CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 2/2019

AÇÃO DE AUDITORIA: LOA

SUMÁRIO EXECUTIVO:

Para o planejamento das atividades do ano de 2019, a AUDIN instituiu o ISO (Índice de Significância do Objeto), que inclui aspectos de relevância, criticidade e risco, possibilitando a priorização dos objetos de forma mais objetiva e participativa.

Um dos fatores analisados para a formação do ISO foram as exigências do TCU. Sendo assim, a presente auditoria foi motivada, também, em razão da publicação da Decisão Normativa TCU nº 172/2018, que dispõe acerca das unidades que terão as contas do exercício de 2018 julgadas pelo Tribunal.

O Anexo II à referida decisão normativa, que trata acerca dos conteúdos de referência para definição do escopo da auditoria nas contas, faz menção à "execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos". Ressalta-se que o CNMP não possui ações orçamentárias vinculadas a Programas Temáticos, e sim a Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Ainda assim, julgou-se pertinente fazer a presente análise.

Portanto, o objetivo principal desta ação de auditoria foi avaliar a execução do orçamento do CNMP referente ao ano de 2018. Nesse sentido, foi verificado o atingimento das metas físicas e financeiras das ações orçamentárias constantes do orçamento do órgão.

Em 2018, a execução do orçamento atingiu o percentual de 85,90%, o que indica que houve uma boa execução, em termos quantitativos, no ano em questão. Entre as ações orçamentárias, a que obteve menor índice de execução foi a 216H – Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Público: cerca de 39,99%. Neste caso, havia expectativa de um aumento na quantidade de beneficiados, com a mudança de gestão ocorrida no ano de 2017, que não se confirmou.

Em relação ao alcance das metas físicas estabelecidas, observou-se uma média de cerca de 89,36% de atingimento, considerando as ações que possuem meta física no orçamento: 2004, 212B, 216H, 2549 e 8010.

Foram analisadas mais detalhadamente a ação 2549 - Comunicação e Divulgação Institucional e a ação 8010 - Atuação Estratégica para Controle e Fortalecimento do Ministério Público, por se tratarem de despesas discricionárias e por possuírem uma metodologia diferenciada para o cálculo de suas metas físicas.

I – APRESENTAÇÃO

Em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT 2019, apresenta-se o Relatório de Auditoria de LOA. Este trabalho contém o resultado das análises realizadas acerca da adequação da execução do orçamento do CNMP no ano de 2018.

O trabalho foi realizado no período de 14/01/2019 a 01/03/2019, sendo executado de acordo com os procedimentos de auditoria geralmente aceitos, na extensão julgada necessária às circunstâncias apresentadas e não houve restrição aos exames.

Em 25/02/2019, foi enviada pelo sistema SEI a Matriz de Achados às seguintes unidades: ASCOM (0191609) e SPO (0191599). Tal procedimento teve como objetivo colher as manifestações dos gestores acerca dos achados, bem como identificar suas possíveis causas.

Após as manifestações dos gestores, foi realizada nova análise dos achados para determinar a necessidade ou não de recomendação de auditoria. Realizada tal análise, esta AUDIN julgou não ser necessário fazer recomendações às áreas. Entretando, estas devem observar as orientações contidas no presente documento.

II – ESCOPO DO TRABALHO

- LOA 2018;
- Programação e execução orçamentária e financeira;
- Metas físicas e financeiras; e
- Indicadores.

III – METODOLOGIA

Procedimentos de auditoria adotados: análise documental, entrevistas, conferência de cálculo, entre outros.

IV – BASE NORMATIVA

- Portaria CNMP-PRESI nº 188/2018;
- Portaria CNMP-PRESI nº 25/2018;
- Lei nº 13.587/2018;
- Lei nº 13.473/2017; e
- Lei nº 13.249/2016.

