e no sítio eletrônico do órgão. Ainda assim, vale destacar que nesta manifestação a Unidade informou que *“os relatórios trimestrais não foram elaborados, bem como a lista de processos com análise conclusiva no período não foi publicada. Isso ocorreu em razão de fatores determinantes para a atuação da SGFT.”* Tais fatores, segundo a Unidade, referem-se à mudança ministerial da qual decorreram ajustes na estrutura da unidade e mudança nos fluxos de trabalhos; e à situação pandêmica decorrência do SarsCOV2 / COVID.
6. Os esforços da SGFT foram redirecionados a fim de viabilizar a execução do Auxílio Emergencial previsto na Lei 13.982, de 02 de abril de 2020.

As principais causas identificadas no que tange à ausência de monitoramento são relacionadas com a tardia estruturação da unidade SGFT, a baixa efetividade na implementação das propostas de melhoria apresentadas pelo GT no relatório final dos trabalhos, datado de agosto de 2019 e, posteriormente, o início da pandemia de Covid-19, apresenta-se como um fator de maior impacto na ausência de implementação das soluções. As consequências são a incapacidade de tomada de decisões tempestivas, pelo retardamento do processo de monitoramento continuado das ações.

Desta forma, conclui-se que a concepção de Grupo de Trabalho que deu origem a estruturação da unidade pode ter gerado uma abordagem circunstancial que se prolongou durante o exercício auditado e somente veio a consubstanciar-se em esforço permanente no final do exercício. Esse fato, não garantiu a sistematização do processo de trabalho e sua sustentabilidade ao longo do tempo.

#### 4. Deficiência na supervisão da atividade de acompanhamento da execução de transferências voluntárias, descentralização de recursos e leis de incentivo.

Os recursos transferidos para a execução das políticas públicas do MC são instrumentalizados por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento, termos de execução descentralizada e termos de compromisso (lei de incentivo e outros). O processo de execução desses instrumentos é estabelecido em diferentes normativos e, grosso modo, suas fases podem ser divididas em celebração, execução e prestação de contas.

Considerando-se o volume de recursos envolvidos, buscou-se verificar a gestão da atividade de acompanhamento da execução dos objetos pactuados nos diversos instrumentos operacionalizados pelo Ministério.

Neste contexto, cabe esclarecer que, independentemente do instrumento identificado, foi utilizada a definição de “acompanhamento” apresentada na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016. Assim, acompanhamento é a “atividade de monitoramento da execução física das metas, etapas e fases do objeto pactuado nos instrumentos, a ser realizada pelo concedente ou pela mandatária”.

Utilizou-se como critério a verificação da existência de um acompanhamento estruturado, de forma sistemática e organizada, por meio da identificação de competências, estabelecimento de procedimentos e rotinas operacionais em normativos internos, e da efetiva capacidade operacional para executar as atividades com metas definidas.

Assim, identificou-se que a atividade de acompanhamento da execução por meio de metodologias definidas em instrumento e/ou plano de trabalho cabe aos Departamentos das Secretarias Especiais como atividade finalística.

De acordo com informações obtidas junto ao MC, foram identificados 8.006 instrumentos vigentes em 31.12.2019, que totalizaram um montante de R\$ 10.066.845.422,15.

Os maiores volumes de recursos estão divididos entre as Secretarias Especiais do Esporte, Desenvolvimento Social e Cultura:

**Tabela 4 – Instrumentos vigentes por Secretaria Especial em 31.12.2019**

Instrumentos	SEESP		SEDS		SECULT	
	QTDE	VALOR (R\$)	QTDE	VALOR (R\$)	QTDE	VALOR (R\$)
Convênios (até R\$ 5 milhões)	338	128.957.628,09	127	151.143.643,84	192	109.500.129,93
Convênios (acima de R\$ 5 milhões)	2	13.234.364,80	40	2.322.863.460,14	15	243.680.946,65
Contratos de Repasse (até R\$ 5 milhões)	4391	2.116.795.874,66	54	47.366.895,33	259	99.833.982,58

<b>Contratos de Repasse (acima de R\$ 5 milhões)</b>	41	1.398.266.443,87	14	114.722.540,79	2	12.968.413,12
<b>Termo de Execução Descentralizada /Termo de Cooperação</b>	63	255.782.722,64	26	1.044.883.571,10	21	7.779.120,52
<b>Termo de Colaboração</b>	1	1.799.898,22	9	197.525.419,64	-	-
<b>Termo de Fomento</b>	37	24.734.150,27	25	35.086.965,48	68	32.608.037,09
<b>Termo de Compromisso (Lei de Incentivo)</b>	202	190.887.105,47	-	-	331	725.300.805,80
<b>Termo de Compromisso (Outros)</b>	90	318.419.027,37	164	2.235.526,36	-	-
<b>TOTAIS</b>	<b>5165</b>	<b>4.448.877.215,39</b>	<b>459</b>	<b>3.915.828.022,68</b>	<b>888</b>	<b>1.231.671.435,69</b>

Fonte: adaptado do OFÍCIO Nº 45/2020/AECI/CGCIA/MC

Em que pese os menores recursos estarem sob a responsabilidade da SGFT e da SAGI, a SGFT possui uma quantidade maior de instrumentos formalizados para monitoramento quando comparados à SEDS e SECULT.

**Tabela 5 – Instrumentos vigentes na SGFT e SAGI em 31.12.2019**

Instrumentos	SGFT		SAGI	
	QTDE	VALOR (R\$)	QTDE	VALOR (R\$)
<b>Convênios (até R\$ 5 milhões)</b>	678	161.336.025,30	-	-
<b>Contratos de Repasse (até R\$ 5 milhões)</b>	805	297.828.567,81	-	-
<b>Termo de Execução Descentralizada /Termo de Cooperação</b>	-	-	11	11.304.155,28
<b>TOTAIS</b>	<b>1483</b>	<b>459.164.593,11</b>	<b>11</b>	<b>11.304.155,28</b>

Fonte: adaptado do OFÍCIO Nº 45/2020/AECI/CGCIA/MC

Quanto à supervisão dessa atividade, o Decreto nº 9.674/2019, que estabeleceu a estrutura organizacional do Ministério da Cidadania, não definiu de forma clara a competência pela supervisão da atividade de acompanhamento da execução dos objetos pactuados nos instrumentos de transferências de recursos. Essa situação foi corrigida em parte pelo Decreto nº 10.357/2020, quando atribuiu à SGFT a competência para a supervisão da citada atividade em relação aos instrumentos de transferências voluntárias.

Considerando-se somente as áreas finalísticas das Secretarias Especiais que acompanham a execução dos instrumentos de transferências voluntárias, descentralização de recursos e incentivos fiscais, verificou-se que as atividades foram exercidas sem rotinas operacionais estabelecidas em normativos e/ou orientações internas do Ministério da Cidadania. Assim, observou-se a falta de uniformidade em procedimentos que poderiam gerar informações confiáveis e tempestivas para a alta administração.

Em que pese a publicação da Portaria MC nº 1.823/2019 apresentar um avanço no estabelecimento de critérios e procedimentos para a formalização de TED, de doze secretarias que compõem a SEDS, SEESP e SECULT que acompanham esses instrumentos, cinco não reconheceram a Portaria como ferramenta orientativa para o estabelecimento de rotinas operacionais.

Quanto à execução da atividade de acompanhamento, em 2019, somando-se as áreas finalísticas da SEDS (2), SEESP (4) e SECULT (6) com a SAGI e a SGFT, verificou-se que nove delas (60%) tiveram alguma dificuldade em alcançar as metas de acompanhamento esperado para o ano. Dentre as razões apresentadas, foram citadas a insuficiência de pessoal capacitado, ausência ou deficiência de sistemas informatizados e mudanças institucionais.

Cabe destacar que a SECULT apresentou, por meio da Secretaria da Diversidade Cultural (SDC) e da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), as Notas Técnicas nº 01/2019 e nº 03/2019, nas quais compilam as normas gerais, identificam e quantificam os instrumentos vigentes e a meta de acompanhamento durante o ano, além de inserir orientações e procedimentos para a equipe técnica. Apesar de ser um documento único contendo todas as informações citadas e não ser de utilização uniforme nas Secretarias, é possível extrair dados gerenciais minimamente organizados.

Assim, ante o exposto, observou-se que tanto a execução da atividade de acompanhamento sem procedimentos e rotinas estabelecidas pelo ministério com um todo quanto as dificuldades apontadas pelas áreas finalísticas para o atingimento das metas têm como causa a falta de mapeamento de processo de trabalho, o grande volume de instrumentos concentrados em determinadas áreas finalísticas e a falta de apoio uma unidade de supervisão.

Gerir a fase de execução de uma grande quantidade de instrumentos, sem mapear os processos de trabalho e com uma supervisão ainda incipiente, pode trazer como consequências a execução das atividades de forma assimétrica, com informações gerenciais e/ou indicadores de gestão insuficientes, além de gerar atrasos na fase seguinte do processo (prestação de contas).

Conclui-se que o MC, por meio das unidades finalísticas, não foi capaz de evidenciar a atividade de acompanhamento da execução dos instrumentos de transferências de recursos federais de forma consistente e com informações gerenciais suficientes, devido não só à falta de orientações e rotinas operacionais estabelecidas em normas internas, como ao grande volume de instrumentos concentrados em algumas unidades finalísticas, à supervisão ainda incipiente da SGFT sobre a atividade de acompanhamento da execução das transferências voluntárias e indefinição de unidade de supervisão para a mesma atividade quanto aos instrumentos de descentralização de recursos e lei de incentivo fiscal.

## **5. Ações para Tratamento do passivo de Prestações de Contas.**

O Ministério da Cidadania se deparou com um quadro de acúmulo das prestações de contas, em relação ao volume, conhecidos como passivos de prestação de contas. Outrossim, a fim de definir medidas para regularizar o passivo de prestação de contas, foi instituído um Grupo de Trabalho – GT, por intermédio da Portaria GM/MC nº 326, de 13.02.2019.

No levantamento efetuado pelo referido GT, na posição de maio de 2019, o Passivo da Prestação de Contas totalizou um estoque de 28.526 instrumentos, estimado em R\$ 22.252.032.050,64. Destes, 2.568 instrumentos equivalentes a R\$5.263.797.997,01 foram operacionalizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV (convênios, contratos de repasse, termos de fomento e termos de parceria) e 25.958 instrumentos correspondentes a R\$ 16.988.234.053,63 não foram operacionalizados no Sistema SICONV (convênios, contratos de repasse, termos de execução descentralizada, termos de parceria, termos de compromisso cultural, termos de compromisso da Lei de Incentivo ao Esporte, termos de compromisso da Lei de Incentivo Cultural, transferências Fundo a Fundo, intercâmbio cultural e termos de cooperação).

O objetivo do GT Prestação de Contas Cidadania era propor medidas para tratamento do estoque de prestação de contas, de instrumentos de transferências pendentes de finalização de análise pelo Ministério da Cidadania, englobando as políticas públicas de Desenvolvimento Social, Cultura e Esporte. Nesse sentido, para responder a questão de auditoria “*Em que medida as ações propostas no âmbito do GT Prestação de Contas foram efetivadas ao longo do exercício 2019*”, foram executados exames focados na avaliação da implantação das orientações/recomendações apresentadas pelo referido Grupo de Trabalho, as quais se encontram a seguir discriminadas:

- Tratamento do Passivo Automatizado - Edição da Portaria de Análise Automatizada do Passivo do Ministério;
- Tratamento do Passivo Não Siconv - Edição da Portaria de análises dos instrumentos Não Siconv;
- Tratamento do Passivo da Secretaria Especial de Cultura;
- Tratamento do Passivo da Secretaria Especial do Esporte;
- Tratamento do Passivo da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social;
- Utilização do sistema SIAPCON na Gestão do Passivo - Convênios e Contratos de Repasse;
- Sistemas Informatizados - Adesão a Plataforma Mais Brasil (+ BRASIL);
- Força de Trabalho - Redimensionamento e reforço de capital humano;
- Orientações Normativas - Procedimentos de Prestação de Contas; e
- Uniformização do Termo de Execução Descentralizada.

