

TC 031.563/2016-3

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Ministério das Cidades

Advogado ou Procurador: não há

DESPACHO

Trata-se da auditoria de natureza operacional que teve por objetivo avaliar, em nível de entidade, os controles internos do Ministério das Cidades e, em nível de atividade, se esses controles são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas por ele custeadas com recursos do Orçamento Geral da União, por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias.

2. A finalidade do presente Despacho é levar a conhecimento do Exmo. Relator do processo, Ministro-Substituto Augusto Sherman, alguns fatos relevantes ocorridos após a finalização da auditoria e o respectivo envio dos autos ao gabinete, para que se avalie a pertinência de levar em consideração quando da propositura da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas.

3. Mediante e-mail encaminhado a esta Secretaria na data de 6/12/2017, o Ministério das Cidades apresentou informações complementares que se relacionam ao sétimo achado da auditoria, “Assunção de compromissos superior à capacidade financeira e administrativa do Ministério das Cidades”, no sentido de corroborá-lo e demonstrar sua pertinência e relevância para o órgão.

4. Primeiramente, apresentou o estudo intitulado "A Estrutura Regimental do Ministério das Cidades" (set./2017), elaborado por sua Secretaria Executiva e encaminhado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão mediante Aviso nº 068/2017/GAB/MCIDADES, de 09/11/2017, em que apresenta sua estrutura atual comparativamente com a estrutura dos demais ministérios da Esplanada, analisa o impacto da Medida Provisória 731 e conclui, dentre outras coisas, o seguinte (peça 107, p. 64-67, grifos originais):

- A estrutura do MCidades é disfuncional;
- O MCidades dispõe da **terceira menor estrutura** em um total de 21 ministérios, mas gerencia e executa o **quarto maior orçamento** da Esplanada, atrás apenas de Desenvolvimento Social e Agrário (responsável pela previdência social), Educação e Saúde;
- Metade** dos ministérios executam **orçamentos 4 a 100 vezes menores** que o do MCidades, mas contam com **estruturas 25% a 400% maiores** em DAS unitários;
- No MCidades, **1 DAS unitário** responde por **orçamento**, dentre outros exemplos:
 - 8x** maior do que no ministério dos **Transportes**;
 - 17x** maior do que no ministério da **Integração Nacional**.
 - 33x** maior do que no ministério do **Meio Ambiente**;
 - 53x** maior do que no ministério da **Cultura**;
 - 76x** maior do que no ministério do **Esporte**;
 - 87x** maior do que no ministério do **Turismo**.

(...)

- Nos últimos **15 meses**, houve **evasão de 20% dos Especialistas em Infraestrutura Sênior e de 11,5% dos Analistas de Infraestrutura**;
- Mantida tal cadência de evasão, em pouco mais de um ano o trabalho das áreas finalísticas do MCidades será **inviável**;

(...)

- Mesmo já sendo à época do Dec. 8.785/16 [que estruturou o MCidades] o terceiro menor entre 21 ministérios, a redução da capacidade do MCidades em 110,90 DAS unitários ultrapassou a exigência legal em 27,58 DAS unitários;
- Isso significa uma perda de aproximadamente 20% da estrutura, decorrente da **sexta maior redução** entre os 21 ministérios;
- Há quase uma **década**, os órgãos de controle têm questionado a qualidade das prioridades e do gasto do MCidades, devido aos desafios decorrentes do descompasso entre a estrutura do órgão e a dimensão de sua responsabilidade institucional;
- Depois de reiterados alertas da CGU e do TCU não atendidos, **é questão de tempo** para que, ao invés de recomendar, os órgãos de controle passem a determinar providências quanto à adequação da estrutura do MCidades – ou mesmo responsabilizar os gestores.

5. Ainda no referido estudo, é apresentada uma proposta para fortalecimento dos quadros do órgão e mitigação da disfuncionalidade de sua estrutura.

6. O segundo ponto abordado na comunicação do ministério diz respeito ao cumprimento do recente Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, notadamente de seu art. 19, a seguir transcrito:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

7. O ministério apresenta o Memorando nº 51/2017/AECI/GAB-MCIDADES (peça 107, p. 71-72) em que ressalta, para o atendimento do dispositivo citado, a necessidade imperiosa e urgente de instituir unidades internas de Ouvidoria e de Corregedoria, bem como fortalecer a Comissão de Ética. Contudo, reafirma as dificuldades oriundas da carência de recursos humanos.