V – RESULTADO DAS ANÁLISES

1. Introdução

Durante o planejamento dos trabalhos, a seguinte Questão de Auditoria foi elaborada: "A execução física e financeira do orçamento foi adequada?"

Após as análises realizadas pela equipe de auditoria, pode-se dizer que a execução do orçamento do CNMP em 2018 foi satisfatória. O percentual de execução financeira atingiu 85,90%. Em relação às metas físicas, observou-se uma média de cerca de 89,36% de atingimento.

2. Execução do Orçamento CNMP - 2018

A execução do orçamento do CNMP no ano de 2018 ocorreu da seguinte maneira:

Tabela 1: Execução das ações orçamentárias

Ano	Órgão Orçamentário	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Percentual de Execução
2018	59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	5.620.051	5.620.051	5.620.051	5.268.733	5.267.433	5.267.433	93,73%
		20TP - Pessoal Ativo da União	39.677.830	39.677.830	41.184.725	40.090.428	40.066.793	40.066.793	97,29%
		0181 - Aposentadorias e Pensões Civis da	13.000	13.000	80.000	53.806	53.806	53.806	67,26%

		União							
		212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	2.993.878	2.993.878	3.153.777	3.020.987	3.018.338	3.018.338	95,71%
		216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	450.000	450.000	450.000	179.938	179.938	179.938	39,99%
		2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	1.158.251	1.158.251	1.252.171	1.237.303	1.226.366	1.226.366	97,94%
		2549 - Comunicação e Divulgação Institucional	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.080.723	959.215	959.215	83,41%
		8010 - Atuação Estratégica para Controle e Fortalecimento do Ministério Público	42.125.980	42.125.980	40.298.266	31.385.965	29.277.926	29.277.926	72,65%
Total			**93.188.990**	**93.188.990**	**93.188.990**	**82.317.881**	**80.049.814**	**80.049.814**	**85,90%**

Fonte: SIOP; Análises AUDIN

As despesas obrigatórias (ações 09HB, 20TP, 0181, 212B e 2004) atingiram um percentual de execução de aproximadamente 96,77%, enquanto as despesas discricionárias (ações 216H, 2549 e 8010) obtiveram uma execução de aproximadamente 72,60%.

Verificou-se que, para o grupo de despesas discricionárias, há um indicador de desempenho: trata-se do CNMP_PE2018_IND_12.3. Tal indicador possuía como meta para 2018 a execução de 95% desse tipo de despesa, conforme se observa na sua ficha constante da Portaria CNMP-PRESI nº 188/2018.

Em relação ao percentual de execução das despesas discricionárias, a SPO informou, por meio da Matriz de Achados, que "a baixa execução do orçamento discricionário em 2018 foi resultado, em parte, das medidas adotadas pela Administração para a redução dessas despesas, tendo em vista o limite estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e as recomendações constantes do Acórdão TCU 2779/2017". Com o propósito de se adequar à EC nº 95/2016, foi instituído inclusive um grupo de trabalho específico (Portaria CNMP-SG nº 125/2017) com o objetivo de realizar estudos e propor ações e projetos, com base nos limites estipulados pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, em relação à gestão orçamentária do Conselho Nacional do Ministério Público.

Além dessas medidas, algumas áreas do CNMP apresentaram baixa execução em relação aos valores planejados. Como exemplo, é possível citar: valores adjudicados abaixo do valor estimado que serviu de referência para a proposta orçamentária, licitações fracassadas, atrasos causados por fornecedores, entre outros.