## **5.1 Implementação razoável dos limites de tolerância ao risco, na análise informatizada de prestação de contas.**

O procedimento informatizado é um procedimento baseado na utilização de trilhas de auditoria e no cotejo entre a nota de risco dos instrumentos de transferências voluntárias, apurada a partir de um modelo preditivo supervisionado e o limite de tolerância ao risco da faixa para transferências operacionalizadas e cadastradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Como forma de avaliar a implementação dos limites de tolerância ao risco, a equipe de auditoria guiou-se pela seguinte subquestão de auditoria “*O Ministério da Cidadania editou*



*Portaria definindo os limites de tolerância ao risco, para análise informatizada das prestações de contas?* Assim, esperava-se que a SGFT tivesse publicado e implementado norma que definiria formas de verificar os limites de tolerância ao risco durante a análise automatizada dos processos de prestação de contas.

No âmbito das atividades executadas pelo GT Prestação de Contas Cidadania, foi feito um levantamento do número de instrumentos do passivo de prestações de contas SICONV, o que resultou em um estoque de 666, 1.368 e 802 processos, provenientes dos extintos Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura, respectivamente.

Para o tratamento do passivo de prestações de contas SICONV das áreas de Desenvolvimento Social e Esportes, no total de 2.034 instrumentos, em 31.05.2019, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria GM/MC nº 988/2019, em que foram definidos os limites de tolerância ao risco para análise informatizada das prestações de contas apresentadas até 31.08.2018.

De acordo com a citada portaria, os instrumentos aptos ao procedimento informatizado, além das faixas de valores, devem atender cumulativamente às condições previstas no art. 5º da Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 5, de 6.11.2018.

No tocante ao passivo de prestações de contas SICONV da área de Cultura, na quantidade de 802 instrumentos, consoante o Relatório do GT Prestação de Contas Cidadania, como o Ministério da Cultura já havia publicado a Resolução CGMINC nº 002, de 5.12.2018, em que foram estabelecidos os limites de tolerância ao risco na análise informatizada de prestação de contas de convênios, esse quantitativo estaria em tratamento na Secretaria Especial da Cultura.

Tendo em vista os limites estabelecidos na Portaria GM/MC nº 988/2019, a análise informatizada decorreu da seguinte forma:

**Tabela 1 – Execução do Passivo Automatizado das áreas de Desenvolvimento Social e do Esporte.**

Descrição	Áreas	
	Desenvolvimento Social	Esporte
a. Instrumentos elegíveis após análise e higienização das planilhas disponibilizadas no Portal dos Convênios, consignados na Portaria GM/MC nº 988/2019	666	1.368
b. Instrumentos elegíveis, após cruzamento com fontes de informação.	268	882
c. Instrumentos que atendiam todas as condições previstas na IN 05/2018.	<b>175</b>	<b>789</b>
d. Instrumentos que tiveram suas análises concluídas, no exercício de 2019.	93	165
e. Instrumentos que tiveram suas análises concluídas em 2020, até 30.06.2020.	43	113
f. Instrumentos com vigência expirada, após edição da Portaria nº 988/2019.	56	34

g. Instrumentos com vigência expirada, após edição da Portaria GM/MC nº 988/2019, que tiverem suas análises concluídas em 2019 e 2020.	03	10
--	----	----

Portaria GM/MC nº 988/2019 e Ofício nº 208/2020/SE/SGFT/MC.

A análise pelo método preditivo busca a liberação da mão de obra alocada na análise de prestações de contas para atuar no acompanhamento tempestivo da execução dos convênios e análise de instrumentos mais complexos, não incluídos no citado método, tendo em vista a produtividade dos servidores.

No levantamento efetuado pelo GT Prestação de Contas Cidadania, que deu origem a Portaria GM/MC nº 988/2019, o Ministério poderia aplicar a análise informatizada para até <sup>1</sup>86,4% do seu estoque SICONV (provenientes dos extintos Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério dos Esportes). Ressalte-se que, após verificadas as condições para aplicação do modelo preditivo, o total de instrumentos que atendiam todas as condições previstas na IN 05/2018 foi de 964, fato que demonstra o potencial de redução do passivo de análise de prestação de contas em 47%. Dessa forma, o percentual restante dos processos deve ser submetido à análise de forma detalhada.

De outro modo, o percentual de conclusão dos processos pertinentes aos extintos Ministérios do Desenvolvimento Social e do Esporte, foi de <sup>2</sup>77,71% e <sup>3</sup>35,23%, sendo em 2019, de 53,14% e 20,91%, e até 30.06.2020, de 24,57% e 14,32%, respectivamente.

Como pode ser observada, o Unidade publicou norma definindo os limites de tolerância a riscos para análise informatizada das prestações de contas, porém, após um ano de publicação da Portaria GM/MC nº 988/2019, não houve conclusão das análises. Impende informar que, consoante Instrução Normativa Interministerial ME/CGU nº 1, de 14.02.2019, a análise, pelo meio informatizado das prestações de contas apresentadas, a partir de 01.09.2018 só pode ser executada se as análises das prestações de contas enviadas até 31.08.2018 tiverem sido concluídas e registradas no SICONV.

## 5.2 Fragilidade na transparência de ato de gestão da SGFT.

Conforme explicitado acima os processos não aplicados à análise automatizada devem ser processados de forma manual. Desse modo, a partir da subquestão de auditoria "O Ministério da Cidadania editou portaria definindo critérios de priorização para análise de prestação de contas detalhada?" buscou-se avaliar como a Unidade atribuiu responsabilidade pelo estabelecimento do fluxo de análises, considerando a distribuição da força de trabalho para otimizar a análise do estoque de prestação de contas.

Verificou-se que somente em 17.01.2020 foi publicada a Portaria GM/MC nº 72 para a análise do passivo não automatizado, tendo entre as premissas: a) instrumentos com vigência expirada até 31.12.2018 e com análises não concluídas até a data da publicação da portaria

<sup>1</sup> A análise informatizada poderia ser aplicada para até 1.757 processos SICONV

<sup>2</sup> Do total de 175 processos, houve análise preditiva com aprovação da prestação de contas de 136 (77,71%)

<sup>3</sup> Do total de 789 processos, houve análise preditiva com aprovação da prestação de contas de 278 (35,23%)

em comento; e b) definição de prioridades na análise do passivo processual, estabelecidas pela adoção da curva ABC.

Impende destacar que, não obstante o artigo 13 da Portaria GM/MC nº 72 dispor que a lista dos processos, cujas prestações de contas tenham sido concluídas com base nela, deva ser publicada, ao final do trimestre, no Boletim Administrativo e no sítio eletrônico do Ministério, a SGFT ainda não procedeu com a devida divulgação.

Conforme já citado anteriormente, consoante Ofício nº 208/2020/SE/SGFT/MC, de 15.07.2020, a ausência de publicação trimestral da lista ocorreu devido às mudanças na estrutura do MC, à situação pandêmica em decorrência do Sar-COV2/COVID-19 e à priorização da SGFT na execução do auxílio emergencial.

Posto isto, evidencia-se que a edição da Portaria GM/MC nº 72 veio atender a proposição do GT Prestação de Contas Cidadania, para a análise dos instrumentos “Não Siconv”, contudo, como a mesma ocorreu no exercício 2020, seus efeitos serão vistos a partir desse exercício. Ressaltamos, entretanto, que os dispositivos da citada Portaria devem ser atendidos, principalmente quando se trata da divulgação de informações relevantes à sociedade.

### **5.3 Ausência de desenvolvimento de soluções tecnológicas que permitam a criação de modelos de análise, para o passivo não automatizado, similar ao Modelo Preditivo.**

No exercício 2019, a maior quantidade e volume do Passivo de Prestação de Contas do Ministério da Cidadania referia-se ao estoque de instrumentos “Não Siconv”, pertencentes à Secretaria Especial de Cultura - SECULT. Destes, a maioria absoluta do passivo da Cultura, concentra-se nos processos referentes aos Termos de Compromisso da Lei de Incentivo à Cultura – Lei nº 8.313/1991, regulamentado pelo Decreto nº 5.761/2006. Para esses instrumentos, a Secretaria utiliza o Sistema de Apoio às Leis de incentivo à Cultura – SALIC.

No âmbito da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social - SEDS, o maior volume do Passivo refere-se às transferências Fundo a Fundo. Essas transferências são operacionalizadas por meio do sistema SUASweb e levam de 12 a 24 meses para serem concluídas.

Na perspectiva de se avaliar o desenvolvimento de soluções tecnológicas para análise similar ao modelo preditivo, a equipe de auditoria orientou-se pelas seguintes subquestões de auditoria:

- *Foram construídas trilhas e parametrização de riscos das transferências, por parte da Secretaria Especial de Cultura ou foram adotadas medidas visando a migração das informações do SALIC para a Plataforma +Brasil?*
- *Houve a adoção do Modelo Preditivo com os dados constantes do SUASweb, por meio da construção de trilhas de auditoria e da parametrização de riscos dessas transferências, bem como a adoção de medidas visando a migração das informações para a Plataforma +Brasil?*
- *Houve a adoção tanto da portaria de priorização de processo quanto do Sistema de Análise de Prestação de Contas de Convênios – SIAPCON, além de criação de Módulo no Sistema SALIC para uso dos instrumentos da Secretaria Especial do Esporte, bem*

*como a adoção de medidas visando a migração das informações para a Plataforma + Brasil?*

- *Houve a utilização do sistema SIAPCON na Gestão do Passivo (Convênios e Contratos de Repasse)?*

Para que a análise dos instrumentos de repasse ocorresse de forma célere, o GT Prestação de Contas Cidadania propôs a adoção do Modelo Preditivo com os dados constantes dos sistemas SALIC e SUASweb, por meio da construção de trilhas de auditoria e da parametrização de riscos dessas transferências, bem como a adoção de medidas visando a migração das informações para a Plataforma +Brasil, contudo as ações propostas ainda não foram concretizadas.

Quanto à Secretaria Especial do Esporte - SEESP, o maior volume do Passivo trata das transferências concernentes aos Termos de Compromisso a Lei de Incentivo ao Esporte. A SEESP não possui sistema informatizado institucionalizado que permita, *a priori*, a construção, de forma célere, de trilhas de auditoria e a identificação parametrizada dos riscos das transferências.

Dessa forma, o GT Prestação de Contas Cidadania propôs a adoção tanto de portaria de priorização de processos quanto do SIAPCON, e a criação de um Módulo no Sistema SALIC para uso dos instrumentos da Secretaria Especial do Esporte, bem como a adoção de medidas visando à migração das informações para a Plataforma +Brasil.

O sistema SIAPCON, é uma plataforma utilizada pelo Departamento de Órgãos Extintos do Ministério da Economia – DEPEX, para a gestão e tratamento dos processos inconclusos referentes à análise e aprovação das prestações de contas dos convênios e instrumentos congêneres oriundos de órgãos extintos.

Ressalvada a adoção da portaria de priorização de processos (Portaria GM/MC nº 72/2020), ainda não houve implementação das demais proposições.

A Secretaria de Gestão, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, por meio do Departamento de Transferências da União (DETRU/SEGES) convidou o Ministério da Cidadania a participar do projeto piloto, objetivando o desenvolvimento do SIAPCON, da forma que melhor se adequasse as necessidades do Ministério.

Para adesão ao projeto-piloto, as Secretarias Especiais e a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências deveriam indicar representantes (Pontos Focais) que participariam das reuniões de trabalho entre os Ministérios da Economia e Cidadania. Por intermédio do Ofício nº 4/2019/AECI/CGCI II/MC, de 24.07.2019, o Ministério efetuou às referidas indicações, contudo, até o momento não ocorreu andamento do projeto.

## **5.4 Ausência de estudos para dimensionar a força ideal de trabalho**

Em decorrência da estruturação organizacional do Ministério da Cidadania, por força do Decreto nº 9.674/2019, no tocante à prestação de contas das transferências de recursos, coube às Secretarias Especiais a análise do cumprimento do objeto e à SGFT, a análise

financeira das transferências, ressalvada as ocorridas no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, bem como nos instrumentos em processo de prestação de contas de responsabilidade da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural – SEISP, sobre os quais a SGFT também é responsável pela análise física.