8. É mister registrar que o mencionado normativo foi emitido posteriormente à finalização da auditoria e o consequente encaminhamento dos autos ao gabinete do Ministro-Relator. Nada obstante, na auditoria foram abordados aspectos relacionados a esses pontos, conforme se descreve a seguir.

i. Ouvidoria

9. Por meio do Ofício de Requisição 004-512/2016, alínea “c”, solicitou-se o seguinte:

- c) Informações sobre a unidade de Ouvidoria do Ministério das Cidades, dentre as quais:
 - Portaria que a institui;
 - Quantidade de servidores alocados (identificando-os por nome e cargo);
 - Normativos e/ou portarias que disciplinam a forma de atuação da ouvidoria;
 - Relatório das denúncias recebidas nos últimos 2 anos e tratamento dado a cada uma delas;

10. A resposta apresentada pelo MCidades encontra-se à peça 21, que se transcreve a seguir:

O Ministério das Cidades não possui um órgão de ouvidoria institucionalizado. A Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016, publicado no Diário

Oficial da União de 9 de dezembro de 2016, não contemplou a criação de uma unidade de Ouvidoria, como seria esperado, em função dos cortes de cargos comissionadas impostos pelo processo de ajuste fiscal em curso no País. Tal deficiência foi compensada, em parte, pela utilização do sistema e-OUV, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Atualmente, os quatro servidores alocados ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) são responsáveis também pelo atendimento às demandas do e-OUV. Por oportuno, conforme competências relativas à ouvidoria e correição já previstas no inciso VII do art. 8º do recente Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério das Cidades, a criação de uma Ouvidoria ou de uma Corregedoria, nesta quadra de dificuldades de natureza fiscal, será submetida à avaliação superior apenas num futuro cuja conjuntura seja mais favorável às finanças públicas, por razões de interesse público, inclusive.

No CD em anexo [peça 21, item não digitalizável] encontram-se informações categorizadas de todas as demandas recebidas via e-OUV, até a presente data. As informações foram agrupadas em uma planilha com três abas, separadas por tipo de manifestação recebida, por setor que tratou da manifestação e por tipo e setor.

11. A título de exemplificação, apresenta-se, na tabela a seguir, a quantidade total de demandas que se relacionam ao MCidades, cadastradas no sistema e-Ouv durante dos anos 2015 e 2016 (fonte: peça 21, item não digitalizável):

MÊS	TIPO DE MANIFESTAÇÃO					Quant. de Pedidos Recebidos
	Denúncia	Reclamação	Solicitação	Elogio	Sugestão	
dez/14	1					1
jan/15	8	5	4			17
fev/15	18	16	20	1		55
mar/15	17	16	15		1	49
abr/15	13	14	14			41
mai/15	10	10	15			35
jun/15	8	6	12		1	27
jul/15	9	6	2		1	18
ago/15	13	7	11	1	3	35
set/15	27	12	17	1	4	61
out/15	16	13	12			41
nov/15	25	9	13			47
dez/15	19	6	5		1	31
jan/16	22	13	23			58
fev/16	27	9	19		2	57
mar/16	59	11	14			84
abr/16	22	13	19		1	55
mai/16	27	14	18		1	60
jun/16	19	6	21	1	1	48
jul/16	12	12	18		2	44
ago/16	16	7	11		1	35
set/16	21	12	21		2	56
out/16	14	13	20		1	48
nov/16	12	14	13	1	1	41
dez/16	3	4	1			8
TOTAL	438	248	338	5	23	1052

ii. Corregedoria

12. Por meio do Ofício de Requisição 004-512/2016, alínea “d”, solicitou-se o seguinte:

d) Informações sobre a unidade de Corregedoria do Ministério das Cidades, dentre as quais:

- Portaria que a institui;
- Quantidade de servidores alocados (identificando-os por nome e cargo);
- Normativos e/ou portarias que disciplinam a forma de atuação da corregedoria; e
- Relatório das atividades realizadas pela equipe da corregedoria e das penalidades aplicadas nos últimos 2 anos.

13. A resposta apresentada pelo MCidades encontra-se à peça 21, transcrita a seguir:

O Ministério das Cidades não possui um órgão de corregedoria institucionalizado. A Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016, publicado no Diário Oficial da União de 9 de dezembro de 2016, não contemplou a criação de uma unidade de correição seccional do sistema de correição. No entanto, por meio da Portaria Ministerial nº481, de 29 de setembro de 2016, publicada no Boletim de Pessoal e de Serviço, Edição Especial 09-G, de 29 de setembro de 2016, foi instituída Comissão Permanente Disciplinar (CPD) no âmbito do Ministério das Cidades e aprovado seu Regimento Interno. A composição da CPD e seu coordenador foram aprovados pela Portaria SE nº485, de 19 de outubro de 2016, publicada no Boletim de Pessoa e Serviço, Edição Especial 10-E, de 20 de outubro de 2016. A referida CPD, vinculada à Secretaria Executiva, é composta por seis servidores, com dedicação exclusiva a essa atividade, contando também com um cadastro de reserva de dez servidores. Por oportuno, conforme competências relativas à ouvidoria e correição já previstas no inciso VII do art. 8º do recente Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério das Cidades, a criação de uma Ouvidoria ou de uma Corregedoria, nesta quadra de dificuldades de natureza fiscal, será submetida à avaliação superior apenas num futuro cuja conjuntura seja mais favorável às finanças públicas, por razões de interesse público, inclusive.

No CD em anexo consta planilha com os dados dos processos disciplinares referentes ao período de 2014-2016, relacionados a partir da situação atual: instaurados [4 procedimentos que haviam sido recém instaurados mais 29 instaurados nos 24 meses anteriores], em curso [16 procedimentos], penalidades aplicadas [6 sanções nos últimos 24 meses] e julgados [29 procedimentos].

iii. Assessoria Especial de Controle Interno (AECI)

14. Em que pese nos documentos apresentados não haver menção à estrutura da AECI, entende-se oportuno melhor delinear sua competência e estrutura.

15. Nos termos do art. 8º do Decreto 8.927/2016, à AECI do MCidades compete:

I - assessorar diretamente o Ministro de Estado nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;

II - assistir o Ministro de Estado no pronunciamento estabelecido no art. 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

III - prestar orientação técnica ao Secretário-Executivo, aos gestores do Ministério e aos representantes indicados pelo Ministro de Estado em conselhos e comitês, nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;

IV - prestar orientação técnica e acompanhar os trabalhos das unidades do Ministério com vistas a subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e do relatório de gestão;

V - prestar orientação técnica na elaboração e na revisão de normas internas e de manuais;

VI - apoiar a supervisão ministerial das entidades vinculadas, em articulação com as respectivas unidades de auditoria interna, inclusive quanto ao planejamento e aos resultados dos trabalhos;

VII - auxiliar na interlocução entre as unidades responsáveis por assuntos relacionados a ética, ouvidoria e correição no Ministério e os órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

VIII - acompanhar processos de interesse do Ministério junto aos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

IX - acompanhar a implementação das recomendações do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU e das deliberações do Tribunal de Contas da União, relacionadas ao Ministério das Cidades, e atender outras demandas provenientes dos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado; e

X - apoiar as ações de capacitação nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão.

16. Como se pode observar, de acordo com o retrocitado decreto, a AECI não tem o condão de realizar nenhuma atividade de auditoria interna, restringindo-se, basicamente, à assistência e orientação ao Ministro de Estado acerca das matérias relacionadas a controles e riscos.

17. Para executar tais atividades, a equipe é composta por um técnico de nível superior, um agente administrativo e quatro terceirizados, além do próprio Assessor Especial de Controle Interno. A estrutura física é compatível com o quadro diminuto, pois ocupa uma única sala localizada no MCidades.

18. Dessa forma, encaminho as presentes informações ao conhecimento do Exmo. Ministro-Relator.

SeinfraUrbana, em 14/12/2017.

(Assinado eletronicamente)

Bruno Martinello Lima

Secretário - Mat. 7610-4