3. Ação 2549 – Comunicação e Divulgação Institucional

A execução da ação 2549 no ano de 2018 ocorreu da seguinte forma:

Tabela 2: Execução ação 2549

Dotação Atualizada	Orçamento Executado	Meta Física	Meta Física Coletada	Eficácia	Eficiência	Execução orçamentária
R$1.150.000,00	R$ 959.215,00	7734 und	8296 und	107,27%	128,60%	83,41%

Fonte: SIOP; Análises AUDIN

Nota-se que, com a execução de 83,41% do orçamento, a meta física foi atingida e superada. A eficiência medida foi de 128,60%, o que pode dar a entender que o montante de recursos destinados a essa ação não seria inteiramente necessário ou que a meta não foi corretamente dimensionada. Porém, de acordo com a gestora da área, essa meta não depende exclusivamente da ação da ASCOM. Fatores alheios ao controle da área podem interferir e elevar a meta ou reduzi-la como, por exemplo, a repercussão de uma matéria publicada na *internet.*

Abordando mais especificamente a meta física da presente ação, observou-se que a maneira como se dá a estimativa dessa meta não é clara. Não há informações de como é realizado o cálculo da meta, por exemplo. A meta física dessa ação, apesar de ser tratada como "matéria veiculada", envolve uma cesta de produtos com ponderações.

Dessa forma, em relatórios de auditoria anteriores já foi mencionado o fato de que é necessário dar publicidade a essa metodologia, como forma de transparência. Ademais, no Relatório de Auditoria nº 05/2017, houve orientação no sentido de incluir os parâmetros de aferição da meta física da ação 2549 no SIOP.

Por meio da Matriz de Achados, a área informou que solicitará a inclusão da informação sobre a metodologia de cálculo da meta física no SIOP. Além disso, informou que:

> Visando, ainda, a transparência do processo no âmbito da instituição, a Assessoria de Comunicação dará ciência ao CGCE (Comitê de Gestão Corporativa e Estratégia do CNMP) sobre a metodologia de cálculo da meta física por e-mail, no dia 6/03/2019. A partir dessa data, será concedido o prazo de 4 dias úteis para eventuais dúvidas dos integrantes do Comitê. Sanadas as dúvidas e vencido o prazo de manifestação, esta Assessoria divulgará a metodologia em matéria a ser publicizada na intranet, possivelmente, até o dia 12/03/2019.

Dessa forma, esta AUDIN entendeu não ser necessário tratar o assunto como recomendação, uma vez que já estão sendo tomadas as devidas providências para sanar a situação apontada.

4. Ação 8010 – Atuação Estratégica para Controle e Fortalecimento do Ministério Público

A execução da ação 8010 no ano de 2018 ocorreu da seguinte forma:

Tabela 3: Execução ação 8010

Dotação Atualizada	Orçamento Executado	Meta Física	Meta Física Coletada	Eficácia	Eficiência	Execução orçamentária
R$ 40.298.266,00	R$ 29.277.926,00	85,00%	87,42%	102,85%	141,56%	72,65%

Fonte: SIOP; Análises AUDIN

A execução da ação 8010 atingiu o percentual de 72,65%. Como essa ação orçamentária representa quase a totalidade do grupo de despesas discricionárias, os motivos que ensejaram tal execução são aqueles abordados no tópico 2 do presente relatório: as medidas adotadas para o atendimento à EC nº 95/2016 e fatores comuns em uma gestão.