Para que a Unidade atue nesse sentido a força de trabalho deve ser assegurada de tal modo que as análises dos processos de prestação de contas sejam concluídas. Para os exames, a equipe de auditoria norteou-se pela seguinte subquestão de auditoria *“Houve estudo para reestruturação, readequação e reforço da força de trabalho, inclusive com contratação de pessoal, tanto terceirizado como temporário?”*

Em função do GT Prestação de Contas Cidadania foram adotadas algumas medidas para a reestruturação do pessoal, tais como: solicitação ao Ministério da Economia de autorização para realização de Processo Seletivo Simplificado na contratação de servidores por tempo determinado; convocação de servidores cedidos; divulgação de Edital de Oportunidades para captação de pessoal efetivo; e ajustes na lotação.

Por outro lado, em 15.08.2019, ocorreu o encerramento de 120 contratos por tempo determinado firmados pelos então Ministérios da Cultura e do Desenvolvimento Social, segundo autorização conferida pela Portaria Interministerial nº 192, de 10.05.2012, e pela Portaria Interministerial nº 2305, de 9.07.2012, pois a Unidade não conseguiu prorrogá-los até 2020, conforme almejado.

No exercício 2019, para consecução das atividades concernentes à análise das prestações de contas (cumprimento do objeto e financeira), contou-se com a seguinte força de trabalho:

**Tabela 2 - Força de trabalho (servidores efetivos, comissionados e temporários) alocada na análise financeira**

Áreas SGFT	Quantitativo
Desenvolvimento Social	07
FNAS	09
Esporte	07
FNC – Incentivo (a)	46
FNC (a)	14

Fonte: Ofício nº 149/2020/SE/SGFT/MC, de 17.06.2020 e Ofício nº 208/2020/SE/SGFT/MC, de 15.07.2020

(a) Informação fornecida no Ofício nº 149/2020/SE/SGFT/MC, de 17.06.2020.

**Tabela 3 - Força de trabalho (servidores efetivos, comissionados e temporários) alocada na análise física**

E Ofício nº 187/2020/Áreas Finalísticas	Quantitativo
Secretaria Especial do Desenvolvimento Social	05

Secretaria Especial do Esporte (a)	11
Secretaria Especial da Cultura (b)	19

Fonte: Despacho nº 170/2020/SEESP/SNFDT, Despacho nº 237/2020/SEESP/DIFE, Documento s/n SEESP/SNEAR/DEBAR, Documento s/n SEESP/SNELIS/CGA00, Documento s/n SEESP/ACD, Ofício nº 613/2020/SEDS/SNAPI, Despacho nº 110/2020/SEDS/SEISP, NT Nº 05/2020/SECULT/SEFIC.

(a) Desse total, seis são comissionados.

(b) Desse total, três são comissionados e cinco são temporários

De acordo com informação apresentada pela SGFT, não foram realizados estudos para dimensionamento ideal da força de trabalho. Ademais, as Secretarias finalísticas acordam que é necessário aumentar a quantidade de servidores para a realização de procedimentos pertinentes à prestação de contas.

Impende informar que, no exercício 2019, o estoque de prestações de contas pendentes de análise, montava em cerca de 25.000 processos. Posto isto, considerando que a previsão de análise informatizada era de até 86,4% do seu estoque SICONV, no entanto o que se efetivou foi 45%, ocasionando uma quantidade maior de processos para a análise detalhada; considerando que ainda não foram desenvolvidos métodos similares ao de modelo preditivo, para os instrumentos Não SICONV, das Secretarias Especiais, que tornariam as análises mais céleres; faz-se determinante a realização de estudos de dimensionamento da força de trabalho necessária para que não haja uma delonga na redução do estoque de prestação de contas e, por conseguinte, uma elevação ou estagnação do número de processos sem análise.

## **5.5 Publicação de orientações normativas acerca de procedimentos específicos sobre as transferências de recursos.**

As normas existentes no âmbito da União que regulamentam as transferências de recursos estabelecem as normas de execução e regras gerais e específicas, inclusive quanto à Prestação de Contas destes recursos. O GT Prestação de Contas Cidadania propôs a definição de procedimentos internos para acompanhamento da execução, análise das prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial dos convênios e instrumentos congêneres sob responsabilidade do Ministério da Cidadania.

Por conseguinte, foi publicada a Portaria GM/MC nº 2.296/2019, em 31.12.2019, uniformizando as rotinas administrativas quanto ao recebimento de documentação de prestação de contas, aos prazos para cumprimento de diligências e para a realização de análise de prestação de contas sob os aspectos técnicos e financeiros dos instrumentos de repasse celebrados no âmbito do Ministério da Cidadania.

De outro modo, tendo em vista que os extintos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte dispunham de normativo interno tratando especificamente de Termo de Execução Descentralizada – TED, fez-se necessária elaboração de um novo normativo revogando as orientações existentes nos ministérios extintos, de modo a disciplinar, em uma única norma, os programas e projetos das unidades administrativas integrantes da estrutura regimental do Ministério da Cidadania.

Dessa forma, o GT Prestação de Contas Cidadania propôs o estabelecimento de critérios e procedimentos para a formalização de Termo de Execução Descentralizada -TED no âmbito do Ministério, o qual foi atendido, em 23.09.2019, com a publicação da Portaria GM/MC nº 1.823/2019.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Realizar capacitações sobre gestão de riscos, integridade e transparência, incluindo conscientizações sobre a importância dos controles na mitigação dos riscos, integradas às ações de divulgação do Plano de Integridade.

Achado nº 3

2 – Promover ajustes e divulgar amplamente o conteúdo dos normativos internos de alto nível da organização (Regimento Interno – se houver opção por sua publicação – ; Plano Estratégico; Plano de Integridade e demais normativos internos) com a finalidade de harmonizar ações no sentido de fortalecer as culturas de gestão de riscos, de integridade e de transparência no âmbito do Ministério da Cidadania.

Achado nº 3

3 – Mapear os processos relativos às ações de acompanhamento das transferências e elaborar procedimentos/orientações/manuais que normatizem sua realização, levando em conta as normas gerais e as peculiaridades das áreas finalísticas.

Achado nº 4

4 – Instituir documento de reporte regular sobre o acompanhamento das transferências para a alta administração da Unidade, considerando as especificidades das áreas finalísticas. Tal documento deve conter, minimamente, o universo de instrumentos e os efetivamente acompanhados, a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de TI e outras informações gerenciais que auxiliem a tomada de decisão dos responsáveis pela gestão do Ministério.

Achado nº 4

5 - Após conclusão das análises informatizadas e registro no SICONV das prestações de contas enviadas até 31.08.2018, emitir ato formal definindo limites de tolerância ao risco para as prestações de contas apresentadas a partir de 01.09.2018.

Achado nº 5

6 – Apresentar estudo sobre a viabilidade da construção de trilhas e parametrização de riscos das transferências provenientes das Secretarias Especiais ou de migração de dados para a Plataforma +Brasil.

Achado nº 5



7 – Realizar estudo acerca da lotação de pessoal necessária para executar as atividades de análise de prestação de contas, a fim de permitir a tomada de decisão da alta administração sobre a priorização dessas atribuições.

Achado nº 5

## CONCLUSÃO

O trabalho buscou avaliar a gestão do Ministério da Cidadania, no exercício 2019, de acordo com o escopo pactuado com o Tribunal de Contas e em atendimento aos dispositivos da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e da DN TCU nº 178/2019. Tendo em vista as avaliações realizadas, verificou-se, de forma geral, a adequação dos atos da gestão, em que pese a existência das fragilidades apresentadas ao longo do relatório e resumidas a seguir.

Os resultados dos exames realizados permitem concluir que, no que se refere à conformidade das peças do processo de contas do MC, elas precisaram ser ajustadas no sistema e-Contas para que se apresentassem de acordo com as normas aplicáveis.

Quanto à atuação do Ministério na implementação de uma política de gestão de riscos, observou-se um razoável aprimoramento dessa gestão. Destaca-se, porém, a ausência de um Plano de Gestão de Riscos e da execução de avaliações dos efeitos da mitigação de riscos, visando manter níveis de risco aceitáveis, apoiar o processo de tomada de decisão e atingir os objetivos organizacionais.

No que tange à avaliação de controles internos, com foco no conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão, no caso específico da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências, as evidências apontam para uma estrutura razoável que carece de melhorias. Destaca-se a ausência de programa de capacitação sobre temas relacionados à integridade e aos valores éticos, a falta de harmonia entre as competências e as responsabilidades da Unidade, a necessidade de definição de metodologias, plano e políticas de risco e a deficiência no monitoramento e de comunicação sobre os resultados da SGFT.

No que se refere ao acompanhamento da execução de transferências voluntárias, descentralização de recursos e leis de incentivo, observou-se que a organização não foi capaz de evidenciar a realização de atividades de acompanhamento da execução desses instrumentos de forma consistente e com informações gerenciais suficientes.

Por fim, no que concerne à adoção das ações saneadoras do passivo de prestação de contas das transferências da Unidade, previstas em seu Relatório do GT Prestação de Contas, verificou-se a implantação parcial das medidas saneadoras propostas.

# ANEXOS

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

O Ministério da Cidadania apresentou sua manifestação sobre o Relatório Preliminar de Auditoria por meio do Ofício nº 64/2020/AECI/CGCIA/MC, datado de 28 de outubro de 2020. A manifestação foi complementada por meio do Ofício nº 2053/2020/AECI, de 04 de novembro de 2020, no que tange às ações da Secretaria Especial da Cultura. Somente o Ofício nº 64/2020 apresentava ponderações sobre os achados do presente relatório de auditoria.

As considerações específicas sobre cada um dos achados se iniciam a partir do parágrafo nº 14. Assim, inicialmente, a manifestação será transcrita integralmente, sem análise da Unidade de Auditoria a partir do parágrafo de nº 5. Na sequência, os parágrafos que tratam dos achados serão apresentados de acordo com o item do relatório a que se referem, acompanhados da análise desta CGU.

Apresenta-se, a seguir, a transcrição da manifestação da Unidade Auditada:

### **Manifestação da unidade examinada**

“5. Trata-se de manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria de Contas nº 830244, referente ao exercício de 2019, conforme previsto no item 6.2.5. da Norma de Execução aprovada pela Portaria CGU/SE nº 500/2016, encaminhado pelo OFÍCIO Nº 18494/2020/CGEBC - Cidadania/CGEBC/DS/SFC/CGU (SEI 8969592), de 16 de outubro de 2020.

6. A equipe de auditoria consignou no referido Relatório Preliminar que os resultados do trabalho demonstram as necessidades de melhorias no acompanhamento e no tratamento do passivo de prestações de contas das transferências de recursos, de implantação efetiva da Política de Gestão de Riscos e de aprimoramento dos Controles Internos da Unidade.

7. Inicialmente, cumpre contextualizar, em relação ao exercício de 2019, que o órgão, criado por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 13/06/2019, se constituiu a partir da união dos extintos Ministérios da Cultura, Desenvolvimento Social e Esporte, de segmentos dos Ministério do Trabalho e da Justiça, e do Movimento de Voluntariado.

8. Ao longo do ano, ocorreram mudanças na estrutura do Ministério. O Decreto nº 10.107, de 06 de novembro de 2019, e o Decreto nº 10.108, de 07 de novembro de 2019, transferiram a Secretaria Especial de Cultura (SECULT), bem como as Fundações e Autarquias da área cultural, do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo. O Decreto nº 10.194, de 30 de dezembro de 2019, mudou a coordenação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado para a Casa Civil da Presidência da República. Como os resultados da gestão dessas agendas estiveram agregados ao Ministério da Cidadania ao longo de 2019, o relato integrado elaborado pelo Ministério da Cidadania abrangeu também informações dessas unidades.

9. Destaca-se que as alterações estruturais ocorridas ao longo do exercício, com criação e dissolução de Secretarias, afetaram fortemente as atividades do Ministério, que teve que

concentrar esforços não apenas na construção de normas, planos e orientações, mas também na integração administrativa e, em especial, de culturas organizacionais.

10. O exercício de 2020, no qual foram realizados os trabalhos de campo da auditoria, também foi marcado por desafios, com destaque às medidas excepcionais de proteção social adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Nesse sentido, pode-se apontar que a ação de maior impacto nas atividades do Ministério foi a gestão e operacionalização do Auxílio Emergencial, cuja governança é complexa e envolve diversos atores, tanto internos quanto externos ao Ministério. A operacionalização de pagamentos no volume realizado, com a tempestividade demandada pelo contexto emergencial, exigiu redirecionamento e adaptações nas atividades executadas pela força de trabalho do Ministério. Essas adaptações e a inclusão de atividades adicionais àquelas executadas pelas unidades, incluíram a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), alvo de diversas questões relacionadas aos objetivos de auditoria.

11. Registra-se ainda, em 2020, a publicação do Decreto 10.357, de 20/05/2020, por meio do qual foi aprovada nova estrutura regimental para o Ministério da Cidadania, com destaque para transferência da Secretaria Especial de Cultura, da Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Cultura e dos servidores do extinto Ministério da Cultura para o Ministério do Turismo.

12. Considerando o contexto exposto e as conclusões do Relatório Preliminar, cumpre esclarecer que em vários momentos do relatório de auditoria são abordadas temáticas que não são de competência da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências – SGFT, colocando-a como protagonista de ações que poderão ou deverão ser adotadas pelo Ministério da Cidadania.

13. Assim, a lógica utilizada no relatório coloca a SGFT como unidade supervisora de diversos procedimentos, mesmo sem respaldo normativo, bem como traz uma visão da secretaria, em que ela adentra em competências de outras áreas não vinculadas à sua estrutura.”

## **Achado nº 1**

### **Manifestação da unidade examinada**

“15. Em relação ao item 1, que trata da “Conformidade das Peças do Processo de Contas”, destaca-se que este Ministério foi acionado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 830244/05, para realização de “[...] ajustes pertinentes no Sistema e-Contas, conforme art. 11º da IN TCU nº 63/2010, art. 6º da DN TCU nº 178/2019 e, principalmente, as “Orientações para Elaboração do Conteúdo” do Rol de Responsáveis da Diretoria de Normas e Gestão de Auditoria e Contas do TCU”. A referida solicitação foi respondida, em 31/07/2020, com a disponibilização das informações atualizadas à CGU.”

### **Análise da equipe de auditoria**

Em conformidade com a manifestação da Unidade e com os registros encontrados no Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Poder Executivo Federal, os ajustes foram realizados diretamente no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

## **Achado nº 2**

### **Manifestação da unidade examinada**

“16. O item 2, que trata da “necessidade de aprimorar os processos de identificação e análise de riscos, avaliação e resposta a riscos, monitoramento e comunicação relacionada a riscos e controles com partes interessadas”, está a cargo da administração central, pois a sua implementação pressupõe a decisão, planejamento e execução para todo o Ministério da Cidadania.

16.1 Sobre o item, destaca-se a atuação do Ministério ao longo dos exercícios de 2019 e de 2020 para instituir o arranjo de Governança, elaborar, monitorar, avaliar e revisar o Plano Estratégico 2019-2022, elaborar e revisar o Plano de Integridade, além de elaborar o Plano e a Política de Gestão de Riscos. Destaca-se ainda as ações realizadas quanto à implantação e aprimoramento de controles internos da gestão, registradas no Relatório de Gestão do Ministério da Cidadania para o exercício de 2019.

16.2. Quanto às questões apontadas no âmbito da gestão de riscos, registra-se que na ocasião em que foi solicitado pelo Relatório de Gestão do Exercício de 2019 o levantamento das oportunidades e riscos estratégicos do Ministério, bem como suas fontes, probabilidade e impacto de ocorrência, tanto a Política como a Metodologia de Gestão de Riscos do Cidadania não haviam sido ainda publicados. A despeito disso, é importante ressaltar que a identificação dos riscos, bem como das suas causas e consequências foi realizada tomando como base os referenciais consagrados de gestão de riscos (COSO ERM e ISO 31000) e as próprias diretrizes da minuta da Política de Gestão de Riscos do MC. Para adequar ao modelo do Relatório de Gestão, as causas foram reportadas como as fontes dos riscos e oportunidades. Optou-se por não realizar a análise de probabilidade e impacto dos riscos identificados naquela ocasião, tendo em vista que à época o formato da matriz de riscos da metodologia do Ministério, bem como o seu apetite a risco, ainda não havia sido deliberado pelo Comitê Interno de Governança – CIG.

16.3. Cumpre também mencionar que a reunião de 2 (duas) horas do Subcomitê de Governança constituiu apenas uma das etapas da identificação dos riscos e oportunidades, tendo sido ela antecedida e precedida de várias reuniões técnicas para preparar a identificação dos riscos e, posteriormente, para refinar os achados realizados na reunião.

16.4. Em função da exiguidade do prazo para realizar o referido levantamento, mesmo tendo ciência de que os atores mais adequados para identificar riscos são os próprios gestores dos processos, optou-se por realizar a identificação no âmbito do Subcomitê de Governança, tendo em vista que esta instância conta com a participação de representantes das secretarias especiais, da Secretaria-Executiva, da AECL e da própria SPOG, possibilitando uma visão ampla e transversal dos macroprocessos do Ministério.

16.5. Cumpre também esclarecer que os membros da Secretaria Especial de Cultura foram devidamente convocados para participar da reunião, porém, em função do processo de transição para o Ministério do Turismo, alegaram não poder comparecer à reunião. A despeito Ofício 64 (9038827) SEI 71000.034634/2020-66 / pg. 3 disso, a discussão contou com a participação de servidores oriundos do Ministério da Cultura que à época faziam parte das

equipes da SPOG e que também participaram da elaboração das oficinas de planejamento estratégico com a equipe da SECULT.

16.6. Por fim, cabe mencionar que, considerando que houve significativa mudança nas prioridades institucionais do Ministério, ocasionadas tanto pela mudança de gestão em fevereiro de 2020, como pela atuação do Ministério na execução de medidas de proteção social no contexto do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, optou-se por realizar uma nova identificação de riscos tão logo o Plano Estratégico seja revisado.

16.7. O Plano Estratégico, regulamentado pela Portaria nº 2.368, de 20 de dezembro de 2019, tem a função de direcionar ações e políticas da Pasta, de forma a alcançar a excelência nos serviços entregues à sociedade. Está publicado no sítio eletrônico do Ministério, e foi objeto de ampla divulgação, sendo base inclusive para a elaboração do Relatório de Gestão do exercício de 2019. O monitoramento, avaliação e revisão do Plano estão previstos em Portaria, e foram impactados pelas mudanças de estrutura pelas quais o Ministério da Cidadania passou entre 2019 e 2020. O processo de construção do planejamento estratégico foi descrito no Relatório de Gestão, às páginas 32 a 34.

16.8. Em setembro de 2020 foi finalizado o Relatório de Avaliação do Plano Estratégico do Ministério da Cidadania, que teve como principal objetivo verificar a adequação dos objetivos e metas frente à realidade na qual se encontra o Ministério, e assim realizar os ajustes necessários no Plano inerentes ao processo de planejamento. As três questões básicas que guiaram esta avaliação, sobre as quais se concentraram as análises, foram: a) se as premissas e as prioridades que fomentaram a geração do Objetivo Estratégico ainda eram válidas; b) se, ao longo do ciclo avaliativo, o Objetivo Estratégico foi capaz de gerar seu valor público potencial; c) se as políticas que compõem o Objetivo Estratégico necessitam de ajustes para alcançar de forma mais efetiva, no próximo ciclo avaliativo, a geração de seu valor público potencial.

16.9. Foi constatado que a maioria das políticas da Pasta apresentaram indicadores que permitiram verificar a evolução das variáveis que impactam o alcance dos objetivos estratégicos aos quais estão vinculados, bem como o alinhamento com o planejado e a geração de valor público associada a essas políticas. Visando o aprimoramento do planejamento, a CGPA/SPOG realizou esforço no sentido de sugerir a construção de novas métricas relevantes para acompanhamento das políticas.

16.10. As conclusões e reflexões do Relatório de Avaliação foram insumos basilares para a elaboração de proposta de Revisão do Plano Estratégico, a qual está em processo de análise e validação pelo Comitê Interno de Governança, com perspectiva de aprovação até dezembro de 2020.

16.11. Por fim, com relação à necessidade, apontada pelo Relatório CGU, de maior integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico, é importante ressaltar que o plano estratégico apresenta meta específica relacionada ao aprimoramento de estruturas e mecanismos de gestão de riscos. A maior integração dessas agendas deverá ocorrer a partir da publicação da Política de Gestão de Riscos e do Plano de Gestão de Riscos do Ministério da Cidadania, os quais são os principais elementos para fomentar a formação de uma cultura de incorporação da gestão de riscos aos processos”.

### **Análise da equipe de auditoria**

No que se refere à implementação da gestão de riscos, o processo de identificação dos riscos e oportunidades, realizado pelo Subcomitê de Governança ante as ausências da Política de Gestão de Riscos, da definição do apetite a risco e da Metodologia de Gestão de Riscos reforça que o processo visava a atender determinação do TCU. Como afirma a Unidade, os eventos de riscos identificados não foram atrelados à análise das consequências, probabilidade e impacto; e as causas foram reportadas como as fontes dos riscos e oportunidades.

Ademais, alega-se que a etapa de identificação dos riscos, embora tenha sido deliberada em apenas duas horas, foi precedida de várias reuniões técnicas de preparação e, posteriormente, de refinamento dos eventos de riscos identificados. Não se pode desprezar tal fato, por isso, o conteúdo do achado foi ajustado. No entanto, todo esse processo é prejudicado pela ausência dos instrumentos acima citados.

A falta destes instrumentos se reflete também na integração entre gestão de riscos e consecução dos objetivos estratégicos da Unidade. Somente a partir da publicação da Política de Gestão de Riscos e do Plano de Gestão de Riscos, além da definição do apetite a riscos pode-se ter a formação de uma cultura de incorporação da gestão de riscos aos processos como um todo.

### **Achado nº 3**

#### **Manifestação da unidade examinada**

“17. No item 3, que trata da “avaliação dos Controles Internos na Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências do Ministério da Cidadania”, verifica-se que muito embora o tópico cite expressamente a SGFT, ele não se relaciona diretamente as competências da unidade de modo geral. Isso pode ser percebido da leitura dos subitens que colocam ações que são de responsabilidades da Assessoria Especial de Controle Interno, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e da Subsecretaria de Assuntos Administrativos como, por exemplo, a disponibilização de capacitações. Nesse sentido, a SGFT atua como uma área de apoio na realização das eventuais providências, da mesma forma que as outras áreas do Ministério da Cidadania.

17.1. O item 3.1 trata da “Necessidade de conscientização dos servidores da Unidade sobre temas relacionados à integridade e aos valores éticos”, no contexto de que “Em um ambiente de controle a consciência de controle da entidade abrange a integridade e os valores éticos da organização, sendo efetivo quando as pessoas da entidade sabem quais são suas responsabilidades e desenvolvem uma cultura com impacto sobre todo o sistema de controle interno da unidade”. Sobre o tema cumpre informar que o Ministério da Cidadania publicou, por meio da Resolução nº 1/GM/MC, de 15/04/2019, seu Plano de Integridade. O Plano, que foi amplamente divulgado entre os servidores e está disponível para consulta no sítio eletrônico do Ministério da Cidadania, tem orientado as ações do Ministério no âmbito da promoção da ética e de regras de conduta e de funcionamento dos controles internos, dois dos seus seis eixos temáticos.

17.2. Como forma de fomentar os temas de integridade e ética no âmbito do Ministério da Cidadania, à luz do Plano de Integridade, e sob a perspectiva de que a capacitação nas

temáticas é um processo continuado e permanente, foi realizada interlocução da AECI, que coordena a Câmara Técnica de Integridade, com a CGU com a finalidade de promover os temas, além de realizar treinamentos e capacitações aos servidores deste Ministério no exercício de 2020. Em razão de questões internas da CGU e do Ministério, no contexto das transformações estruturais ocorridas e da pandemia de saúde pública, não foi possível avançar na agenda proposta, discutida em fevereiro deste ano em reunião realizada na Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC/CGU. No âmbito da área de Gestão de Pessoas, registra-se que as reestruturações ocorridas nos anos de 2019 e 2020 inviabilizaram a realização de capacitação sobre o tema integridade e valores éticos no ano de 2019 e 2020. Registra-se que, embora não tenha ocorrido inclusão do presente tema no PDP para 2021, há a expectativa de retomar o diálogo com o órgão de controle para o próximo exercício, para o qual há previsão de revisão do Plano de Integridade do Ministério.