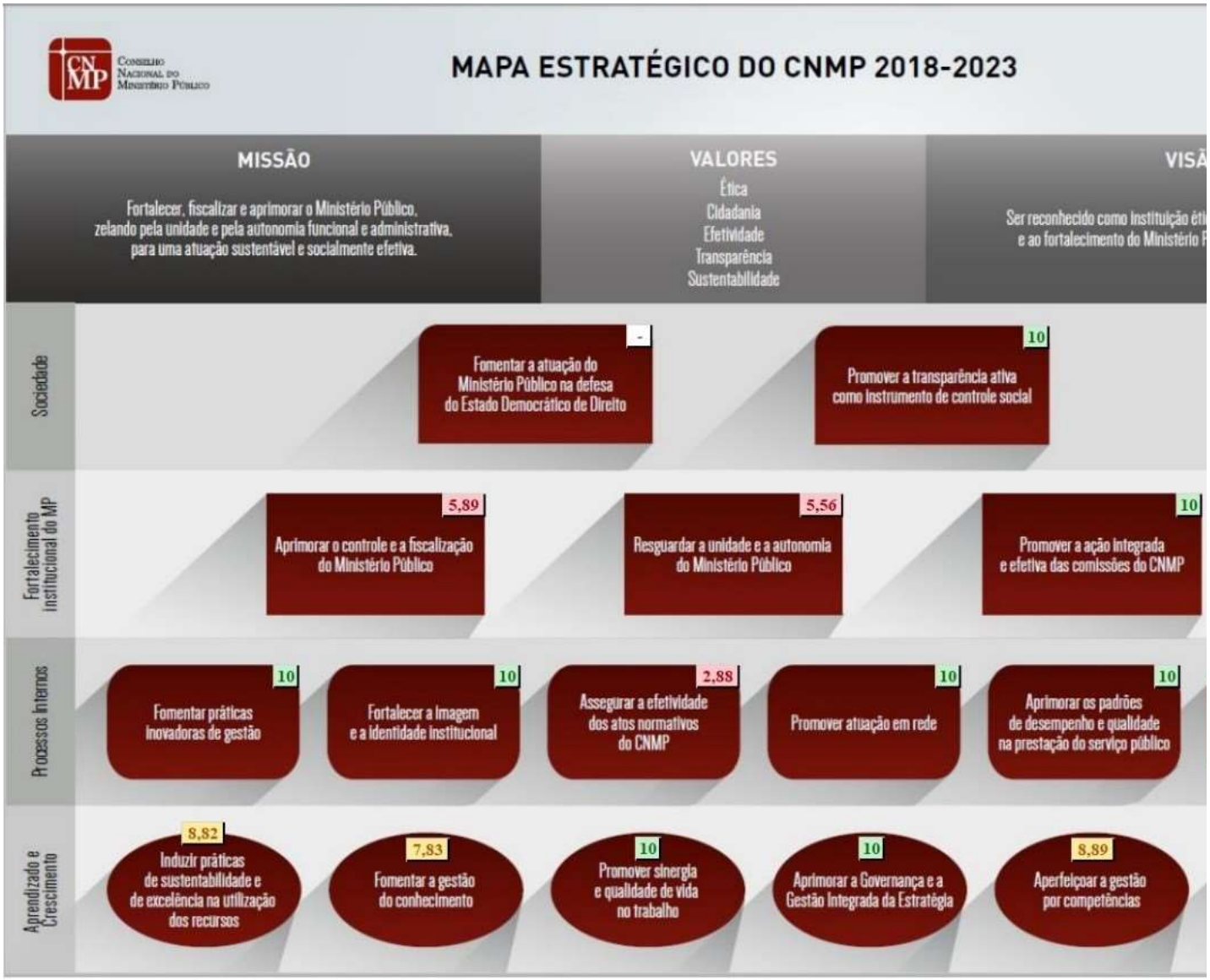
A meta física da ação 8010, entretanto, superou a estimativa realizada (conforme se observa na tabela acima). A sistemática de medição dessa meta física é baseada na estratégia do órgão. O produto da referida ação é a "estratégia cumprida", que é calculada com base no Índice de Cumprimento da Estratégia (ICE).

Tal índice leva em consideração o desempenho dos indicadores vinculados aos objetivos estratégicos. Tais objetivos constam no Mapa Estratégico do CNMP para os anos de 2018 a 2023, publicado na Portaria CNMP-PRESI nº 25/2018. O CNMP possui, para esse período, 17 (dezessete) objetivos estratégicos divididos entre as seguintes perspectivas: Aprendizado e Crescimento, Processos Internos, Fortalecimento institucional do MP e Sociedade.

Para apurar o desempenho de tais objetivos estratégicos, foram formulados 36 (trinta e seis) indicadores, os quais estão publicados no Anexo da Portaria CNMP-PRESI nº 188/2018.

Esta AUDIN verificou o desempenho de cada indicador e, em sequência, a pontuação de cada objetivo estratégico. Segue abaixo o Mapa Estratégico CNMP 2018-2013 com o resultado de cada um de seus objetivos:

Figura 1: Mapa Estratégico CNMP - Pontuação Objetivos Estratégicos



Fonte: Portaria CNMP-PRESI nº 25/2018; Channel; Análises AUDIN

Verifica-se, em grande parte dos objetivos constantes do Planejamento Estratégico, um bom desempenho.

Relativamente ao objetivo "Fomentar a atuação do Ministério Público na defesa do Estado Democrático de Direito" (Obj. 01), informa-se que não houve coleta em 2018 do único indicador que o compõe. A primeira coleta será realizada para o ano de 2019, conforme se observa na ficha de tal indicador, que consta na Portaria CNMP-PRESI nº 188/2018.

Os objetivos que obtiveram menor pontuação foram:

a) Obj. 03 – Aprimorar o controle e a fiscalização no Ministério Público:

Composto por 6 (seis) indicadores estratégicos:

- CNMP_PE2018_IND_03.1 – Prescrição de Processos Administrativos Disciplinares (PAD);
- CNMP_PE2018_IND_03.2 – Prescrição de Reclamações Disciplinares (RD);
- CNMP_PE2018_IND_03.3 – Tempo médio de tramitação dos Procedimentos de Controle Administrativo (PCAs);
- CNMP_PE2018_IND_03.4 – Tempo médio de tramitação dos procedimentos de natureza disciplinar (PAD, RPD e PAVOC);
- CNMP_PE2018_IND_03.5 – Cumprimento de Decisões Plenárias; e
- CNMP_PE2018_IND_03.6 – Cumprimento dos itens recomendados nas inspeções e nas correições.

Os indicadores 3.1, 3.2 e 3.6 tinham coleta prevista para o ano de 2018, entretando não foram coletados até o fim do período de execução dessa ação de auditoria. Os indicadores foram mantidos no cálculo com nota zero e seus pesos também foram considerados. Tal fato contribuiu para o baixo desempenho do presente objetivo estratégico.

b) Obj. 04 – Resguardar a unidade e a autonomia do Ministério Público:

Composto por 2 (dois) indicadores estratégicos:

- CNMP_PE2018_IND_4.1 – Índice de acompanhamento da segurança institucional do Ministério Público; e
- CNMP_PE2018_IND_4.2 – Radar Estratégico.

O indicador 4.1 não foi coletado até o fim do período de execução dessa ação de auditoria. Ocorreu situação similar à observada no Obj. 03.

c) Obj. 08 – Assegurar a efetividade dos atos normativos do CNMP:
Composto por 2 (dois) indicadores estratégicos:

- CNMP_PE2018_IND_8.1 – Cumprimento das Resoluções; e
- CNMP_PE2018_IND_8.2 – Cumprimento das regulamentações definidas pela UNCMP.

O indicador 8.2 não foi coletado até o fim do período de execução dessa ação de auditoria. Ocorreu situação similar à observada nos objetivos estratégicos citados anteriormente. Ademais, no que diz respeito ao indicador 8.1, esta AUDIN foi informada que nem todos os seus componentes foram coletados, o que resultou em um baixo desempenho deste indicador especificamente.

Apesar de não ter havido a coleta de determinados indicadores que compõem os objetivos estratégicos, o ICE alcançou aproximadamente 87,42% da estratégia do CNMP, acima da meta estabelecida na LOA, que era de 85%.

Frise-se que, por se tratar do primeiro ano da coleta, alguns indicadores possuíam como meta a própria coleta, já que não existe uma série histórica para usar como parâmetro. Com isso, tais indicadores tiveram 100% de desempenho, elevando o valor do ICE. A partir de 2019, a meta será definida com base na coleta realizada em 2018.