17.3. Especificamente sobre as capacitações nas áreas de mapeamento de processos e de gestão de riscos, ressalta-se que essas medidas já vêm sendo implementadas em 2020 pelo Ministério. A capacitação dos colaboradores das unidades do MC, tanto em mapeamento de processos como em gestão de riscos, é considerada uma das etapas da implementação da gestão de riscos no Ministério. Em 2020, foram oferecidas três edições do curso sobre mapeamento de processos estratégicos. Em continuidade à capacitação desses colaboradores, está sendo ministrado entre os dias 16 e 30 de outubro o curso sobre gestão de riscos para 25 colaboradores. Está prevista a realização de mais uma turma deste mesmo curso no mês de novembro de 2020. Ambos os cursos foram elaborados e ministrados, na modalidade remota, pelos servidores da SPOG.

17.4. Ademais, no item 3.1, a equipe de auditoria tratou a proposição relativa à conscientização dos servidores da Unidade sobre temas relacionados à integridade e aos valores éticos vinculados diretamente com a capacitação técnica que tem como escopo, a preparação dos servidores para as atividades de rotina do órgão. Essa conexão direta pode levar à conclusão de que a falta de capacitação relacionada à ética e integridade acarretam em procedimentos com atecnias. É de entendimento geral que a capacitação é um processo continuado, permanente, porém, há de se ressaltar que a SGFT conta com técnicos com vários anos de execução no serviço público e, se não foram capacitados nos últimos dois anos, já o fizeram em outras ocasiões e por outros meios que não seja tão somente pelo canal proposto.

17.5. No item 3.2, a equipe de auditoria concluiu que existe “risco em relação à ausência de definição sobre competências essenciais, principalmente em relação ao exercício do monitoramento e supervisão superior, além de ausência de transparência na tomada de decisões”.

17.6. Nessa seara, impende esclarecer um dos fundamentos utilizados no relatório, qual seja, é a ausência do Regimento Interno que não deve ser utilizado como achado de auditoria considerando que sua edição não é mais obrigatória, conforme o disposto no inciso I, do art. 13 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Tendo em vista que o regimento interno é de edição opcional, a gestão do Ministério da Cidadania optou neste momento por não editá-lo. No entanto, ressalta-se que as competências descritas no decreto de estrutura do Ministério estão em constante aperfeiçoamento.

17.7. Dessa forma, esclarece-se que as competências no âmbito do Ministério são disciplinadas complementarmente, quando existe a necessidade, por meio de portarias. Há



de se ressaltar que não há falta de transparência na tomada de decisões ou ausência de definição sobre competências essenciais.

17.8. Sobre o item 3.5, no qual a CGU conclui “a concepção de Grupo de Trabalho que deu origem a estruturação da unidade pode ter gerado uma abordagem circunstancial que se prolongou durante o exercício auditado e somente veio a consubstanciar-se em esforço permanente no final do exercício”, é importante pontuar que os esforços que se traduziram na publicação de normativos no final de 2019 e 2020 foram empreendidos também ao longo de todo o exercício de 2019, em um contexto de formação do Ministério da Cidadania, cuja estrutura foi alterada significativamente ainda ao longo do ano, com a saída da SECULT prevista em Decreto publicado em novembro de 2019.”

### **Análise da equipe de auditoria**

Em relação ao parágrafo 17, se destaca, primeiramente, que a análise de controles internos foi baseada na metodologia de QACI, na qual se pretende, por intermédio de autoavaliação, identificar possíveis falhas na implementação da política de controles internos, vinculada à governança corporativa, planejamento estratégico, política de risco, comunicação e monitoramento por parte da alta gestão da entidade.

Essa metodologia foi adaptada para aplicação em uma unidade da administração direta, no sentido de formar percepção sobre a aplicação desses mesmos elementos, na atividade operacional de uma unidade setorial do órgão, no caso específico, no Ministério da Cidadania. Os resultados podem, nesse diapasão, apresentar questões focais, ou seja, restritas ao universo auditado, mas também, no caso de serem considerados sistêmicas, extrapolar sua aplicação e considerar os achados com amplitude para todo o universo do órgão auditado. Em outras palavras, ao dizer que não houve capacitação para a unidade, se quer dizer que aquela unidade demonstrou não ter sido capacitada em temas afetos à pesquisa, quais sejam à ética e à integridade, não significando que o mesmo tenha ocorrido em outras unidades, mas que aquela unidade específica, não foi objeto da capacitação, sem desconsiderar a possibilidade de o mesmo ter ocorrido de forma generalizada.

O fluxo da capacitação no ministério, conforme informações prestadas, foi ponderado, em especial, o fato de a consolidação do plano de capacitação ser realizada por outra unidade que não a SGFT, entretanto, isso não afeta o resultado da pesquisa, a qual atesta que a unidade SGFT, não foi agraciada pela capacitação naqueles temas propostos.

Em relação ao parágrafo 17.1, em complemento ao ponderado no item de introdução, considerou-se a resposta apresentada pela unidade no momento da auditoria e auto avaliação, no Item 09 do QACI e por intermédio do Ofício nº 208/2020, e em complemento às informações prestadas no item 09 do Questionário - Anexo I da SA nº 83024401.

A partir das colocações do gestor, a equipe de auditoria construiu a matriz de causa-efeito e a matriz de recomendações, ponderando:

- 1) Existência de avaliação de desempenho que contempla itens sobre comportamento, porém não contempla itens sobre grau de maturidade na avaliação em ética e integridade;
- 2) Consolidação da política de capacitação feita pela SAA do Ministério e observância da SGFT do plano que vem daquela Subsecretaria;

3) Realização de atividades de alinhamento que, no entanto, não podem ser consideradas capacitação; e

4) Atividades de nivelamento prestadas informalmente.

A publicação do Plano de Integridade também foi ponderada pela equipe de auditoria, porém não foi considerado elemento suficiente para garantir grau razoável de entendimento generalizado sobre a matéria, por se tratar de publicação de documento, sem cunho autodidático e sem garantia, pela simples leitura por parte do público-alvo, que os mesmos o estejam compreendendo, ou mesmo seguindo.

De posse dessas informações prestadas pelo gestor, a equipe pode concluir pela necessidade de formalização da capacitação específica em ética e integridade aplicado, no caso em análise, à área que gerenciamos de fundos e transferências, com as especificidades que acompanham as competências mapeadas para a área.

Em relação ao parágrafo 17.2, não obstante as intenções positivas do gestor, as mesmas não têm o condão de alterar o passado nem são garantias de futuro, apenas pode-se considerar positiva a afirmação da necessidade do fortalecimento nas áreas de integridade e ética e reconhecer que foram bem acolhidas pelo Ministério.

Em relação ao parágrafo 17.3, o gestor não apresentou elementos para comprovação das alegações, desta forma, não há por que alterar a recomendação para realização das capacitações.

Em relação ao parágrafo 17.4, sem a pretensão de qualquer dissertação acadêmica sobre o assunto, muito menos de se adentrar em uma discussão filosófica entre metafísica e materialismo, afirma-se que a ética e a integridade estão intimamente relacionadas ao bom desempenho técnico de qualquer profissional, por questões puramente práticas. Basta lembrar alguns exemplos clássicos, como o seguinte:

1) um pouco antes do lançamento das bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki, em 1945, o físico Max Born escreveu, em 1944, numa carta direcionada a Einstein, sobre a necessidade de um "código de comportamento ético" dos cientistas e pesquisadores. Einstein, respondeu de forma cética em relação à eficácia de um código de ética para cientistas, com seu pensamento "mecanizado e especializado" (Einstein/Born (1982)). Esse talvez tenha sido o primeiro grande evento natural, que definiu por décadas, até os nossos dias, como técnica e ética deveriam ser vinculadas: essa relação se deve dar, por intermédio da responsabilidade do agente em relação ao que produz ou ajuda a produzir. No caso dos servidores públicos, os atos administrativos praticados e seus efeitos; e

2) Outro exemplo é a reflexão de Max Weber de 1919, em *Política como Profissão* (Weber, 1919/1973:175), quando, em sua crítica à técnica, adotou as premissas que se tornariam as bases de seu discurso sobre a filosofia moral.

A ética, portanto, em relação à técnica, deve ser entendida como a ética da responsabilidade, exige dos homens que respondam pela consequência de seus atos.

Desta forma, a capacitação em ética, integridade e condutas aceitáveis nada mais é do que um instrumento de formação e posterior responsabilização dos agentes públicos. Não porque se deva ser ético para fazer, mas porque, simplesmente é preferível ser, do que, não ser. Como diria Jonas (JONAS, 1984:93): "Se pudéssemos identificar neste nível elementar o Ser como

valor, teríamos, sem dúvida, uma base mais sólida para refletir sobre "valores" no âmbito da sociedade."

Entende-se, portanto que a formação do profissional, em qualquer área, depende de formação em ética e essa se faz necessária por causa das opções que o homem tem, pois ele possui a liberdade de poder agir até mesmo contra as finalidades da vida, quanto mais, contra a experiência de anos de trabalho em uma mesma atividade.

O ministério não deve, portanto, arriscar ficar sem capacitações e outros processos distanciados da formação do caráter ético dos profissionais. A precaução torna-se, desta maneira, prescrição ética máxima.

Em relação aos itens 17.5 a 17.7, novamente somos forçados a nos reportar ao que foi apresentado pela unidade pesquisada durante a auditoria que havia informado por intermédio da autoavaliação apresentada no Questionário de Avaliação de Controles Internos - QACI:

**"Há um regimento interno** do então Ministério do Desenvolvimento Social, **não atualizado** após as reformas ministeriais ainda em curso, **mas** que orienta a estruturação do atual Ministério da Cidadania." **(Nosso Grifo)**

**"Há regimento interno em fase de atualização**, em função das reformas ministeriais ainda em curso. O Decreto 10.357/2020 (que revogou o Decreto 9.674/19) define no nível mais alto as competências, até nível de departamento. As atribuições dos cargos compõem-se daquelas definida pela carreira e pelas competências herdadas das competências dos departamentos, conforme já descrito. **É necessária a atualização do regimento** e melhor formalização de toda a estrutura organizacional ministerial." **(Nosso Grifo)**

Conforme se depreende das manifestações do gestor, percebe-se que ele falou na existência de Regimento Interno e que ele estaria sendo revisado. Ademais, o fundamento do ponto de auditoria não se encontra na inexistência do Regimento Interno, uma vez que o mesmo é citado apenas como desatualizado e sim, no descompasso entre os normativos internos ocorrida em 2019, em termos de definição de atribuições da área (vide Relatório Preliminar).

Assim, reafirma-se que o fundamento do ponto se encontra no descompasso entre o Decreto e as Portarias emitidas. Fato esse, que o próprio gestor reconheceu, por intermédio do Ofício nº 149/2020, de 17 de junho de 2020, ao dizer que:

**"Impende registrar que as competências previstas no Decreto 9.674/2019 possuem sobreposição ou sobreposição da SGFT com as demais secretarias do Ministério da Cidadania**, que foi solucionado com a nova estrutura modificada, em 2020, pelo Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020." *(Ofício nº 149/2020)* **(Nosso grifo)**.

Nada mais lógico, portanto, que se recomendasse a harmonização dos dispositivos normativos internos.

Essa auditoria, reconhece que não há problema na não adoção de um regimento interno (documento físico individualizado), em conformidade com o disposto no inciso I, do art. 13 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, entretanto, no cenário apresentado, de sua existência comprovada e reconhecida pelo próprio gestor, que ele estivesse harmonizado com os demais instrumentos internos de regulamentação.

Por fim, em relação ao parágrafo 17.8, não cabem mais comentários, já que se trata de uma impressão manifesta pela equipe de auditoria e não uma constatação, porém é baseado no fato de as promulgações dos normativos haverem ocorrido justamente no final do exercício,

o que corrobora a análise de que houve de fato, delonga na utilização de modelo transitório durante todo um exercício fiscal avaliado, não obstante o reconhecimento de que houve esforço de estruturação.