4.1 Informação: Não atribuição de pesos aos objetivos estratégicos

A presente situação já havia sido observada quando da emissão do Relatório de Auditoria nº 05/2017 – LOA e Indicadores, conforme se observa abaixo:

> **3.2.2 Constatação:** Não atribuição de pesos aos objetivos estratégicos
>
> **Análise:** Quando de sua concepção, a fórmula do ICE previu a possibilidade de utilização de pesos diferentes para cada objetivo estratégico:
>
> ICE = {[somatório de i = 1 até m, de (Obji × **pi**)]/(10 × somatório de i = 1 até m, de pi)}×100.
>
> **pi: Peso atribuído a cada objetivo estratégico;**
>
> No entanto, na prática, não foram atribuídos pesos aos objetivos estratégicos constantes do PE-CNMP no cálculo que está sendo realizado. Portanto, atualmente, todos os objetivos estratégicos contribuem em igualdade de condições para o atingimento da estratégia do CNMP.
>
> Contudo, não se pode deixar de notar – conforme se observa na Figura 1 – que dos quatro objetivos estratégicos constantes da perspectiva "Fortalecimento Institucional do Ministério Público", dois obtiveram desempenho menor ou igual a 6,0 (seis). Tal perspectiva espelha a principal entrega de valor pelo CNMP à sociedade.
>
> Esse resultado pode indicar a necessidade/conveniência de se priorizar determinados objetivos estratégicos, para que objetivos que contribuam sobremaneira para a entrega de valor pelo CNMP tenham uma participação destacada no atingimento da estratégia do órgão.
>
> **Orientação:** Orienta-se à Secretaria de Gestão Estratégica que avalie a conveniência de se realizar uma distinção por meio da atribuição de pesos aos objetivos estratégicos, de modo a priorizar aqueles que possuem uma maior representatividade no atingimento da estratégia do CNMP.

No cálculo realizado para o ano de 2018 (onde se atingiu o cumprimento de 87,42% da meta), também não foram utilizadas ponderações para os objetivos estratégicos.

Desta forma, assim como em 2017, esta AUDIN orienta a Secretaria de Gestão Estratégica que avalie a necessidade de se realizar a distinção por meio da atribuição de pesos aos objetivos estratégicos, de modo a priorizar aqueles que possuem maior representatividade no atingimento da estratégia do CNMP.

Caso se chegue à conclusão de que não é pertinente realizar tal procedimento, torna-se necessário atualizar as informações da ação 8010, pois a fórmula do ICE, que prevê a atribuição de pesos aos objetivos estratégicos, estão divulgadas no SIOP.

VII. CONCLUSÃO

Nestes termos, encaminha-se à Presidência, à Secretaria-Geral e à Secretaria de Planejamento Orçamentário para ciência, à Assessoria de Comunicação Social para ciência quanto ao item 3 e à Secretaria de Gestão Estratégica para ciência quanto ao item 4.1.

Brasília, 07 de março de 2019.

À consideração do Auditor-Chefe.

BÁRBARA GOMES ARAUJO FERNANDES
Analista de Controle Interno

THALES CORREIA DE ARAUJO MACIEL
Analista de Controle Interno

De acordo, encaminhe-se da forma proposta.

ANTONIO GOMES FERREIRA
Auditor-Chefe

Documento assinado eletronicamente por **Thales Correia De Araujo Maciel**, **Analista de Controle Interno**, em 07/03/2019, às 15:55, conforme Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.

Documento assinado eletronicamente por **Antonio Gomes Ferreira**, **Auditor Chefe do CNMP**, em 07/03/2019, às 15:56, conforme Portaria CNMP-PRESI Nº 77, DE 8 DE AGOSTO DE 2017.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cnmp.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0193363** e o código CRC **BD893AD9**.

Relatório de Auditoria nº 2/2019/AUDIN