#### **Achado nº 4**

##### **Manifestação da unidade examinada**

“18. Com relação ao item 4, que coloca a existência de “deficiência na supervisão da atividade de acompanhamento da execução de transferências voluntárias, descentralização de recursos e leis de incentivo”, cabe esclarecer o entendimento do papel da SGFT. O Ministério inovou a gestão orçamentária e financeira dos recursos ao criar a SGFT, porém, a Secretaria não é área supervisora das secretarias nacionais. O seu papel é de supervisão das suas atividades internas relacionadas a execução orçamentária e financeira, bem como da análise das prestações de contas dos recursos das Secretarias Especiais do Esporte, do Desenvolvimento Social e da Cultura, quando essa fazia parte do Ministério da Cidadania.

18.1. O acompanhamento realizado pelas áreas finalísticas em relação à execução e cumprimento de entrega do objeto foi relatado à CGU em resposta à Solicitação de Auditoria nº 830244/01. Destacam-se, nesse sentido, na manifestação encaminhada pela Secretaria Especial do Esporte[1] sobre as atividades de acompanhamento/fiscalização dos instrumentos na Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT):

“Após a formalização das parcerias para transferências voluntárias, são designados fiscais e seus respectivos substitutos, por meio de portarias próprias, devidamente publicadas e acostadas aos autos e Plataforma +Brasil, para a realização do acompanhamento/fiscalização da execução dos objetos pactuados. Assim, todos os atos e orientações são devidamente registrados na Plataforma +Brasil, por meio da Aba Esclarecimentos do Acompanhamento e Fiscalização. Além do acompanhamento via Plataforma +Brasil, foram realizadas visitas in loco em 20% das parcerias, de modo a acompanhar/fiscalizar e orientar os parceiros na execução dos objetos pactuados, bem como na apresentação da prestação de contas das parcerias”.

18.2. No âmbito da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social[2], foram relatadas atividades realizadas, entre outras Secretarias, na Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SEISP):

“o acompanhamento e fiscalização dos convênios são feitos pelos gestores e fiscais, formalmente designados, por meio de análise dos relatórios de execução encaminhados pelos gestores estaduais, pelas visitas in loco para fiscalização das ações dos convênios e oficinas de trabalho realizadas com os coordenadores estaduais do PAA Leite nos Estados. Os relatórios de execução são analisados trimestralmente, com relação as metas físicas pactuadas nos convênios, com base em informações inseridas pelos Estados convenientes nos sistemas de monitoramento (SisPAA Leite, SigCisternas), em planilhas complementares: relatórios físicos de avaliação qualitativa, plano de fiscalização e relatório de contrapartida. Além da análise das metas físicas realizada pela área técnica, a prestação de contas financeira, dos dados inseridos no SICONV, é realizada pela Área Financeira do Ministério. Adicionalmente são realizadas visitas de fiscalização in loco. Os municípios são selecionados de acordo com os relatórios de execução, optando-se por municípios diferentes daqueles já visitados anteriormente,

ampliando assim o alcance das visitas até o final da vigência dos convênios. No caso dos Termos de Execução Descentralizadas são realizadas análises dos relatórios de execução das metas físicas apresentados na periodicidade definida pelo instrumento além do acompanhamento constante do processo de execução pelo servidor responsável pelo acompanhamento do instrumento”.

18.3. Sobre o acompanhamento realizado pelas áreas, destaca-se a atuação da AECI no auxílio aos gestores responsáveis pela execução das ações inseridas nos Programas, a partir da realização de avaliações conjuntas com as unidades finalísticas. Como produtos, verifica-se a contribuição para melhor definição de mecanismos de controle, planos de avaliação e de instrumentos que permitam a realização do acompanhamento da execução, nos moldes preconizados pela legislação aplicável. Já foram realizados trabalhos em relação aos Programas Cisternas, Fomento, PAA Leite, LIE, dentre outros.

18.4. O ano de 2020, contudo, foi marcado pelo enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), o que afetou a realização de atividades que envolvem a ida a campo ou fiscalizações presenciais.”

#### **Análise da equipe de auditoria**

Em que pese as competências da SGFT citadas na manifestação do MC, ainda cabe à SGFT a competência do art. 16, inciso VI, item b, do Decreto nº 10.357/2020:

“Art. 16. À Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências compete:

(...)

VI - supervisionar as atividades de:

(...)

b) acompanhamento da execução de transferências voluntárias”

Dessa forma, o decreto não fez distinção da aplicação desses recursos por tema dos programas, projetos ou ações. Além disso, o Decreto nº 10.357/2020 definiu a SGFT como unidade de supervisão da atividade de acompanhamento da execução dos objetos celebrados em instrumentos de transferências voluntárias para a realização de políticas públicas do MC, encerrando em parte a lacuna do decreto anterior.

Assim, ante a não identificação de uma unidade de supervisão para as atividades de acompanhamento da execução dos instrumentos de descentralização de recursos e de incentivo fiscal no MC, faz-se necessária essa indicação quando houver conveniência e oportunidade reconhecida pelo ministério, tendo em vista que esses instrumentos possuem dinâmica semelhante em suas fases de existência.

Cabe esclarecer que a competência que envolve a supervisão de uma atividade é no sentido de dar apoio e assistência às unidades finalísticas nos assuntos que fogem à alçada operacional, cujas necessidades podem ser melhor supridas por aquele que possui a visão de todo o ministério.

Para que a supervisão da atividade possa ser exercida de forma efetiva, as unidades finalísticas devem gerar informações e dados avaliáveis para tomada de decisões, e isso é possível por meio de normativos/manuais/orientações operacionais que tragam alinhamento entre as

áreas que operacionalizam o mesmo instrumento, mesmo que para políticas públicas distintas.

Quanto às respostas da Solicitação de Auditoria nº 830244/01, destacada na manifestação, são relatos gerais de como a atividade de acompanhamento da execução dos instrumentos é realizada em algumas áreas finalísticas.

Nesse sentido, o relatório preliminar indicou as Notas Técnicas nº 01/2019 e nº 03/2019, ambas de secretarias da Secult, nas quais é possível obter dados gerenciais minimamente organizados, entretanto, seu formato ficou restrito àquela secretaria especial. Assim, a não disseminação de uma possível boa prática de gestão para as demais áreas finalísticas, poderia ser suprida pela supervisão efetiva da atividade de acompanhamento.

Além disso, para corroborar a importância das atividades de supervisão e de execução, reproduzimos o que dita o DL nº 200/64, art. 10:

“§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.”

Diante o exposto, entende-se que a supervisão das atividades de acompanhamento da execução de transferências voluntárias é de competência da SGFT, conforme Decreto nº 10.357/2020, restando ao MC indicar unidade que supervisione as atividades de acompanhamento da execução dos instrumentos de execução descentralizada e de incentivos fiscais.

## **Achado nº 5.1**

### **Manifestação da unidade examinada**

“19. No que tange ao item 5.1, que discorre sobre a *“Implementação razoável dos limites de tolerância ao risco, na análise informatizada de prestação de contas”*, cabe salientar que o advento da análise preditiva, de fato, trouxe ganhos em celeridade no desempenho da análise das prestações de contas. Contudo, mesmo para os processos que não apresentaram qualquer óbice a sua aprovação, ainda existe todo um procedimento de instrução que demanda esforço das equipes de análise, concorrendo com os demais processos a serem tratados.

Quanto aos demais instrumentos que passaram pela análise preditiva e que apresentaram algum tipo de pendência, tem-se um trabalho individualizado por parte dos colaboradores para comunicação aos responsáveis e análise das documentações apresentadas. De outro modo, é importante elucidar que todos os processos, independentemente da situação da análise preditiva, passam por uma verificação quanto ao conteúdo já existente, com o objetivo de assegurar a não existência de diligências, denúncias e/ou fiscalizações que impeçam a aprovação.

19.1. Após análise dos dados constantes do relatório preliminar e da resposta da Solicitação de Auditoria nº 830244/04, por meio do Ofício nº 208/2020/SE/SGFT/MC SEI nº 8266399, datado de 15/07/2020, verificamos que está contido no quantitativo de processos do item “c” da Tabela 1 – Execução do Passivo Automatizado das áreas de Desenvolvimento Social e do

Esporte, os instrumentos que possuem pendências sanáveis, tais como trilhas de auditoria e saldo remanescente.”

#### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação discorre acerca da existência de um processo de verificação prévio à análise da prestação de contas, quer seja pelo modelo preditivo ou não, informando ao final, o quantitativo de processos aptos para análise informatizada, ratificando a informação que já se encontrava registrada neste Relatório.

Reconhece-se a importância e a necessidade dessa etapa prévia de verificação. Outrossim, ressalta-se que após um ano de publicação da Portaria GM/MC nº 988/2019, do quantitativo de instrumentos que possuem pendências sanáveis, registrado no item “c” da Tabela 1, constante no corpo deste Relatório, foram concluídos 77,71% e 35,23% dos processos concernentes aos extintos Ministérios do Desenvolvimento Social e do Esporte, respectivamente. Dessa forma, se faz necessária à efetiva conclusão dos referidos processos a fim de que seja publicada Portaria, com base na IN ME/CGU nº 1/2019, para a análise informatizada das prestações de contas apresentadas, a partir de 01.09.2018.

Em face do exposto, a argumentação apresentada não teve o condão de dirimir o fato apresentado.

#### **Achado nº 5.2**

##### **Manifestação da unidade examinada**

“19.2. Em específico ao item 5.2, informamos que o levantamento relativo aos processos que tiveram análise conclusiva já foi finalizado, estando em fase de revisão para publicação. O período da listagem considerará os 3 (três) trimestres transcorridos de 2020.”

#### **Análise da equipe de auditoria**

Não obstante, a medida anunciada, ainda está em fase de elaboração. Dessa forma, mantém-se inalterado o registro do fato apontado.

#### **Achado nº 5.3**

##### **Manifestação da unidade examinada**

“19.3. Sobre o item 5.3, expõe-se que o Ministério da Cidadania já iniciou em conjunto com o Ministério da Economia as tratativas para utilização do SIAPCON (Gestão de Passivos). Em 23 de setembro de 2020, foi realizada reunião de alinhamento com as equipes do MDR, do Ministério da Economia e da CGU a fim de estabelecer cronograma e definir os termos iniciais para a participação das equipes de prestação de contas do MC no projeto piloto.

19.4. Como primeira medida, ficou definida a inserção manual no sistema SIAPCON de dados de 90 (noventa) processos concluídos, selecionados por amostragem. A partir desta seleção e da complementação de informações extraídas do Tesouro Gerencial, busca-se suprir a ferramenta com os dados necessários para a aprendizagem da máquina (machine learning) e geração da análise preditiva.

19.5. Além disso, o Ministério da Cidadania está trabalhando numa proposta de análise racionalizada para os convênios celebrados anteriores ao SICONV, de forma complementar a proposta supramencionada.

19.6. Acerca da utilização de modelos preditivos nas prestações de contas do SuasWeb, a SGFT está desenvolvendo junto a STI do Ministério da Cidadania novo sistema de prestação de contas, denominado SIPC, atendendo às recomendações e determinações contidas nos Acórdãos de Monitoramento do TCU. O sistema tem por base o sistema “Ágil” do Banco do Brasil, que permite a rastreabilidade da execução dos recursos por parte dos gestores. Com a adoção do novo sistema, será possível a realização de um modelo preditivo em moldes semelhantes aos utilizados hoje pelo SICONV.”

#### **Análise da equipe de auditoria**

Não obstante, as providências saneadoras anunciadas, ainda estão em implementação. Dessa forma, mantém-se inalterado o registro do fato apontado.

#### **Achado nº 5.4**

##### **Manifestação da unidade examinada**

“19.7. Quanto ao item 5.4, destaca-se que nos anos de 2019 e 2020 este Ministério passou por duas reestruturações. A primeira, em 2019, quando efetivamente foi criado o Ministério da Cidadania, com a junção do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério do Esporte e do Ministério da Cultura. Logo depois, os servidores oriundos do Ministério da Cultura foram transferidos para o Ministério do Turismo, em 8 de junho de 2020. Após a ocorrência da última alteração estrutural, ainda não houve tempo hábil para a conclusão de novos estudos sobre o dimensionamento da força de trabalho. Destaca-se, inclusive, que este Ministério sofreu impacto com a perda de força de trabalho e alterações estruturais sofridas neste ano de 2020, que incluíram o fim de contrato com terceirizados, a transferência dos servidores do extinto Ministério da Cultura para o Ministério do Turismo e o remanejamento de 51 cargos do Ministério da Cidadania para o Ministério da Economia, conforme Decreto 10.461, de 14/08/2020. Em adição, registra-se a limitação da governabilidade do Ministério no que se refere à contratação de força de trabalho.”

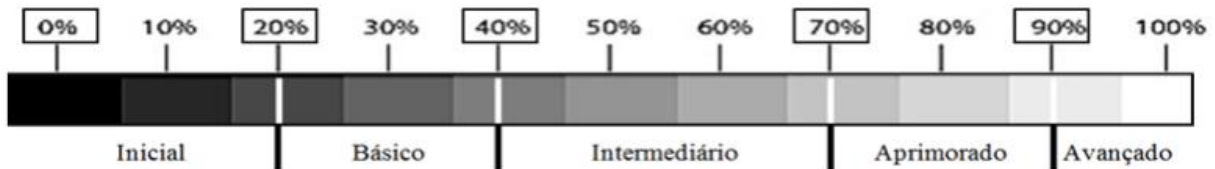
#### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação apresentada vem ratificar o fato relatado. Diante do exposto, mantém-se inalterado o registro do achado.



## II – METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS

A metodologia aplicada, foi a do preenchimento, em autoavaliação pelo gestor, do Questionário de Avaliação de Controles Internos - QACI, vinculada à construção da matriz de Avaliação de Controles Internos, visa a pontuação e graduação dos controles nos seguintes níveis:



Para se classificar os níveis de maturidade dos controles internos, pontuam-se as respostas apresentadas, tanto pelo gestor como pela equipe de auditoria, da seguinte forma:

0 - Não há (tema que se pergunta)

1- Não, mas a entidade está adotando procedimentos para sua elaboração

2 – Sim, mas o (tema que se pergunta) apresenta fragilidades que necessitam de aprimoramento

3 – Sim, é efetivamente aplicado e divulgado, colaborando para...

Após somar os pontos, calculou-se o percentual em relação ao total máximo de pontos de cada princípio avaliado.

A partir da autoavaliação apresentada pelo gestor, foi elaborado comparativo com o conhecimento adquirido pela equipe de auditoria, em relação à observância dos fatos relacionados aos mesmos princípios e questões formuladas, chegando-se aos seguintes resultados:

1. Ambiente de Controle:

Os gestores foram questionados sobre a existência, no ambiente da SGFT, dos seguintes princípios de gestão:

1.1 Aderência à integridade e a valores éticos

1.2 Competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão

1.3 Coerência e harmonização da estrutura de competências e responsabilidades dos diversos níveis de gestão do órgão

1.4 Compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização

1.5 Clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização

Os resultados obtidos foram:

Em relação à aderência da gestão à integridade e a valores éticos obteve classificação APRIMORADA;

Em relação à competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão obteve avaliação INTERMEDIÁRIA, havendo margem para aprimoramento do regimento interno do órgão;

Em relação à coerência e harmonização da estrutura de competências e responsabilidades dos diversos níveis de gestão do órgão ou entidade obteve avaliação INTERMEDIÁRIA, havendo margem para aprimoramento do regimento interno do órgão;

Em relação ao compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização obteve avaliação INTERMEDIÁRIA, apresentando ainda alguns aspectos para avanço, no que se refere a mapeamento de competências, avaliação de desempenho e ao plano de capacitação e desenvolvimento profissional do pessoal e

Em relação à clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito da organização, obteve avaliação INTERMEDIÁRIA

Desta forma, conclui-se que, em termos de AMBIENTE DE CONTROLE a unidade do ministério demonstrou existir um desenvolvimento gradativo. Demonstra estar migrando de estágio INTERMEDIÁRIO para APRIMORADO, necessitando um certo grau de esforço, no sentido de solucionar pendências e a conclusão de processos já iniciados, em especial em relação à atualização do regulamento interno da unidade.

## 2. Avaliação e Gerenciamento dos Riscos:

Os gestores foram questionados sobre a existência, no ambiente da SGFT, dos seguintes princípios de gestão:

2.1 Clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos

2.2 Mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos

2.3 Identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão ou entidade que possam afetar significativamente os controles internos da gestão

2.4 A organização considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos.

Os resultados obtidos foram os seguintes:

Em relação à clara definição de objetivos que possibilitem o eficaz gerenciamento de riscos obteve a classificação BÁSICA, havendo margem para alinhamento das ações da SGFT com o planejamento estratégico do órgão;

Em relação ao mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, de forma que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos obteve a classificação BÁSICA, havendo margem para aprimoramento da política de gestão de riscos do órgão;

Em relação à identificação e avaliação das mudanças internas e externas ao órgão, que possam afetar significativamente os controles internos da gestão obteve classificação BÁSICA, havendo margem para aprimoramento da política de gestão de riscos do órgão e

Em relação à organização considerar o potencial para fraude na avaliação dos riscos à realização dos objetivos, obteve classificação BÁSICA, havendo margem para desenvolvimento da avaliação e gerenciamento de riscos do órgão.

Desta forma, conclui-se que, em termos de Avaliação e Gerenciamento dos Riscos a unidade do ministério demonstrou existir um desenvolvimento bastante inicial, em estágio BÁSICO, necessitando um considerável esforço, no sentido de solucionar as pendências de formalização da política de gestão de riscos, implantação de método de gestão por risco, ajustes e alinhamento dos planos estratégico, operacional e tático ao processo de avaliação e gestão de riscos.

### 3. Atividades de Controle

Os gestores foram questionados sobre a existência, no ambiente da SGFT, dos seguintes princípios de gestão:

3.1 Desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos

3.2 Definição de políticas e normas que suportem as atividades de controles internos da gestão

Os resultados obtidos foram os seguintes:

Em relação ao desenvolvimento e implementação de atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos, obteve classificação INTERMEDIÁRIA;

Em relação à definição de políticas e normas que suportem as atividades de controles internos da gestão, obteve classificação INTERMEDIÁRIA

Desta forma, conclui-se que, em termos de ATIVIDADES DE CONTROLE a unidade do ministério demonstrou existir desenvolvimento em estágio INTERMEDIÁRIO, necessitando considerável esforço, no sentido de formalização das políticas de controle, definição de estratégias vinculadas aos riscos mapeados, definição de fluxos e tempos de divulgação da mensuração de resultados e exames de conformidade. Não obstante existirem riscos já mapeados e controles na área contábil-financeira e de contratos, além dos sistemas formais de registro e informação do Governo Federal, a gestão deve entender que os controles internos não podem se restringir a isso, devendo expandir sua atuação para todos os níveis do processo, até mesmo na alta administração.

### 4. Informação e Comunicação

Os gestores foram questionados sobre a existência, no ambiente da SGFT, dos seguintes princípios de gestão:

4.1 Utilização de informações relevantes e de qualidade para apoiar o funcionamento dos controles internos da gestão

4.2 Disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos da gestão

Os resultados obtidos foram os seguintes:

Em relação à utilização de informações relevantes e de qualidade para apoiar o funcionamento dos controles internos da gestão, obteve a classificação INTERMEDIÁRIA, e

Em relação à disseminação de informações necessárias ao fortalecimento da cultura e da valorização dos controles internos da gestão, obteve a classificação APRIMORADA

Desta forma, conclui-se que, em termos de INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO a unidade do ministério demonstrou existir desenvolvimento, migrando do estágio INTERMEDIÁRIO para APRIMORADO, necessitando ainda algum esforço para consolidação e aprimoramento da comunicação, no sentido de formalização das políticas de controle, definição de estratégias vinculadas aos riscos mapeados, definição de fluxos e tempos de divulgação da mensuração de resultados e exames de conformidade e divulgação do grau de desenvolvimento de controles internos no ambiente interno de negócios da unidade.

## 5) Monitoramento

Os gestores foram questionados sobre a existência, no ambiente da SGFT, dos seguintes princípios de gestão:

5.1 Realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão

5.2 Comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, incluindo a alta administração

Os resultados obtidos foram os seguintes:

Em relação à realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão, obteve a classificação INTERMEDIÁRIA, e

Em relação à comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, incluindo a alta administração, obteve a classificação INTERMEDIÁRIA

Desta forma, conclui-se que, em termos de MONITORAMENTO a unidade do ministério demonstrou desenvolvimento em estágio INTERMEDIÁRIO, necessitando ainda algum esforço no sentido de agregar ao processo avaliações periódicas e divulgação interna de resultados do monitoramento.

## 6) Glossário:

**Avaliação de risco** - é a identificação e análise dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos operacionais, de informação e de conformidade. Este conjunto forma a base para definir como estes riscos serão gerenciados.

**Informação** - é a reunião ou o conjunto de dados e conhecimentos organizados, que possam constituir referências sobre um determinado acontecimento, fato ou fenômeno.

**Comunicação** - é o fluxo de informações dentro de uma organização, entendendo que este fluxo ocorre em todas as direções - dos níveis hierárquicos superiores aos níveis hierárquicos inferiores, dos níveis inferiores aos superiores, e comunicação horizontal, entre níveis hierárquicos equivalentes.

**Curva ABC** - método destinado a identificar a amostra de itens de maior importância ou impacto, segundo uma variável predefinida, as quais merecerão tratamento diferenciado.

**Monitoramento** - é a avaliação dos controles internos ao longo do tempo. Ele é o melhor indicador para saber se esses controles estão sendo efetivos ou não. É feito tanto através do acompanhamento contínuo das atividades quanto por avaliações pontuais, tais como autoavaliação, revisões eventuais e auditoria interna.

### III – APRESENTAÇÃO DA NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA

A análise de contexto apresentada a seguir tem o propósito de atender ao primeiro item do escopo pactuado junto ao Tribunal de Contas da União – TCU que prevê a “Apresentação da nova estrutura organizacional do Ministério da Cidadania (Cap. 2 – RG)”.

O Ministério da Cidadania – MC foi criado por meio do Decreto nº 9.674/2019, em dia 2 de janeiro de 2019. Órgão da administração federal direta, estava composto pelos extintos Ministérios da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social, transformados em secretarias especiais. Assim, o MC contava com a seguinte estrutura: dezesseis Secretarias Finalísticas, três Secretarias Especiais e oito Entidades Vinculadas. Houve, ainda, a incorporação de segmentos dos Ministérios do Trabalho e da Justiça, e do Movimento de Voluntariado.

Complementava sua estrutura o Gabinete do Ministro, a Secretaria Executiva e três Secretarias de caráter transversal: de Avaliação e Gestão da Informação, de Articulação e Parcerias e a de Gestão de Fundos e Transferências.

Apresenta-se, a seguir, a estrutura organizacional do MC ao longo do exercício de 2019:



Fonte: Relatório de Gestão 2019.

Ao longo do ano, algumas mudanças ocorreram na estrutura da pasta. O Decreto nº 10.107, de 06 de novembro de 2019, e o Decreto nº 10.108, de 07 de novembro de 2019, transferiram a Secretaria Especial de Cultura (SECULT) e suas Entidades vinculadas, do Ministério da Cidadania para o Ministério do Turismo. O Decreto nº 10.194, de 30 de dezembro de 2019,

mudou a coordenação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado para a Casa Civil da Presidência da República.

A função primordial do Ministério da Cidadania é promover transformações sociais na qualidade de vida das pessoas, notadamente das mais vulneráveis, atuando em diversas frentes, tais como: redução das desigualdades; democratização do acesso aos bens e serviços das políticas executadas pela pasta; construção de uma sociedade mais consciente e protegida das drogas; e, apoio e fortalecimento dos municípios brasileiros.

Um dos desafios enfrentados a partir da criação do Ministério da Cidadania foi a necessidade de promover a intersectorialidade entre as áreas da cultura, do esporte e do desenvolvimento social.

Em sua atuação estratégica, o Ministério da Cidadania apresentava as seguintes diretrizes:

<b>VISÃO:</b> Ser órgão de referência na promoção da cidadania por meio do acesso a políticas integradas de cultura, desenvolvimento social e esporte
<b>MISSÃO:</b> Contribuir para o exercício da cidadania, promovendo o acesso à cultura, ao desenvolvimento social e ao esporte
<b>VALOR PÚBLICO:</b> Gerar condições e oportunidades para o exercício da cidadania, com melhoria da qualidade de vida e inclusão social e econômica do cidadão
<b>VALORES:</b> Ética, compromisso com o cidadão, inovação, transparência e diversidade

Neste contexto, o art. 77 do Decreto nº 9.674/2019, aduz que compete à Secretaria Especial de Cultura assessorar o Ministro na supervisão e coordenação de três políticas:

- i) Política Nacional de Cultura;**
- ii) Política Nacional de Cultura Viva; e**
- iii) Política Pública do Setor Audiovisual.**

Vinculados a elas, existem quatro programas principais: **Programa Nacional de Cultura, Programa de Incentivo à Leitura, Programa Nacional de Apoio à Cultura, e por fim, o Programa de Cultura do Trabalhador.**

No que tange as competências da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (SEDS), à área desenvolve as seguintes políticas:

- i) Política Nacional de Desenvolvimento Social;**
- ii) Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;**
- iii) Política Nacional de Assistência Social; e**
- iv) Política Nacional de Renda de Cidadania.**

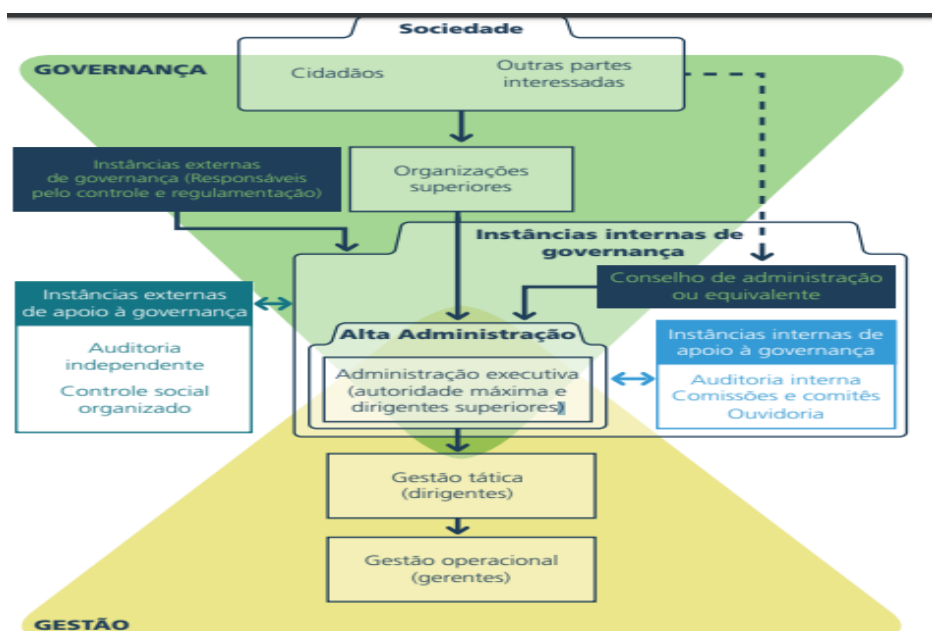
Além disso, a SEDS implementa partes da **Política Pública para a Primeira Infância; da Política Nacional sobre Drogas; e da Política Nacional do Idoso.**

A Secretaria Especial do Esporte (SEE) é responsável por construir uma Política Nacional de Esporte. Nesse sentido, além de desenvolver o esporte de alto rendimento, a Secretaria trabalha ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano.

### **Estruturas de governança e mapeamento de resultados alcançados**

Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a órgãos e Entidades da Administração Pública do Tribunal de Contas da União – TCU, governança é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Observa-se, no quadro a seguir, que a governança está dividida em instâncias externas e internas e que algumas podem ser apenas instâncias de apoio à governança.



**FIGURA 5:** Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.

Fonte: TCU.

Adicionalmente, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019, dispõe sobre a política de governança da administração direta, autárquica e fundacional, e indica princípios e diretrizes da governança pública. Segundo a norma compete a cada órgão:

1. executar **a política de governança pública por meio de comitês internos de governança** formalmente instituídos;
2. estabelecer, manter, monitorar e aprimorar **sistema de gestão de riscos e controles internos** com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional;



3. instituir **programa de integridade**, com o objetivo de promover medidas destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

Nesse contexto, em análise, verificou-se a seguinte estrutura de governança implementada no Ministério da Cidadania:

1. **Comitê Interno de Governança;**

2. **Colegiados: são 7 conselhos e 2 comissões:**

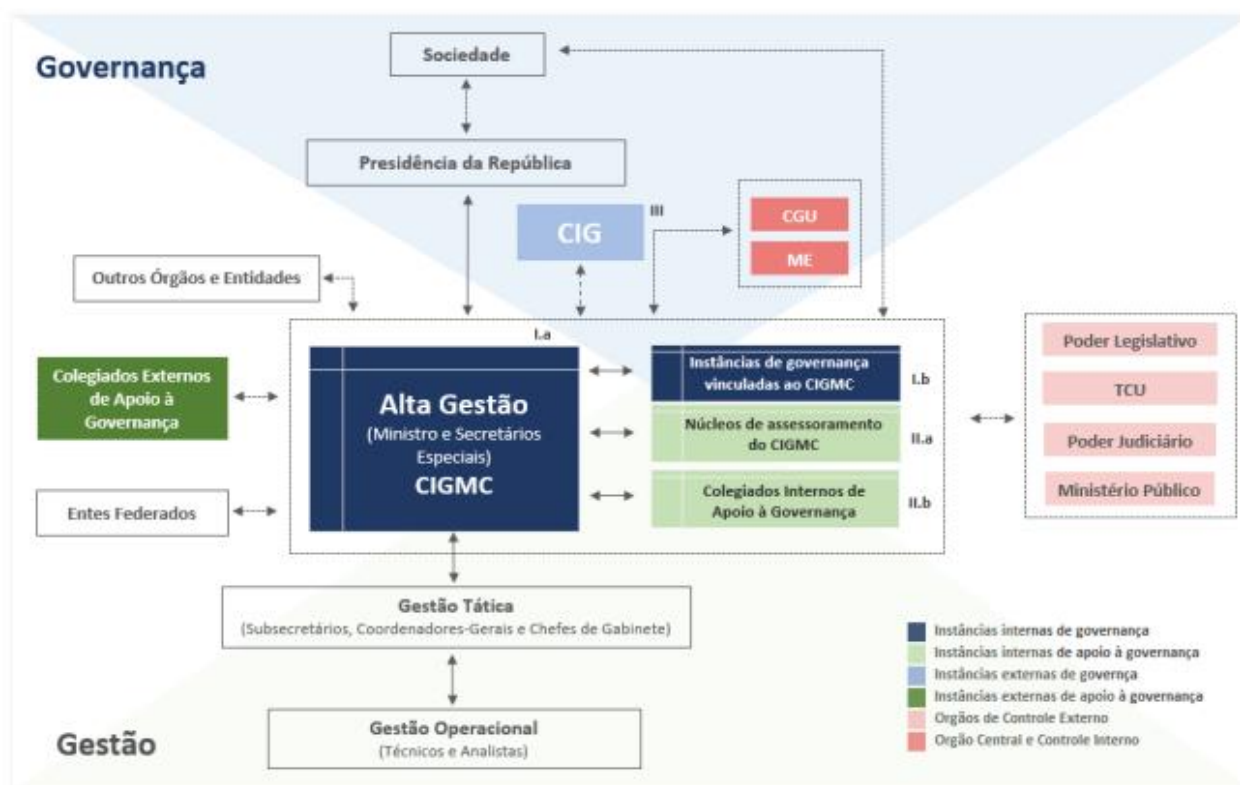
- Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS;
- Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- Conselho de Articulação de Programas Sociais;
- Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família;
- Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC;
- Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC;
- Comissão do Fundo Nacional da Cultura – CFNC;
- Conselho Nacional do Esporte – CNE;
- Conselho Nacional de Economia Solidária.

3. **Unidade de Auditoria Interna Governamental;**

4. **Comitê de Ética;**

5. **Ouvidoria Geral – Lei nº9.674/2019.**

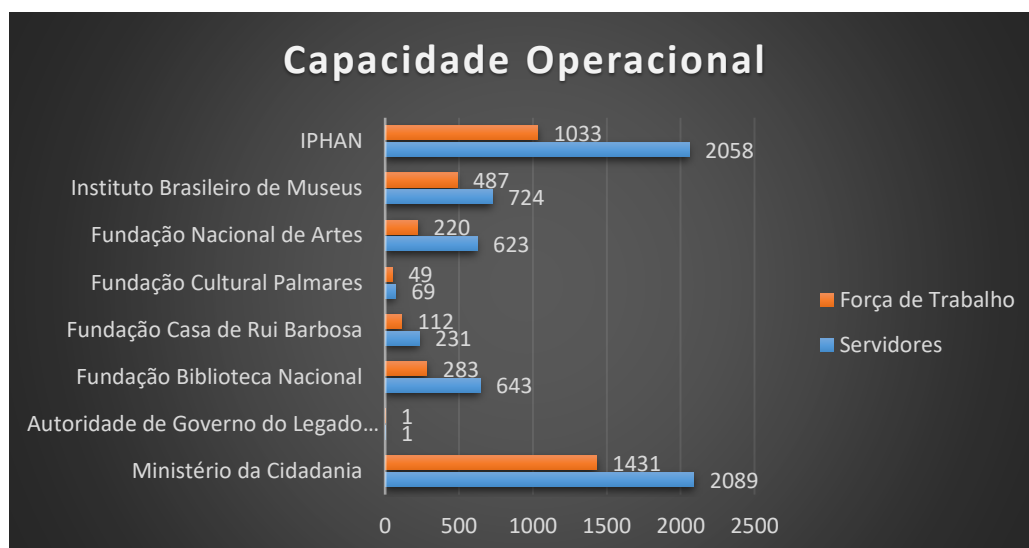
Apresenta-se a estrutura em sua representação gráfica:



Fonte: Relatório de Gestão

## Capacidade Operacional

Para o desenvolvimento e coordenação dos trabalhos afetos ao Ministério da Cidadania (desenvolvimento social, cultura e esporte) foi verificada a seguinte força de trabalho disponível em setembro de 2019:



Fontes: Servidor.gov.br

## Capacidade Orçamentária

A previsão orçamentária atribuída ao Ministério da Cidadania de 2019 referia-se à LoA aprovada ainda em 2018, portanto, o montante indicava os valores vinculados aos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte.

Órgão 55000 – LOA 2019						
Pastas que compõem o Ministério da Cidadania						
Órgão	LOA 2017	%	LOA 2018	%	LOA 2019	%
ME	1.302.182.226	0,20%	1.350.185.689	0,19%	1.147.885.505	0,22%
MinC	1.978.986.071	0,30%	2.523.883.310	0,36%	2.822.659.484	0,55%
MDS	661.812.991.678	99,51%	699.544.575.958	99,45%	508.256.304.403	99,22%
Total	665.094.159.975	100%	703.418.644.957	100%	512.226.849.392	100%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP

Os recursos giravam na ordem de R\$ 512.226.894,392, sendo a pasta do Desenvolvimento Social, responsável pela previdência e assistência social, a de maior previsão orçamentária, correspondendo a 99,22% dos recursos das três pastas.

Destaca-se que os valores apresentados na tabela acima referem-se à previsão total, incluindo administração direta e indireta. Extraíndo as unidades indiretas e vinculadas, restava o

montante de R\$ 26.039.188.087, dos quais, o MDS era responsável por 95,03% dos recursos, conforme se verifica no quando a seguir:

Órgão 55000 – LOA 2019						
Pastas que compõem o Ministério da Cidadania						
Administração Direta						
Órgão	LOA 2017	%	LOA 2018	%	LOA 2019	%
MinC	295.112.368	0,95%	299.568.736	20,17%	313.052.945	1,20%
ME	1.302.182.226	4,21%	1.185.552.135	79,83%	980.888.932	3,77%
MDS	29.363.064.062	94,84%	30.036.996.783	95,29%	24.745.246.940	95,03%
Total	30.960.358.656	100%	31.522.117.654	100%	26.039.188.817	100%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP