

Planejamento de Auditoria Baseado em Riscos:

Proposta de aplicação da metodologia de Planejamento de Auditoria Baseada em Riscos na seleção de objetos de auditoria relacionados à mobilidade urbana

Paulo Ricardo Martins Ricarte dos Santos

Orientador: DsC. Danusa da Matta Duarte Fattori

Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.16

Auditoria do Setor Público



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra
Marcelo da Silva Sousa
Rafael Silveira e Silva
Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA FINANCEIRA

Planejamento de Auditoria Baseado em Riscos: Proposta de aplicação da metodologia de Planejamento de Auditoria Baseada em Riscos na seleção de objetos de auditoria relacionados à mobilidade urbana

Paulo Vinícius Menezes da Silveira

Orientador(a):

DsC. Danusa da Matta Duarte Fattori

Agradecimentos

A Deus pelo dom da vida e pelas graças concedidas.

A minha esposa Jacqueline, amor da minha vida e companheira inseparável.

Aos meus filhos: Maria, Gabriel e Lucas. Aos meus pais Jefferson e Vera, que não mediram esforços na minha educação e formação.

Ao meu irmão Pedro, amigo fiel.

À minha orientadora Danusa, que acreditou no meu projeto e muito me ensinou nesta empreitada.

Aos colegas da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana e ao AECI pelo auxílio.

Resumo

A metodologia de Planejamento de Auditoria Baseada em Riscos - PABR prevista no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal - MOT visa à racionalização e à sistematização do processo de planejamento no âmbito das Unidades de Auditoria Interna Governamental - UAIG. Ainda, segundo o referido manual, o planejamento dos trabalhos da UAIG tem periodicidade anual e deve ser baseado em riscos. O presente estudo apresenta proposta de aplicação da metodologia de PABR com relação ao tema mobilidade urbana, o qual, durante o desenvolvimento do trabalho, estava sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana - Semob do, agora extinto, Ministério das Cidades. Além disso, o estudo pode fornecer subsídios para a elaboração desse plano a outras UAIG e às Coordenações-Gerais da própria Controladoria-Geral da União - CGU, bem como auxiliar na definição do Universo de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, que é a UAIG do Poder Executivo Federal. Ao final, são apresentadas também propostas de atuação referentes ao tema mobilidade urbana.

Palavras chave: Auditoria; Planejamento de Auditoria; Riscos

Lista de Figuras

| | |
|---|-----------|
| Figura 1 - Modelo de 3 Linhas de Defesa (IIA, 2013)..... | 21 |
| Figura 2 - O papel da auditoria interna no gerenciamento de riscos (IIA, 2009) | 22 |
| Figura 3 - Matriz de Riscos | 34 |
| Figura 4 - Organograma da Semob | 38 |
| Figura 5 - Execução Orçamentária da Ação 2D49..... | 48 |
| Figura 6 - Execução Orçamentária da Ação 10SR..... | 49 |
| Figura 7 - Execução Orçamentária da Ação 10ST..... | 54 |
| Figura 8 -Execução orçamentária da Ação 10SS | 55 |
| Figura 9 - Execução Orçamentária da Ação 2D47..... | 56 |
| Figura 10 -Matriz de Riscos (DVR) – Semob | 72 |

Lista de Quadros

| | |
|---|-----------|
| Quadro 1 - Evolução da Auditoria..... | 16 |
| Quadro 2 - Relação entre a Maturidade da Gestão de Riscos e o Planejamento da Auditoria..... | 29 |
| Quadro 3 - Escala de Probabilidade | 32 |
| Quadro 4 - Escala de Impacto | 33 |
| Quadro 5 - Escala para classificação de níveis de risco | 33 |
| Quadro 6 - Objetivos-chaves da Semob | 37 |
| Quadro 7 - Perspectivas e Objetivos Estratégicos da Semob..... | 41 |
| Quadro 8 - Macroprocessos Finalísticos da Semob..... | 42 |
| Quadro 9 - Vinculação entre Objetivos da Semob e Macroprocessos Finalísticos ... | 43 |
| Quadro 10 - Processos relacionados ao Macroprocesso 1 | 44 |
| Quadro 11 - Divisão da DEPLAN e responsabilidades..... | 45 |
| Quadro 12 - Ações Orçamentárias relacionadas ao Macroprocesso 1 | 47 |
| Quadro 13 - Processos relacionados ao Macroprocesso 2..... | 51 |
| Quadro 14 - Ações Orçamentárias relacionadas ao Macroprocesso 2 | 53 |
| Quadro 15 - Orçamento do FTGS (Pró-Transporte)..... | 56 |
| Quadro 16 - Processos relacionados ao Macroprocesso 3..... | 58 |
| Quadro 17 - Processos realizados no âmbito da Semob – Universo de Auditoria. | 62 |
| Quadro 18 - Análise SWOT relacionada ao Macroprocesso 1 | 65 |
| Quadro 19 - Riscos decorrentes das Fraquezas e Ameaças do Macroprocesso 1 | 67 |

Quadro 20 - Análise SWOT relacionada ao Macroprocesso 2 **67**

Quadro 21 - Riscos decorrentes das Fraquezas e Ameaças do Macroprocesso 2
..... **69**

Quadro 22 - Análise SWOT relacionada ao Macroprocesso 3 **69**

Quadro 23 - Riscos decorrentes das Fraquezas e Ameaças do Macroprocesso 3
..... **70**

Quadro 24 - Riscos associados às Fraquezas e Ameaças..... **71**

Lista de Tabelas

| | |
|---|-----------|
| Tabela 1 - Nível de Risco..... | 71 |
| Tabela 2 - Associação dos Riscos ao Universo de Auditoria | 73 |
| Tabela 3 - Ordem decrescente dos processos para priorização..... | 74 |

Lista de Siglas

ABR - Auditoria Baseada em Riscos

AECI - Assessoria Especial de Controle Interno

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRT - *Bus Rapid Transit*

CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CCFGTS - Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

CF - Constituição Federal

CGMCID - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

CGRC - Comitê de Governança, Riscos e Controles

CGU - Controladoria-Geral da União

CPS - Contrato de Prestação de Serviços

DEFIN - Departamento de Financiamento à Mobilidade Urbana

DEMOB - Departamento de Mobilidade Urbana

DEPLAN - Departamento de Planejamento e Informações

DI - Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura

DVR - Diagrama de Verificação de Risco

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIN - Financiamento (fonte de recurso)

IIA - *The Institute of Internal Auditors*

IN - Instrução Normativa

INTOSAI - *The International Organisation of Supreme Audit Institutions*

IPPF - *International Professional Practices Framework*

ISSAI - *The International Standards of Supreme Audit Institutions*

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCidades - Ministério das Cidades

MF - Ministério da Fazenda

MICE - Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades.

MOT - Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal

OGU - Orçamento Geral da União (fonte de recurso)

PABR - Planejamento de Auditoria Baseado em Riscos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAINT - Plano Anual de Auditoria Interna

PGGR - Política de Governança e Gestão de Riscos

PMU - Plano de Mobilidade Urbana

PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana

PPP - Parceria Público Privada

RAINT - Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna

REFROTA - Renovação de Frota do Transporte Público Coletivo Urbano

REIDI - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

RG - Relatório de Gestão

Semob - Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno

TCU - Tribunal de Contas da União

TRENSURB - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.

UAIG - Unidade de Auditoria Interna Governamental

VLT - Veículo Leve sobre Trilhos

Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução | 15 |
| 2. Referencial teórico | 20 |
| 2.1 O papel da Auditoria Interna..... | 20 |
| 2.2 Definição de Auditoria Baseada em Riscos pelo IIA | 23 |
| 2.3 Definição de ABR no âmbito do Poder Executivo Federal..... | 25 |
| 3. Metodologia | 34 |
| 4. Resultados obtidos..... | 35 |
| 4.1 Entendimento da Unidade Auditada..... | 35 |
| 4.2 Definição do Universo de Auditoria | 60 |
| 4.3 Avaliação da Maturidade da gestão de riscos | 62 |
| 4.4 Seleção dos trabalhos de auditoria com base em riscos..... | 63 |
| 5. Conclusão | 74 |
| Referências bibliográficas..... | 77 |
| ANEXO I | |
| Mapa estratégico da SEMOB 2017/2018..... | 80 |
| ANEXO II | |
| Vinculação dos objetivos aos macroprocessos..... | 81 |
| ANEXO III | |
| Justificativa para o nível de riscos | 83 |

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 74, a existência do sistema de controle interno nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Anos após a publicação da CF, em 2001, foi publicada a Lei nº 10.180, que dispõe sobre a organização e disciplina o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, além dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal.

No art. 20 da referida lei, estão elencadas as finalidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que são as mesmas dispostas no mencionado artigo da CF/88, quais sejam:

- I-** Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II-** Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III-** Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV-** Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O inciso I do art. 22 dessa lei estabelece que a Secretaria Federal de Controle Interno - SFC é o órgão central desse sistema, com competências de supervisão técnica e orientação normativa dos órgãos setoriais e demais unidades de auditoria interna do Poder Executivo Federal.

No mesmo ano da Lei nº 10.180, foi publicada a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, a qual definiu diretrizes, princípios, conceitos e aprovou normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Sob a égide da IN SFC/MF nº 01/2001, o planejamento das ações de controle requeria o levantamento de pontos críticos que poderiam impactar a sua execução, além de considerar “riscos baseados em materialidade, relevância e criticidade”¹ para a hierarquização dos objetos de auditoria. De certa forma, portanto, já havia uma estratégia

1 IN SFC/MF nº 01/2001

para identificar e avaliar ameaças ao alcance dos objetivos, no entanto, a ênfase era dada aos controles e aos processos.

Ocorre que, ao longo dos anos, o papel da Auditoria Interna em todo o mundo evoluiu significativamente, mudando o enfoque da conformidade e do processo para o risco. Como pode ser visto na figura a seguir, o objetivo dos trabalhos passou a ser a avaliação da efetividade dos controles e dos procedimentos para a mitigação dos riscos mais relevantes e, nas organizações em que há maior amadurecimento nessa área, a avaliação do próprio gerenciamento de riscos.

Quadro 1 - Evolução da Auditoria

| | Foco no Controle | Foco no Processo | Foco no Risco | Foco no Gerenciamento de Risco |
|-----------|--|---|--|--|
| Objetivo | Conformidade com leis e normativos | Efetividade e eficiência do processo | Efetividade dos controles e dos procedimentos para a mitigação dos riscos críticos | Efetividade do gerenciamento de riscos para o alcance dos objetivos e mitigação dos riscos |
| Abordagem | Compreender as diretrizes e verificar a conformidade | Comparar o processo com as melhores práticas | Identificar os riscos críticos do negócio e avaliar os controles para mitigação dos riscos | Entender os objetivos, identificar os riscos associados aos objetivos, conhecer o apetite a riscos, identificar medidas de desempenho e avaliar a efetividade do gerenciamento de riscos |
| Foco | Identificar não-conformidades e erros | Identificar oportunidades de melhoria do processo | Identificar controles e procedimentos que não são efetivos para mitigar os riscos críticos | Identificar oportunidades de melhoria no gerenciamento de riscos |

Fonte: _____. Planejamento dos Trabalhos de Auditoria – Experiência do Banco Central. Conteudista: Ailton de Aquino Santos. Slide 20. Seminário Linhas de Defesa – Brasília: Banco Central do Brasil, 2016.

Diante desse cenário de evolução² do papel da auditoria, a SFC se empenhou para convergir suas atividades de auditoria interna às normas internacionais de auditoria interna, notadamente, às Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna - IPPF do Instituto dos Auditores Internos (IIA). Em 17 de novembro de 2015, a SFC-CGU publicou a Instrução Normativa nº 24, a qual previa que as unidades de auditoria interna da administração pública federal direta e indireta, sujeitas à supervisão técnica e à orientação normativa do órgão central, quando da elaboração de seus Planos Anuais de Auditoria, deveriam considerar o planejamento estratégico, a estrutura de governança, o programa de integridade e o gerenciamento de riscos corporativos do órgão ou da entidade à qual pertencessem. Portanto, houve exigência para que as unidades de auditoria interna realizassem o planejamento de suas atividades com base na análise dos riscos que pudessem afetar os objetivos do órgão ou da entidade na qual estivessem inseridas. Convém esclarecer que essa norma não se aplicava à SFC-CGU; somente às unidades de auditoria interna da administração pública federal direta e indireta sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.³

Em 2016, no entanto, o Tribunal de Contas da União publicou o Acórdão nº 1.171/2017 – TCU - Plenário, no qual concluiu constituir-se a SFC a Auditoria Interna do Poder Executivo Federal. Nesse mesmo acórdão, o TCU recomendou à SFC-CGU que:

“(...) discipline e sistematize os processos de trabalho, para que, na medida do possível, passem **a convergir com as normas internacionais de Auditoria Interna** especialmente no que se refere às oportunidades de melhoria identificadas em relação à política de desenvolvimento profissional; à metodologia para avaliação dos processos de gerenciamento de riscos, controles e de governança; à implantação da política de avaliação de qualidade e do planejamento anual **com base em riscos**; ao aprimoramento da seleção de controles internos a serem avaliados pelas ações de controle com base em riscos e à instituição de processos de trabalho de consultoria sobre gestão de riscos, controle e governança; [...] (item 3.2).” (original sem grifo)

Verificou-se, portanto, a necessidade de a SFC-CGU, incluindo suas coordenações finalísticas, também realizar seu planejamento anual com base em riscos, de modo a convergir suas atividades de auditoria interna para as normas internacionais de Auditoria Interna e atender ao citado acórdão.

2 Ainda que tenha ocorrido a evolução do papel da auditoria, convém mencionar que a atividade de auditoria interna não abandonou as avaliações dos controles e processos, pelo contrário, são avaliações complementares, tanto é, que a avaliação dos controles internos com base em riscos é considerada atividade precípua da auditoria interna.

3 Essa norma foi revogada pela Instrução Normativa nº 09/2018, conforme será visto adiante.

Nesse contexto de convergência para as normas internacionais de auditoria interna, a SFC publicou, em 09 de junho de 2017, a Instrução Normativa nº 03, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Essa IN, que revogou a IN SFC/MF nº 01/2001 mencionada anteriormente, prevê que as Unidades de Auditoria Interna Governamental – UAIG considerem, em seu Plano Anual de Auditoria, as estratégias, os objetivos, as prioridades, as metas da Unidade Auditada, bem como os riscos a que seus processos estão sujeitos. Logo, as UAIG devem realizar o Plano Anual de Auditoria com base em riscos.

Posteriormente, foi publicada a Instrução Normativa nº 08, de 6 de dezembro de 2017, que aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (MOT). O manual orienta tecnicamente os órgãos e unidades que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) e as auditorias internas singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Audin) sobre os meios de operacionalizar os conteúdos constantes do Referencial Técnico. Nele é apresentada a metodologia de Planejamento de Auditoria Baseada em Riscos – PABR, que deve ser utilizada para a elaboração do Plano Anual de Auditoria baseado em riscos, bem como para o planejamento dos trabalhos individuais de auditoria.⁴

No que se refere à elaboração do Plano de Auditoria com base em riscos, o MOT recomenda o seu desenvolvimento em quatro etapas, a saber: entendimento da Unidade Auditada; definição do universo de auditoria; avaliação da maturidade da gestão de riscos; e seleção dos trabalhos com base em riscos.

Recentemente, em outubro de 2018, foi publicada a Instrução Normativa nº 09/2018, que revogou a IN SFC nº 24/2015 citada anteriormente. Por meio desse documento, houve a atualização da sistemática para elaboração, comunicação e aprovação do PAINT e para elaboração e comunicação do RAINTE das UAIG, nos termos da IN SFC nº 03/2017. No art. 2º desse normativo, ficou explícito que a SFC-CGU é a UAIG do Poder Executivo Federal, confirmando o previsto no Acórdão nº 1.171/2017 – TCU – Plenário, já citado. Ainda conforme estabelece esse artigo, a CGU desempenha sua função de auditoria interna por meio da própria SFC e das Controladorias Regionais da União nos Estados.

A SFC, no entanto, não se constitui como uma estrutura indivisa. Ela é subdividida em diretorias⁵ que, por sua vez, se subdividem em coordenações-gerais, as quais são

4 De acordo com a ISSAI 100, 46, a abordagem de auditoria pode ocorrer também por meio da análise de problema, no entanto, essa abordagem não foi contemplada no MOT.

5 Segundo o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprovou a estrutura regimental da CGU, às diretorias compete realizar atividades de auditoria e fiscalização da execução dos programas e das ações governamentais e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, nas suas respectivas áreas.

responsáveis pelo acompanhamento de um ou mais ministérios e das entidades a eles vinculadas. Historicamente, essas coordenações-gerais vêm sendo as responsáveis pela definição dos objetos que serão auditados. Nos últimos exercícios, em diversas dessas coordenações, os objetos de auditoria foram selecionados com base no julgamento profissional dos auditores de cada coordenação, ou seja, os objetos foram escolhidos com base no conhecimento obtido no acompanhamento das unidades auditadas e na experiência adquirida ao longo do tempo, sem que houvesse aplicação de metodologias reconhecidas, como a de PABR, sem plena aderência aos normativos apresentados aqui.

A hipótese para o descumprimento é que, no âmbito da SFC, há enorme variedade de temas e de objetos que devem ser cobertos por essa auditoria interna atípica que constitui a SFC. E é exatamente para a superação desse desafio que este estudo pretende contribuir: aplicar o método de planejamento de auditoria baseado em riscos, previsto no MOT, na SFC.

Para tanto, foi selecionada inicialmente uma diretoria, a Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura (DI) e, dentro dela, uma coordenação-geral: A Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades (CGMCID), que, até o final de 2018, era responsável por planejar e executar as atividades de avaliação desenvolvidas nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito.⁶

A escolha do tema se baseou no seguinte critério: a mobilidade urbana eficiente é considerada um direito do cidadão previsto na própria CF/88, sendo, portanto, um objeto mais perene, e que, conseqüentemente, não deixará de existir, mesmo com a redistribuição das competências do Ministério das Cidades, agora extinto, para outras pastas do Governo Federal. A unidade responsável por sua implementação no nível federal era a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – Semob⁷, do Ministério das Cidades, a qual era gestora federal responsável pela implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU.⁸

O objetivo deste trabalho é, portanto, apresentar proposta de aplicação da metodologia de PABR definida no MOT no âmbito do tema mobilidade urbana, com a finalidade de subsidiar a seleção de objetos de auditoria com riscos mais significativos ao atingimento dos objetivos na área de mobilidade urbana no nível federal, especialmente no que se refere à Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU. Para isso, serão realizadas as etapas propostas no MOT, quais sejam: o entendimento da unidade

6 Art. 117 da Portaria nº 677, de 10 de março de 2017, que aprova o regimento interno da CGU.

7 Doravante, nesta pesquisa, a Semob será considerada como Unidade Auditada.

8 De acordo com o Decreto nº 9.666, de 02 de janeiro de 2019, a Secretaria responsável por fomentar a implantação da PNMU é a Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos.

auditada, definição do universo de auditoria, avaliação da maturidade da gestão de riscos e, por fim, a seleção de trabalhos de auditoria com base em riscos.

O presente estudo pretende, pois, servir como um projeto piloto para aplicação da metodologia de PABR proposta pelo MOT, subsidiando, mesmo que parcialmente, a elaboração do planejamento com base em riscos no âmbito da SFC.

2. Referencial teórico

2.1 O Papel da Auditoria Interna

Em 2013, The Institute of Internal Auditors (IIA) emitiu uma “Declaração de posicionamento” intitulada: *As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles* (IIA, 2013). O modelo proposto é uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades de cada departamento ou setor da organização, garantindo que os processos de riscos e controle sejam conduzidos conforme pretendido, sem que haja lacunas e/ou duplicações de esforços.

Nesse modelo, há três grupos envolvidos com o gerenciamento eficaz de riscos, a saber:

- **Funções que gerenciam e têm propriedade de riscos** - constituem a primeira linha de defesa no gerenciamento dos riscos. É nesse nível que se identificam, avaliam, controlam e mitigam os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos e garantindo que as atividades estejam de acordo com as metas e objetivos da organização;
- **Funções que supervisionam riscos** - consistem na segunda linha de defesa, constituída por funções de gerenciamento de riscos e conformidade, cuja finalidade é ajudar a desenvolver e/ou monitorar os controles da primeira linha de defesa. As funções específicas podem variar entre as diferentes organizações, podendo ser funções de gerenciamento de riscos (monitora a implementação de práticas eficazes pela primeira linha), de conformidade (ou compliance) e/ou de controladoria (monitora riscos financeiros e questões de reporte financeiro⁹). Cada uma dessas funções possui independência em relação à primeira linha, mas são, por natureza, funções de gestão; e

9 IIA, 2013

- **Funções que fornecem avaliações independentes** - a auditoria interna constitui a terceira linha de defesa no gerenciamento dos riscos, fornecendo avaliações independentes e objetivas sobre a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança aos órgãos de governança e à alta administração.

Na figura a seguir, é possível ver os diferentes atores e como as responsabilidades são delegadas e coordenadas dentro de uma organização no modelo das três linhas de defesa.

Figura 1 - Modelo de 3 Linhas de Defesa



Fonte: IIA, 2013¹⁰

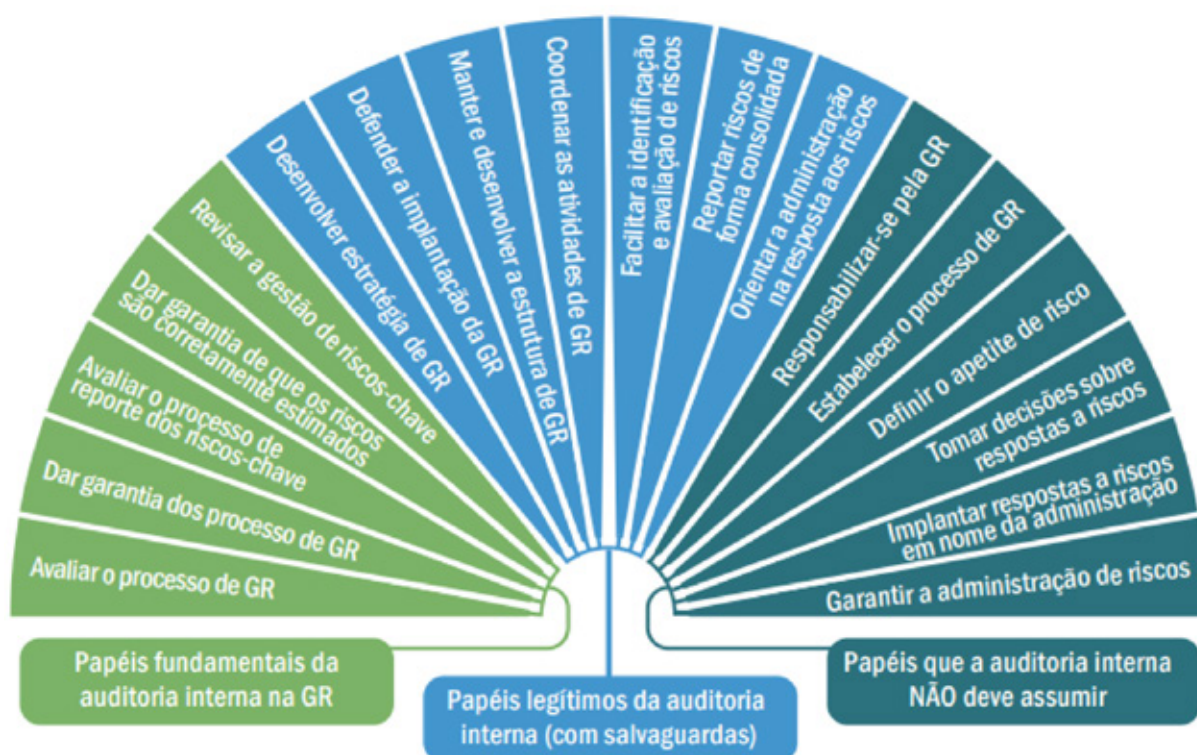
De acordo com o IIA (2013), a alta administração e os órgãos de governança têm a responsabilidade e o dever de prestar contas sobre o estabelecimento dos objetivos estratégicos, o direcionamento estratégico e as estruturas e processos de governança desenhados e implementados para melhor gerenciar os riscos durante a realização dos objetivos. Portanto, essas instâncias têm responsabilidade primária para assegurar a existência, o monitoramento e a avaliação de um efetivo sistema de gestão de riscos e controle interno, bem como utilizar as informações resultantes desse sistema para apoiar as tomadas de decisão. Em conformidade com o posicionamento do IIA, está a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que adota o modelo das 3 linhas de defesa. No âmbito do Poder Executivo Federal, as 3 linhas de defesa são:

10 Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos do TCU, página 26

- **1ª linha de defesa:** são os controles internos da gestão implementados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, cuja finalidade é propiciar o alcance dos objetivos dessas organizações públicas;
- **2ª linha de defesa:** são instâncias de supervisão e monitoramento dos controles internos da gestão, tais como, comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade, compliance;
- **3ª linha de defesa:** são as auditorias internas no âmbito da Administração, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (1ª linha) e da supervisão dos controles internos (2ª linha).

Na figura a seguir, extraída de IIA (2009), são indicados os papéis fundamentais que a auditoria interna deve assumir; os papéis que ela deve assumir com cautela para não prejudicar sua independência e objetividade; e os papéis que não deve assumir.

Figura 2 - O papel da auditoria interna no gerenciamento de riscos



Fonte: IIA, 2009

Em termos práticos, esse gráfico possibilita que, nos casos em que a Unidade Auditada não possua processo de gerenciamento de riscos maduro e cadastro de riscos con-

fiável, a estratégia a ser adotada pela UAIG seja realizar planejamento alternativo, de modo a identificar e avaliar os riscos, com a finalidade de priorizar os seus trabalhos com base em riscos. Nesse sentido, a UAIG está exercendo papel legítimo (com salvaguardas), situando-se na zona azul do leque acima.

Em harmonia com as diretrizes definidas pelo IIA, a IN nº 03/2017 estabelece que o propósito da atividade de auditoria interna governamental é aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, por meio de avaliações, assessorias e aconselhamentos baseados em riscos. Para tanto, no planejamento de suas atividades, é fundamental que se considerem as estratégias, os objetivos, as prioridades, as metas da Unidade Auditada, além dos riscos a que seus processos estão sujeitos.

2.2 Definição de Auditoria Baseada em Riscos pelo IIA

Para considerar os riscos nas atividades de auditoria, o IIA passou a dar ênfase à ABR que, segundo uma linha majoritária do IIA, consiste em

“uma metodologia que associa a auditoria interna ao arcabouço global de gestão de riscos de uma organização. A ABR possibilita que a auditoria interna dê garantia ao conselho diretivo de que os processos de gestão de riscos estão gerenciando os riscos de maneira eficaz em relação ao apetite a riscos.”¹¹

De acordo com essa linha, se, na unidade auditada, o processo de gestão de riscos é incipiente ou não existe, não há que se falar em realização de ABR nessa organização¹². Nesse caso, os auditores devem promover a boa prática da gestão de riscos para melhorar o sistema de controles internos. (CICCO, 2007). De acordo com essa proposta, a implementação e a operação contínua da ABR dependem de três estágios¹³:

1. Avaliação da maturidade da gestão de riscos: fornece uma indicação da confiabilidade do cadastro de riscos para subsidiar o planejamento da auditoria. O grau de maturidade da gestão de riscos pode variar entre:

- **Ingênuo** - quando não há abordagem formal desenvolvida para a gestão de riscos;
- **Consciente** – quando há abordagem para a gestão de riscos dispersa em alguns setores;

11 CICCO, 2007

12 Segundo CICCO (2007), se o arcabouço de gestão de riscos não for robusto ou não existir, a organização não está pronta para a ABR. Mais importante ainda, significa que o sistema de controles internos da organização é fraco.

13 No guia CICCO (2007) há orientações de como proceder em cada um dos três estágios.

- **Definido** – quando há estratégia e políticas implementadas e comunicadas e o apetite por riscos está especificado;
- **Gerenciado** – quando a abordagem corporativa para a gestão de riscos está desenvolvida e comunicada; e
- **Habilitado** – quando a gestão de riscos e controles internos está totalmente incorporada às operações.

2. Planejamento de auditorias periódicas: priorização dos trabalhos (auditorias e/ou consultorias) a serem realizados pela unidade de auditoria para um período específico, conforme expectativas do conselho diretivo, incluindo os processos de gestão de riscos, o manejo dos riscos-chaves e o registro e relato de riscos; e

3. Auditorias individuais: trabalhos realizados com base em riscos, de modo a fornecer garantias sobre partes do arcabouço de gestão de riscos, incluindo mitigação de riscos individuais ou de grupos de riscos.

Pelo exposto, conclui-se que, para a realização de ABR, é requisito que a unidade auditada possua um processo de gestão de riscos robusto. É, portanto, um conceito mais restrito.

O próprio *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2017), no entanto, por meio das IPPF¹⁴, estabelece que o planejamento das atividades da auditoria interna seja realizado com base em riscos e leve em consideração as metas da organização. E, embora estabeleça que se considere também a maturidade dos processos de gestão de riscos, não dispensa as unidades de considerar os riscos no seu planejamento, independente da maturidade da gestão de risco da organização a que a Auditoria Interna estiver vinculada:

2010. Planejamento - O executivo-chefe de auditoria deve estabelecer um plano baseado em riscos para determinar as prioridades da atividade de Auditoria Interna, de forma consistente com as metas da organização. (IIA, 2017)

Ainda no que se refere ao desenvolvimento do plano baseado em riscos, segundo o IIA, é necessário que o executivo-chefe de auditoria obtenha entendimento da estratégia, dos objetivos-chaves, dos riscos associados e dos processos de gerenciamento de riscos da organização. A elaboração do plano deve ser documentada e realizada

14 Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF)

ao menos uma vez no ano, devendo-se levar em consideração informações da alta administração e do conselho.¹⁵

2.3 Definição de ABR no âmbito do Poder Executivo Federal

Tanto a IN SFC nº 03/2017 quanto a IN SFC nº 09/2018 passaram a exigir que, “na elaboração do planejamento anual da auditoria, a UAIG considere o planejamento estratégico da Unidade Auditada, as expectativas da alta administração e demais partes interessadas, os riscos significativos a que a Unidade Auditada está exposta e os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada¹⁶. Verifica-se, portanto, convergência das normas da SFC-CGU às IPPF.

No âmbito do Governo Federal brasileiro, com a publicação da IN nº 03/2017, tornou-se evidente a necessidade de elaboração do plano de auditoria baseado em riscos¹⁷, inclusive para a SFC-CGU e as Controladorias Regionais da União nos estados¹⁸, por também exercerem a atividade de auditoria interna governamental no âmbito do Poder Executivo Federal.

Ainda no que se refere à convergência às normas internacionais de auditoria interna, no que tange ao desenvolvimento do planejamento das atividades de auditoria, verifica-se, mais uma vez a sintonia das normas da CGU com as IPPF.

Na mesma linha, no item 85 da IN nº 03/2017, transcrito a seguir, o normativo estabelece ser mandatório que a UAIG realize a prévia identificação de todo o universo de

15 Para desenvolver o plano baseado em riscos, o executivo-chefe de auditoria se reúne com a alta administração e o conselho e obtém um entendimento das estratégias, objetivos-chave de negócios, riscos associados e processos de gerenciamento de riscos da organização. O executivo-chefe de auditoria deve revisar e ajustar o plano conforme necessário, em resposta às mudanças do negócio, riscos, operações, programas, sistemas e controles da organização.

2010.A1 – O planejamento dos trabalhos da atividade de Auditoria Interna deve ser baseado em uma avaliação de risco documentada, realizada pelo menos anualmente. As informações fornecidas pela alta administração e pelo conselho devem ser consideradas no processo.

2010.A2 – O executivo-chefe de auditoria deve identificar e considerar as expectativas da alta administração, conselho e outras partes interessadas, acerca dos pareceres e outras conclusões de Auditoria Interna.

2010.C1 – O executivo-chefe de auditoria deveria se basear, ao considerar a aceitação de propostas de trabalhos de consultoria, no potencial destes trabalhos para aperfeiçoar o gerenciamento de riscos, de adicionar valor e de melhorar as operações da organização. Os trabalhos aceitos devem ser incluídos no planejamento.

16 IN SFC nº 09/2018

17 84. A definição do Plano de Auditoria Interna é a etapa de identificação dos trabalhos a serem realizados prioritariamente pela UAIG em um determinado período de tempo. O planejamento deve considerar as estratégias, os objetivos, as prioridades, as metas da Unidade Auditada e os riscos a que seus processos estão sujeitos. O resultado é um plano de auditoria interna baseado em riscos. (original sem grifo)

18 4. A atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo Federal é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) elencadas a seguir:

a) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Controladorias Regionais da União nos estados, que fazem parte da estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);

auditoria e considere as expectativas da alta administração e demais partes interessadas em relação à atividade de auditoria interna.

85. A UAIG deve realizar a prévia identificação de todo o universo auditável e considerar as expectativas da alta administração e demais partes interessadas em relação à atividade de auditoria interna para a elaboração do Plano de Auditoria Interna, bem como, a análise de riscos realizada pela Unidade Auditada por meio do seu processo de gerenciamento de riscos.

No item 4 do MOT, há descrições acerca de orientações técnicas quanto ao planejamento da UAIG. Conforme extraído da norma, o planejamento da auditoria interna se divide em duas etapas, quais sejam:

- a.** definição do Plano de Auditoria Interna baseado em riscos (etapa de identificação dos trabalhos a serem realizados prioritariamente pela UAIG)¹⁹;
- b.** planejamento dos trabalhos (individuais) de auditoria.

De acordo com a IN nº 08/2017, o plano anual de auditoria baseado em riscos tem por principal finalidade garantir que a UAIG concentre seus trabalhos nos objetos de auditoria com maior exposição a ameaças que possam afetar o alcance dos seus objetivos.

Ainda de acordo com essa norma, a elaboração do Plano de Auditoria Interna deve estar em harmonia com as estratégias e os objetivos das organizações, considerando:

- O planejamento estratégico da Unidade Auditada;
- As expectativas da alta administração e demais partes interessadas;
- A análise de riscos realizada pela Unidade Auditada por meio do seu processo de gerenciamento de riscos, se houver.

Segundo a norma, se a Unidade Auditada não tem um processo formal de gerenciamento de riscos ou seu cadastro de riscos não é confiável, a UAIG deve se comunicar com a alta administração, de forma a obter entendimento sobre os principais processos e os riscos a eles associados.

Segundo a IN nº 08/2017, recomenda-se que, para o desenvolvimento do plano de auditoria interno baseado em riscos, a UAIG leve em consideração as seguintes etapas, devendo-se documentar todo o processo:

19 O presente trabalho trata do planejamento do item “a” no âmbito do tema mobilidade urbana, cujo gestor federal era a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana.

- a.** Entendimento da Unidade Auditada;
- b.** Definição do universo de auditoria;
- c.** Avaliação da maturidade da gestão de riscos; e
- d.** Seleção dos trabalhos de auditoria com base em riscos.

Pelo exposto, verifica-se que as normas da SFC-CGU estão em consonância com as normas para a prática profissional de auditoria interna do IIA.

A seguir são descritas com mais detalhes cada uma dessas etapas, levando-se também em consideração elementos descritos no Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos do TCU²⁰.

2.3.1 Entendimento da Unidade Auditada

De acordo com o MOT, a “finalidade dessa etapa é adquirir conhecimentos sobre a Unidade Auditada; os seus objetivos; as estratégias e os meios pelos quais ela monitora o seu desempenho e os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos”.

Há duas abordagens que podem ser utilizadas nessa etapa, quais sejam, top-down e bottoup. A primeira se inicia no nível da unidade, identificando-se os objetivos organizacionais, os principais processos relacionados a cada um desses objetivos até chegar ao nível da atividade. Na segunda, o processo é o inverso: inicia-se pelo exame das atividades até chegar ao nível dos processos e, posteriormente, aos objetivos relacionados a esses processos.

As principais informações que devem ser obtidas nessa etapa são:

- Direcionamento estratégico da organização (missão, visão, valores);
- Objetivos chaves e estratégicos;
- Macroprocessos relevantes e processos relevantes para a sua realização;
- Áreas, funções e atividades relevantes para a realização dos objetivos e respectivos responsáveis; e

- Medidas de desempenho (metas, indicadores-chaves de desempenho e variações aceitáveis no desempenho).

Segundo SINEK (2011) apud TCU (2018), um bom entendimento pode ser obtido guiando-se pelas seguintes questões:

- Por quê (*why*) a organização existe? – o seu propósito. Nessa etapa, identificam-se a missão e os objetivos-chaves da organização, a sua finalidade;
- Como (*how*) a organização faz? – o processo. Nessa etapa, deve ser identificada a forma como a organização se estrutura e atua para atender o seu propósito. As informações importantes são: os objetivos estratégicos, os macroprocessos, processos, áreas, funções e atividades relevantes, além da visão e dos valores fundamentais²¹;
- O quê (*what*) a organização faz? – o resultado. Nessa etapa, identificam-se os produtos, bens e serviços que são entregues pela organização para cumprimento do seu propósito.

Informações importantes são as medidas de desempenho (metas, indicadores de desempenho e variações aceitáveis no desempenho) e o histórico dos resultados alcançados.

O produto final a ser documentado nessa etapa é o entendimento da unidade auditada.

2.3.1.1 Definição do Universo de Auditoria

De acordo com o MOT, é recomendável que a definição do universo de auditoria seja estruturada após o entendimento da unidade auditada, porquanto há necessidade de amplo conhecimento do negócio dessa Unidade. Somente após a compreensão dos objetivos da organização e dos seus principais processos, será possível definir os objetos que compõem o universo de auditoria.

Segundo o MOT, o universo de auditoria é o conjunto de objetos sobre os quais a UAIG pode realizar suas atividades de auditoria interna, seja prestando avaliação ou consultoria. Os objetos podem ser: unidades de negócios, linhas de produtos ou serviços, processos, programas, sistemas, controles, operações, contas, divisões, funções, procedimentos, políticas, entre outros.

Sendo assim, é necessário que a UAIG primeiramente defina qual é o conceito de objeto de auditoria que será adotado para a delimitação do seu universo de auditoria

21 Nessa etapa, o modelo de cadeia de valor de Michael Porter pode ser bastante útil para apoiar as análises.

e posterior desenvolvimento do plano de auditoria com base em riscos. Segundo o MOT, há necessidade de validação do conceito junto à instância responsável pela aprovação do Plano de Auditoria Interna, porquanto todo o planejamento de auditoria interna será realizado com base nesses objetos.

Posteriormente é preciso definir quais informações constarão do cadastro dos objetos identificados de modo a permitir o entendimento do universo de auditoria da UAIG. Podem ser as seguintes as informações: descrição do objeto, área responsável, principais normativos relacionados, eventuais riscos já levantados pela UAIG ou pela organização, entre outras.²²

Após a definição do conceito de objeto de auditoria e como será descrito, os auditores responsáveis por essa etapa devem organizar os objetos que comporão o universo de auditoria e documentá-los. Preferencialmente, os objetos devem ser organizados de forma hierárquica, de modo que permita agregações de níveis variados, e possam ser comparados a outros que estejam no mesmo nível.

2.3.1.2 Avaliação da Maturidade da gestão de Riscos

Segundo o MOT, a importância dessa etapa no desenvolvimento do Plano de Auditoria Interna é conferir à equipe de auditoria uma indicação da confiabilidade do cadastro de riscos da Unidade Auditada, se houver, bem como auxiliar a UAIG na definição de sua estratégia de auditoria. Isso ocorre porque a utilização do cadastro de risco e a definição da estratégia de auditoria da UAIG dependem do grau de maturidade da gestão de riscos da Unidade Auditada. No quadro a seguir, é possível verificar as possíveis estratégias da UAIG em função da maturidade da gestão de riscos da Unidade Auditada.

Quadro 2 - Relação entre a Maturidade da Gestão de Riscos e o Planejamento da Auditoria

| Maturidade da gestão de riscos | Cadastro de Riscos | Estratégia da UAIG |
|--|---|---|
| Gestão de riscos e controles internos incorporados às operações da Unidade Auditada. | A UAIG utiliza o cadastro de riscos da Unidade Auditada, se julgá-lo confiável. | Avaliação da eficácia do processo de gerenciamento de riscos e das medidas adotadas pela administração como respostas a riscos. |

22 IN nº 08/2017

Inexistência de abordagem formal de gestão de riscos ou processo de gestão de riscos incipiente.

A UAIG utiliza método de planejamento alternativo, por exemplo, baseado em fatores de riscos ou a partir de riscos identificados pela própria UAIG

i. Avaliação dos processos de controle com o objetivo de verificar se estão funcionando de acordo com os padrões estabelecidos e contribuindo para o alcance dos objetivos.

ii. Ações de sensibilização e/ou trabalhos de consultoria voltados para a promoção e a indução de práticas de gestão de riscos e controles interno

Fonte: Manual de Orientações Técnicas da atividade de Auditoria interna Governamental do Poder Executivo Federal – MOT, pág. 53.

Pelo exposto, verifica-se que é relevante que a equipe de auditoria realize avaliação da maturidade da gestão de riscos da Unidade Auditada, de modo a definir a estratégia de auditoria da UAIG.

Como referência para a realização dessa etapa, pode ser utilizado o Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos. Nesse roteiro, são apresentados os procedimentos que devem ser adotados pela equipe de auditoria para realizar auditoria com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em uma organização pública e identificar os aspectos que necessitam ser aperfeiçoados. Para a realização da auditoria com base no roteiro, são elencados os critérios para avaliação, bem como modelo detalhado da Matriz de Planejamento.

2.3.1.3 Seleção dos trabalhos de Auditoria com base em riscos

Para a elaboração dessa etapa, o MOT apresente três formas, quais sejam:

- a.** Seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela Unidade Auditada;
- b.** Seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela UAIG; e
- c.** Seleção dos trabalhos com base em fatores de risco.

A seguir são apresentadas, de forma resumida, as etapas para aplicação dessas formas.

2.3.1.3.1 Seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela Unidade Auditada

Segundo o MOT, essa forma de seleção depende de a UAIG obter segurança razoável de que o processo de gerenciamento de riscos da Unidade Auditada apresenta alto nível de maturidade e, conseqüentemente, uma indicação de que o cadastro de riscos é confiável e que, portanto, poderá ser utilizado para a elaboração do Plano de Auditoria Interna.

O próximo passo dessa etapa é realizar a vinculação dos riscos aos objetos de auditoria, podendo-se agrupar os riscos da mesma forma que a estrutura do universo: por categorias ou por unidade administrativa, função, macroprocesso, política... Em seguida, é necessário classificar os objetos de auditoria com base nos riscos associados a cada um deles.

2.3.1.3.2 Seleção dos trabalhos com base na avaliação de riscos realizada pela UAIG

De acordo com o MOT, essa forma de seleção dos trabalhos pode ser aplicada quando a Unidade Auditada não possui cadastro de riscos, pois o gerenciamento de riscos não foi implementado, ou não é confiável. Nesse caso, a UAIG pode selecionar os trabalhos de auditoria com base na identificação e avaliação de riscos realizada por ela própria.

Para a realização desse processo, é essencial a interação da UAIG com a alta administração e com os gestores durante todo o processo.

As etapas recomendadas pelo MOT são:

- Conhecimento dos objetivos organizacionais;
- Identificação e avaliação dos riscos que podem ameaçar o atingimento dos objetivos organizacionais;
- Associação dos riscos ao universo de auditoria.²³

2.3.1.3.3 Seleção dos trabalhos com base em fatores de risco.

Por fim, outra forma de selecionar os trabalhos de auditoria com base em riscos, segundo o MOT, é associar os objetos de auditoria a fatores de riscos. Geralmente, esse

23 Detalhes da realização dessas etapas estão descritas no MOT, pp.53-56.

método envolve dois estágios, a saber: definição dos fatores de risco e priorização dos objetos de auditoria.

2.3.2 Riscos

Para uma melhor compreensão de como a equipe de auditoria pode proceder para identificar e avaliar os riscos que podem ameaçar o atingimento dos objetivos organizacionais, é importante compreender o conceito de risco.

Risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que afete adversamente a realização de objetivos.²⁴

De forma simplificada, o modelo matemático do risco pode ser entendido como o produto entre duas variáveis, a probabilidade e o impacto.

De acordo com o Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos do TCU, para realizar análises de riscos, existem três abordagens, quais sejam: qualitativa, quantitativa e semiquantitativa, que podem ser utilizadas de acordo com o rigor, a precisão e o tempo disponível necessários para a análise. Para as análises semiquantitativas, podem ser usadas escalas como as apresentadas a seguir:

Quadro 3 – Escala de Probabilidade

| Probabilidade | Descrição da Probabilidade | Peso |
|---------------|---|------|
| Muito baixa | Evento improvável de ocorrer. Excepcionalmente poderá ocorrer, porém não há elementos ou informações que indiquem essa possibilidade | 1 |
| Baixa | Evento raro de ocorrer. O evento poderá ocorrer de forma inesperada, havendo poucos elementos ou informações que indicam essa possibilidade. | 2 |
| Média | Evento possível de ocorrer. Há elementos e/ou informações que indicam moderadamente essa possibilidade. | 5 |
| Alta | Evento provável de ocorrer. É esperado que o evento ocorra, pois os elementos e as informações disponíveis indicam de forma consistente essa possibilidade. | 8 |
| Muito alta | Evento praticamente certo de ocorrer. Inequivocamente o evento ocorrerá, pois os elementos e/ou informações disponíveis indicam claramente essa possibilidade. | 10 |

Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. (adaptada)

24 Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos do TCU, página 9.

Quadro 4 – Escala de Impacto

| Impacto | Descrição do Impacto | Peso |
|-------------|--|------|
| Muito baixo | Degradação de operações ou atividades de processos, projetos ou programas da organização, porém causando impactos mínimos nos objetivos de prazo, custo, qualidade, escopo, imagem ou relacionados ao atendimento de metas, padrões ou à capacidade de entrega de produtos/serviços às partes interessadas (clientes internos/externos, beneficiários). | 1 |
| Baixo | Degradação de operações ou atividades de processos, projetos ou programas da organização, causando impactos pequenos nos objetivos . | 2 |
| Médio | Interrupção de operações ou atividades de processos, projetos ou programas, causando impactos significativos nos objetivos, porém recuperáveis . | 5 |
| Alto | Interrupção de operações ou atividades de processos, projetos ou programas da organização, causando impactos de reversão muito difícil nos objetivos . | 8 |
| Muito alto | Paralisação de operações ou atividades de processos, projetos ou programas da organização, causando impactos irreversíveis/catastróficos nos objetivos . | 10 |

Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. (adaptada)

Como forma de classificar o risco, após o produto da probabilidade e do impacto, conforme os pesos apresentados nos quadros anteriores, pode-se utilizar como referência a escala apresentada no quadro seguir:

Quadro 5 – Escala para classificação de níveis de risco

| RB (Risco Baixo) | RM (Risco Médio) | RA (Risco Alto) | RE (Risco Extremo) |
|------------------|------------------|-----------------|--------------------|
| 0 – 9,99 | 10 – 39,99 | 40 – 79,99 | 80 - 100 |

Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017. (adaptada)

Da combinação da probabilidade e do impacto das escalas representadas no Quadro 2 e no Quadro 3, obtém-se a matriz de riscos²⁵ a seguir:

²⁵ Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017

Figura 3 – Matriz de Riscos

| | | | | | | |
|---------------|-------------|-------------|-------|-------|------|------------|
| IMPACTO | Muito Alto | 10 | 20 | 50 | 80 | 100 |
| | 10 | RM | RM | RA | RE | RE |
| | Alto | 8 | 16 | 40 | 64 | 80 |
| | 8 | RB | RM | RA | RA | RE |
| | Médio | 5 | 10 | 25 | 40 | 50 |
| | 5 | RB | RM | RM | RA | RA |
| | Baixo | 2 | 4 | 10 | 16 | 20 |
| | 2 | RB | RB | RM | RM | RM |
| | Muito Baixo | 1 | 2 | 5 | 8 | 10 |
| 1 | RB | RB | RB | RB | RM | |
| | | Muito Baixa | Baixa | Média | Alta | Muito alta |
| | | 1 | 2 | 5 | 8 | 10 |
| PROBABILIDADE | | | | | | |

Ao se plotarem os riscos identificados na Matriz de Riscos, como apresentado na figura anterior, é possível identificar visualmente os riscos mais significativos e que devem ser priorizados numa possível seleção de trabalhos pela auditoria interna, após os riscos serem associados aos respectivos objetos de auditoria.

3. Metodologia

A metodologia prevista para o desenvolvimento desta monografia está representada pelas seguintes etapas:

- Realização de pesquisa bibliográfica sobre o tema abordado: plano de auditoria baseado em riscos;
- Levantamento de documentação contendo informações necessárias à aplicação da metodologia de PABR para o planejamento anual de auditoria;
- Realização de entrevistas com os gestores da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob) do Ministério das Cidades;
- Com base nos conceitos descritos no referencial teórico e nas atividades citadas anteriormente, elaboração de proposta de aplicação das quatro etapas

definidas no MOT (Entendimento da Unidade Auditada; definição do universo de auditoria; avaliação da maturidade da gestão de riscos; e seleção dos trabalhos de auditoria com base em riscos) para o tema mobilidade urbana.

4. Resultados obtidos

Os resultados apresentados neste capítulo compõem a proposta de aplicação e materialização da metodologia de elaboração do plano de auditoria interna baseado em riscos prevista no MOT.

A seguir são apresentados, com maiores detalhes, a forma como foram desenvolvidas as quatro etapas definidas no MOT, os documentos utilizados como insumo para cada etapa e os produtos resultantes de cada uma delas.

4.1 Entendimento da Unidade Auditada

Definiu-se como Unidade Auditada a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – Semob, que era a gestora federal responsável por implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU.

O produto esperado neste item, denominado “entendimento da unidade auditada”, que é o próprio nome da etapa, foi obtido utilizando-se os seguintes documentos:

- Plano Estratégico Ministério das Cidades (atualização 2018);
- Relatório de Gestão da Semob do exercício de 2017; e
- Registros de entrevistas com os gestores da Semob.

Esse produto foi materializado por meio dos papéis de trabalho permanentes, mas pode ser modificado à medida que novas informações relevantes surjam no âmbito da unidade auditada, tais como, mudança da legislação, alteração do planejamento estratégico, entre outras.

Conforme dito anteriormente, um bom entendimento da unidade auditada pode ser obtido guiando-se pelas seguintes questões:

- Por quê (*why*) a organização existe? – o propósito;
- Como (*how*) a organização faz? – o processo; e

- O quê (*what*) a organização faz? – o resultado.

4.1.1 Propósito

Primeiramente, será apresentado o propósito, ou seja, o motivo da existência da Semob²⁶, que pode ser traduzido por sua missão e objetivos-chaves. A sua missão era “Promover a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana com a finalidade de proporcionar acesso universal à cidade, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.²⁷

A Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. No art. 25 dessa lei estavam elencadas as competências do Ministério das Cidades²⁸.

No que se refere ao tema mobilidade urbana²⁹, objeto deste trabalho, a Semob era a secretaria finalística do Ministério das Cidades responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. Conforme o RG/2017 da Semob, a PNMU pode ser “entendida como a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município, priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.³⁰

No que tange aos objetivos-chaves da Semob, elencados no quadro a seguir, eles foram extraídos da Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da PNMU:

26 De acordo com o Decreto nº 9.666, de 02 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional, a Secretaria responsável por fomentar a implantação da PNMU é agora a Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos.

27 Mapa Estratégico da Semob 2014-2018 (anexo I)

28 Art. 25. Constitui área de competência do Ministério das Cidades: I - política de desenvolvimento urbano; II - políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; III - promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e com as organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, habitação, saneamentos básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; IV - política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; V - planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamentos básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e VI - participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

29 No art. 25 da Lei nº 13.502/2017 está escrito “transporte urbano e trânsito”

30 Relatório de Gestão da Semob do exercício de 2017, página 22

Quadro 6 – Objetivos-chaves da Semob**Lei nº 12.587/2012 (PNMU), art. 7º**

- I - Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- II - Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- IV - Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
- V - Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Fonte: Lei nº 12.587/2012 (PNMU).

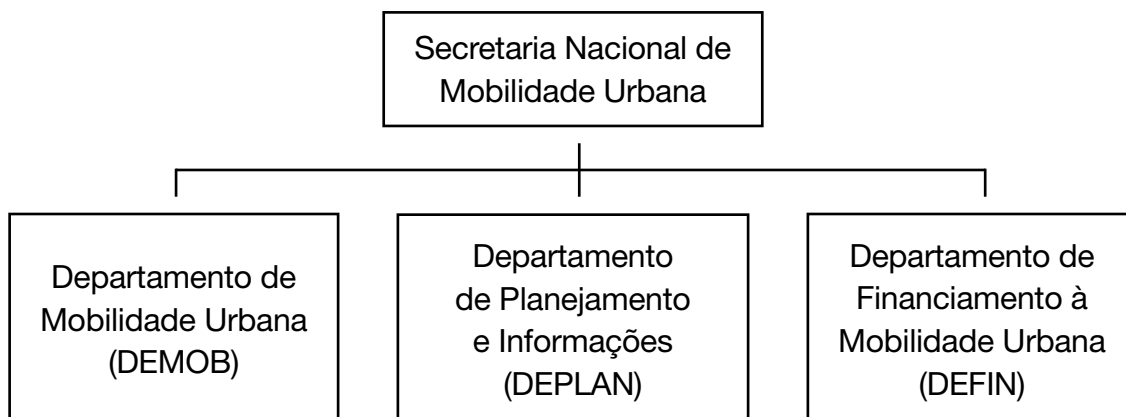
Pelo exposto, depreende-se que a finalidade da Semob era formular e implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, de modo a garantir o direito do cidadão à mobilidade urbana eficiente.

4.1.2 Processo

Neste item, dando continuidade à proposta de aplicação das 4 etapas, será apresentado de que forma a Semob se estruturava e atuava para atender ao seu propósito, ou seja, o “como”. Para isso, foram identificados os objetivos estratégicos, os macroprocessos, os respectivos processos, as atividades relacionadas a cada processo e as áreas responsáveis pela realização dos objetivos, além da visão e dos valores fundamentais.

As informações que compõem este item foram obtidas por meio de consulta ao Decreto de Estrutura Regimental, ao planejamento estratégico da organização, ao Relatório de Gestão (RG) e também por meio de entrevistas realizadas com os gestores da unidade pesquisada.

Na figura a seguir, é apresentado o organograma da Semob:

Figura 4 - Organograma da Semob

As competências da Semob e de seus departamentos estavam elencadas nos artigos 17 a 20 do Decreto nº 8.927/2016, quais sejam:

I - formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional da Mobilidade Urbana e os instrumentos necessários à sua implementação;

II - formular, em articulação com as esferas de governo, com o setor privado e com as organizações não governamentais, políticas, programas e ações relacionados ao acesso aos serviços e à infraestrutura de mobilidade urbana;

III - promover ações de cooperação técnica com Estados, o Distrito Federal e Municípios, organizações públicas e sociedade civil que atuam na área da mobilidade urbana, estimulando a realização de programas e ações de capacitação de recursos humanos, de aprimoramento da gestão e de desenvolvimento tecnológico relacionado aos serviços de transporte coletivo e à circulação urbana;

IV - promover, fomentar e avaliar o aperfeiçoamento institucional e da regulação dos serviços de transporte coletivo urbano, e a articulação e a integração das políticas setoriais de transporte urbano e trânsito nas aglomerações urbanas;

V - promover e estimular estudos e pesquisas na área da mobilidade urbana sustentável, e o aperfeiçoamento da legislação e de mecanismos institucionais diferenciados para os usuários do transporte coletivo;

VI - organizar e difundir informações para o planejamento e a gestão da Política de Mobilidade Urbana;

VII - implementar mecanismos para o financiamento da infraestrutura e dos serviços de transporte coletivo urbano;

VIII - atuar junto ao Departamento Nacional de Trânsito, na promoção e no fomento de programas e ações de apoio institucional para reduzir o número de acidentes e de vítimas no trânsito urbano;

IX - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana;

X - supervisionar as atividades de planejamento, orçamento e gestão no âmbito da Secretaria, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; e

XI - supervisionar a modernização dos sistemas metroferroviários sob a gestão do Governo federal, por meio de empresas vinculadas.

O Planejamento Estratégico da Semob 2017/2018 foi aprovado pela Portaria nº 575, de 4 de outubro de 2017. O Mapa Estratégico (anexo I) da Semob foi extraído da página 31 do seu RG. Do mapa, é possível extrair o direcionamento estratégico da organização (visão e valores), quais sejam:

- **Visão:** Ser protagonista na promoção da mobilidade urbana sustentável no Brasil;
- **Valores:** comprometimento com o interesse público, inovação e espírito colaborativo.

Verifica-se que o direcionamento estratégico estava em harmonia com os princípios, diretrizes e objetivos da PNMU, conforme se depreende da leitura dos art. 5º a 7º da Lei nº 12.587/2012.³¹

31 Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:
I - acessibilidade universal;
II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

O Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades 2014-2018³², atualizado em 2018, trouxe também as “perspectivas”, ou seja, agrupamentos de objetivos que criam valor para a sociedade. As quatro perspectivas no âmbito da Semob são:

- **Sociedade:** são os objetivos finais da política pública sob gestão da Semob. Esses objetivos se confundem com os princípios, diretrizes e objetivos da própria PNMU, portanto, podem ser considerados como os objetivos-chaves da organização;
- **Resultados:** são os objetivos que refletem os resultados esperados pela Semob. Trata-se do caminho escolhido, da estratégia definida pela Semob para viabilizar o atingimento dos seus objetivos-chaves e da sua missão;
- **Processos internos:** são os objetivos dos processos internos da Semob que contribuem para garantir a entrega dos resultados esperados; e
- **Recursos:** descreve os recursos que condicionam e suportam a estratégia.

Os objetivos estratégicos definidos pela Semob foram divididos em perspectivas, conforme o quadro abaixo:

32 Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

- I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
- II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
- V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
- VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e
- VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.
- VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

- I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
- V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Quadro 7 - Perspectivas e Objetivos Estratégicos da Semob

| Perspectivas | Objetivos Estratégicos |
|---------------------------|--|
| Sociedade | (1) Promover a qualidade do sistema de mobilidade urbana de modo a garantir as condições de deslocamentos adequadas para pessoas e cargas (2) Promover o acesso seguro ao território e às oportunidades da vida urbana para todos, com atenção para grupos de baixa renda, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (3) Promover o planejamento, o desenvolvimento institucional, a gestão e a regulação da mobilidade urbana, com participação social (4) Promover a redução dos impactos negativos dos sistemas de mobilidade urbana no meio ambiente e na saúde humana |
| Resultados Institucionais | (5) Ampliar a oferta de serviços de mobilidade urbana (6) Aprimorar o planejamento e gestão da PNMU |
| Processos internos | (7) Gestão da política de Mobilidade Urbana (8) Gestão de Programas e ações |
| Recursos | (9) Dispor de recursos orçamentários e financeiros com continuidade e previsibilidade e buscar novas fontes de financiamento (10) Dispor de capital humano e competências adequados às demandas (11) Dispor de estrutura administrativa e organizacional adequada (12) Dispor de sistemas de informação capazes de modernizar o planejamento e a gestão de política |

Fonte: Mapa Estratégico da Semob. Relatório de Gestão da Semob do exercício de 2017, página 31 (adaptado).

Para o presente estudo, tendo em vista a dificuldade de aprofundar as quatro perspectivas adotadas pela Semob, optou-se por desenvolver o estudo com base naquelas que estão mais diretamente ligadas às áreas finalísticas e também de maior materialidade, seguindo orientação descrita no Manual de Levantamento do TCU.³³ Sendo assim, o escopo deste estudo recaiu sobre os macroprocessos que pretendem viabilizar o atingimento dos objetivos estratégicos inseridos nas perspectivas resultados e processos internos. Como exceção, será abordado o objetivo estratégico “9” do quadro anterior, que pertence à perspectiva “recursos”, o qual traduz o esforço da Secretaria por conseguir fontes de financiamento com previsibilidade e continuidade para materialização da política pública.

Segundo o RG/2017 da Semob, os macroprocessos finalísticos, “são aqueles relacionados com o negócio e a razão de existir da Secretaria, ou seja, com a formulação e implantação da Política de Mobilidade Urbana”. Os macroprocessos finalísticos são:

33 Portaria-Segecex nº 15, de 9 de maio de 2011. (item 6.1 “[...] devem ser priorizados aqueles que suportam os objetivos finalísticos do órgão/entidade e aqueles que envolvam maior materialidade”)

Quadro 8 - Macroprocessos Finalísticos da Semob

| Macroprocesso Finalístico | Descrição | Responsável |
|---|--|---|
| 1. Formulação e gestão de ações estruturantes para o setor de mobilidade urbana | - Formulação e debate das políticas de mobilidade urbana; - Desenvolvimento institucional dos entes federados e demais agentes do setor. | Departamento de Planejamento e Informações (DEPLAN) |
| 2. Gestão e monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana | - Processo de seleção dos empreendimentos e posterior acompanhamento dos trâmites de contratação (OGU e FIN – PAC e OGU não PAC). - Gestão e acompanhamento da execução dos empreendimentos de mobilidade urbana (OGU e FIN – PAC e OGU não PAC) | Departamento de Mobilidade Urbana (DEMOB) |
| 3. Formulação e Gestão dos recursos para a mobilidade urbana | - Desenvolvimento e estímulo de novas formas de financiamento da infraestrutura e dos serviços do setor; - Aperfeiçoamento dos instrumentos de financiamento com vistas a uma maior efetividade dos apoios a empreendimentos de mobilidade urbana | Departamento de Financiamento à Mobilidade Urbana (DEFIN) |

Fonte: Relatório de Gestão da Semob do exercício de 2017, página 35 (adaptado)

Podem também ser considerados como objetivos estratégicos para a Semob, os definidos no PPA 2016-2019³⁴, para o Programa 2048³⁵, quais sejam:

- (i) 0574 - Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária; e
- (ii) 0584 - Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial.

34 Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

35 No que se refere ao Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito, os objetivos 0574 e 0584 eram de responsabilidade da Semob.

Nessa etapa, faz-se necessário vincular os objetivos (chaves e estratégicos) aos macroprocessos, de modo a esclarecer como (how) a organização faz para atingir seu propósito (*why*).³⁶

Para essa vinculação utilizou-se como subsídio a tabela 3 do RG/2017 (anexo II) e os objetivos definidos no PPA. No quadro a seguir, é apresentada proposta para essa vinculação, entre objetivos e macroprocessos.

Quadro 9 – Vinculação entre Objetivos da Semob e Macroprocessos Finalísticos

| Objetivos-chaves e estratégicos | Macroprocessos Finalísticos |
|--|--|
| (6) Aprimorar o planejamento e gestão da PNMU; (7) Gerir a Política de Mobilidade Urbana; e (ii) 0584 - Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial. | 1. Formulação e gestão de ações estruturantes para o setor de mobilidade urbana. |
| (5) Ampliar a oferta de serviços de mobilidade urbana; (8) Gerir Programas e Ações; e (i) 0574 - Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária | 2. Gestão e monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana. |
| (9) Dispor de recursos orçamentários e financeiros com continuidade e previsibilidade | 3. Formulação e Gestão dos recursos para a mobilidade urbana. |

Fonte: Relatório de Gestão da Semob do exercício de 2017, página 35 (adaptado)

A seguir, para cada macroprocesso finalístico, são apresentados: o objetivo, os processos relacionados, as respectivas atividades, o aspecto organizacional, o marco regulatório, o aspecto orçamentário e o Suporte de Tecnologia da Informação.³⁷ Para o levantamento dos processos foi necessário utilizar a técnica entrevista, com a finalidade de obter informações adicionais, bem como para validar a vinculação de cada processo ao respectivo macroprocesso, pois a Semob ainda não dispunha dessa informação consolidada.

36 Esse processo é fundamental para a etapa de “seleção dos objetos com base em riscos”, descrita mais adiante.

37 Essas informações são úteis para a compreensão dos macroprocessos e identificação dos principais riscos na etapa “Seleção dos objetos de auditoria com base em riscos”.

4.1.2.1 Macroprocesso 1 - “Formulação e gestão de ações estruturantes para o setor de mobilidade urbana”

Esse macroprocesso estava relacionado à formulação e debate das políticas de mobilidade urbana, bem como ao desenvolvimento institucional dos entes federados e demais agentes do setor.

a. Objetivo

Em síntese, o objetivo desse macroprocesso era o mesmo do PPA 2016-2019, qual seja, implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial (0584).

b. Processos relacionados

Para a realização desse objetivo, a Semob se valia dos seguintes processos, que por sua vez estavam relacionados às atividades abaixo elencadas:

Quadro 10 – Processos relacionados ao Macroprocesso 1

| Macroprocesso Finalístico | Processos | Atividades Relacionadas |
|---|---|---|
| 1. Formulação e gestão de ações estruturantes para o setor de mobilidade urbana | (a) Formulação de Diretrizes para implementação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana | <ul style="list-style-type: none"> - Disseminação e Regulação das diretrizes formuladas; - Processo de Seleção do Avançar Cidades - Grupo 1 e grupo 238; - Elaboração de políticas públicas integradoras; - Abertura de novas linhas de financiamento (ex: BNDES, fundos internacionais, operações urbanas consorciadas...) |
| | (b) Desenvolvimento de estudos e pesquisas | <ul style="list-style-type: none"> - Assinatura de acordos de Cooperação técnica nacionais e internacionais voltados à PNMU e Mudanças de Clima; - Elaboração de guia para auxiliar na elaboração de EVTEA de projetos de sistema de transporte sobre trilhos; - Elaboração de guia de apoio à definição de soluções de transporte público coletivo; - Elaboração de estudos sobre eficiência energética e gestão de mobilidade urbana. |

38 Grupo 1 – Municípios com população de até 250 mil habitantes;
Grupo 2- Municípios com população acima de 250 mil habitantes

| | |
|--|---|
| (c) Apoio ao desenvolvimento institucional dos entes federados e demais agentes do setor | <ul style="list-style-type: none"> - Apoio à elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana; - Programa de Capacitação - PNMU (Cursos EaD e presenciais); - Disseminação de material técnico; - Disseminação da PNMU (palestras, seminários...) - Assistência técnica para o desenvolvimento institucional e elaboração de projetos e de planos de mobilidade urbana |
| (d) Acompanhamento de Empreendimentos de Mobilidade Urbana de Alta Complexidade | <ul style="list-style-type: none"> - Articulação interfederativa entre os entes; - Assistência técnica para empreendimentos de Alta Complexidade; - Acompanhamento dos contratos (ex: VLT Carioca) |
| (e) Avaliação e monitoramento dos resultados da PNMU e Programas | <ul style="list-style-type: none"> - Definição de indicadores de efetividade da PNMU; - Estabelecimento de metas e indicadores do Planejamento Estratégico; - Elaboração do SIMU (para auxiliar na coleta dados dos municípios e permitir o diagnóstico das condições de mobilidade urbana); - Avaliação do atingimento das metas do PPA; - Balanço do PAC; - Elaboração de Relatórios Gerenciais para subsidiar as tomadas de decisões da Alta gestão da Semob |

Fonte: Elaboração própria. Validado com o gestor por meio de entrevista.

c. Aspecto organizacional

A unidade responsável pela gestão desse macroprocesso e dos processos relacionados era o Departamento de Planejamento e Informações (DEPLAN). Até dezembro de 2018, o DEPLAN estava dividido em duas gerências e uma coordenação de informações. O quadro a seguir apresenta a responsabilidade de cada gerência no âmbito do DEPLAN.

Quadro 11 – Divisão da DEPLAN e responsabilidades

| Gerência/Coordenação | Processos |
|--------------------------------------|--|
| Gerência de Estruturação de Projetos | (a) Formulação de Diretrizes para implementação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana; e (d) Acompanhamento de Empreendimentos de Mobilidade Urbana de Alta Complexidade |
| Gerência de Planejamento | (b) Desenvolvimento de estudos e pesquisas; e (c) Apoio ao desenvolvimento institucional dos entes federados e demais agentes do setor |
| Coordenação de Informações | (e) Avaliação e monitoramento dos resultados da PNMU e Programas |

Fonte: elaboração própria. Validado com o gestor por meio de entrevista.

d. Marco regulatório

Os principais normativos utilizados no âmbito da DEPLAN eram:

- IN nº 27/2017 - Regulamenta a reformulação do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - Pró-Transporte;
- IN nº 28/2017 – Seleção do Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana – Grupo 1 (para municípios com até 250 mil habitantes);
- IN nº 16/2018 – Seleção do Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana - Grupo 2 (municípios com população superior a 250 mil habitantes conforme projeção do IBGE para o ano de 2016);
- Lei nº 12.587/2012 – PNMU;
- Portaria nº 427/2018 - Altera a Portaria nº 262, de 7 de junho de 2013, que estabelece regras e procedimentos para propostas selecionadas no âmbito do PAC Mobilidade Grandes Cidades que pretendam utilizar Parceria Público-Privada (PPP);
- MICE PAC – Portaria nº 164/2013 do MCidades.

e. Aspecto orçamentário

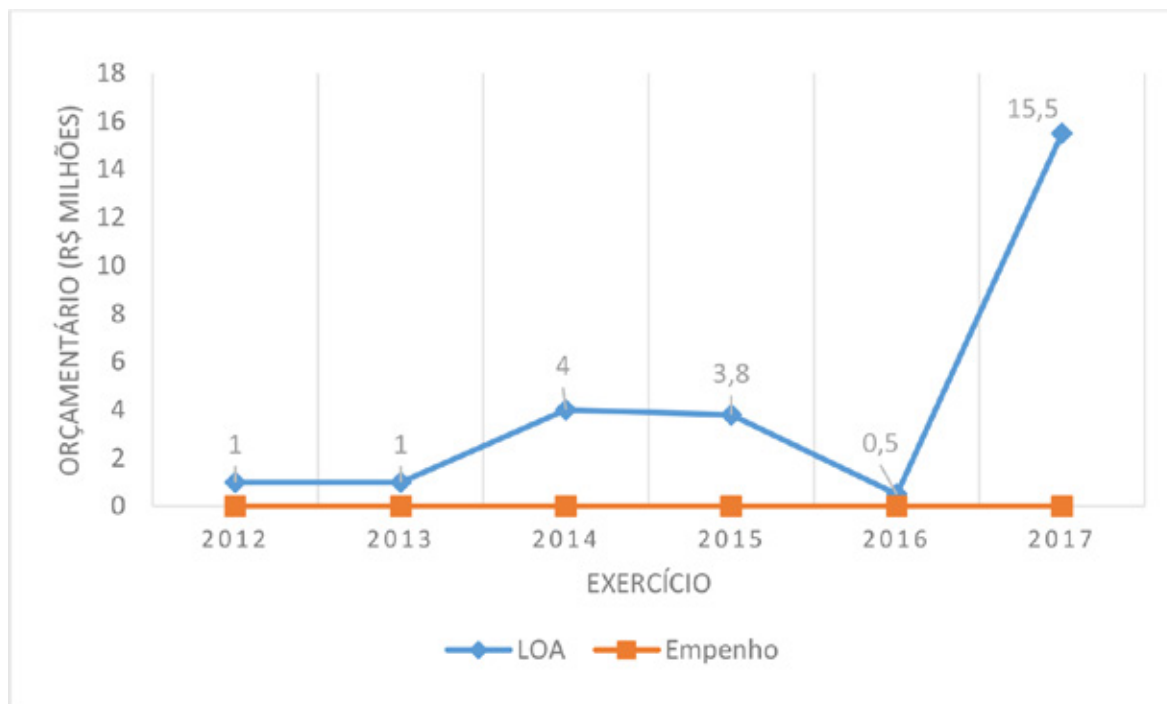
Para a implementação do objetivo desse macroprocesso, existiam duas ações orçamentárias na LOA, conforme o quadro a seguir:

Quadro 12 – Ações Orçamentárias relacionadas ao Macroprocesso 1

| Ação Orçamentária | Descrição | Meta | Especificação dos Produtos |
|---|---|-------------------|---|
| Ação 2D49 - Apoio ao Desenvolvimento Institucional para a Gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana | Fomenta o desenvolvimento institucional da gestão da mobilidade urbana com o objetivo de melhorar a qualidade e a eficiência do transporte público coletivo urbano, incentivar a utilização de modos não-motorizados de transporte - a pé e bicicleta, melhorar a acessibilidade para as pessoas com deficiência física e com mobilidade reduzida, incentivar o desenvolvimento tecnológico e a adoção de tecnologias não poluentes e incentivar participação social no planejamento e avaliação da qualidade da mobilidade urbana. | Projeto Apoiado | Publicações, sistemas de informações, textos, assistência técnica, cursos, seminários e encontros técnicos voltados para área de mobilidade urbana. |
| Ação 10 SR - Apoio à Elaboração de Projetos de Sistemas Integrados de Transporte Coletivo Urbano | Contempla a elaboração de projetos básicos e/ou executivos de sistemas de transporte público coletivo urbano e de Planos de Mobilidade Urbana, de acordo com os princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Mobilidade Urbana - Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, e da Política Nacional sobre Mudança do Clima - Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. | Projeto Elaborado | Planos de Mobilidade Urbana e Projetos de sistemas de transporte público coletivo urbano |

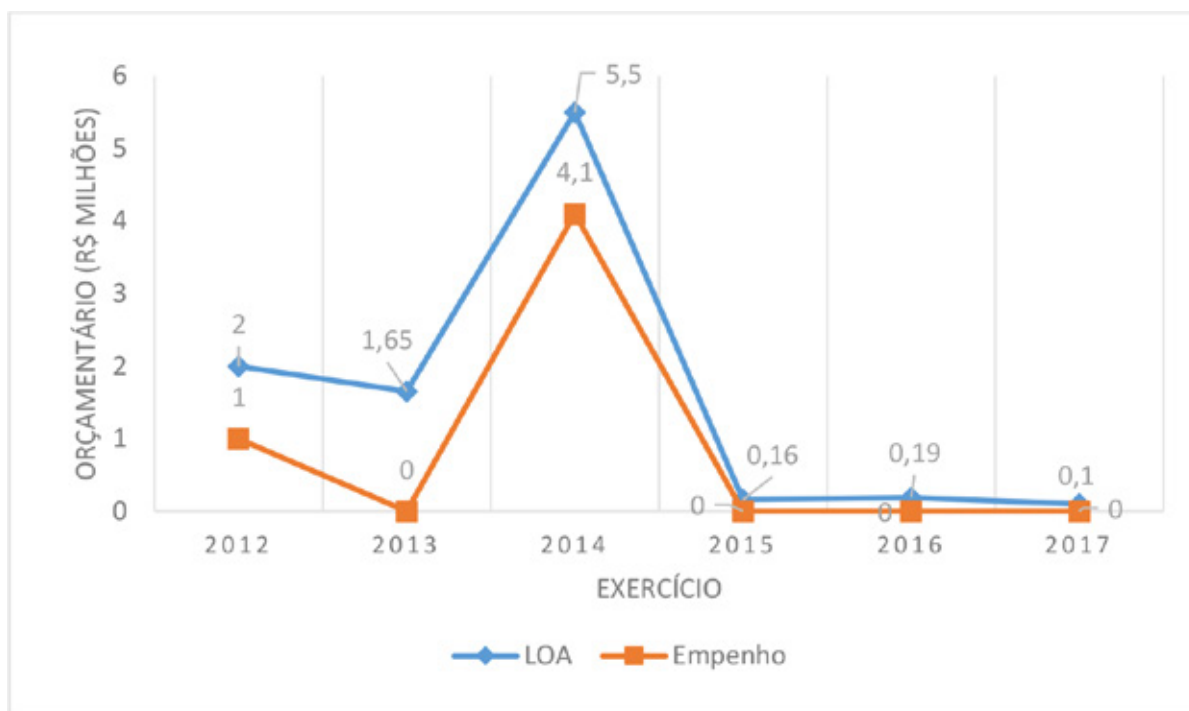
Fonte: Informações extraídas do SIOP

Na figura a seguir, estão representados os recursos orçamentários previstos na LOA, de 2012 a 2017, relativos à Ação 2D49, bem como os valores empenhados.

Figura 5 - Execução Orçamentária da Ação 2D49

Da análise do gráfico, verifica-se que houve uma tendência de crescimento de recursos orçamentários, com exceção do exercício de 2016. Apesar disso, não houve nenhuma execução referente à Ação 2D49 para o período.

Quanto à Ação 10SR, na figura a seguir, também estão representados os recursos orçamentários e os valores empenhados.

Figura 6 - Execução Orçamentária da Ação 10SR

Da análise da figura anterior, verifica-se que houve tendência decrescente de recursos para a ação, com exceção do exercício de 2014. Apesar de haver previsão de recursos orçamentários para a Ação 10SR, nos exercícios de 2013, 2015, 2016 e 2017, sequer houve empenho. No exercício de 2014, houve empenho de R\$ 4,1 milhões, no entanto, não houve execução física.³⁹ Portanto, apesar de ter havido recursos orçamentários para as ações que estão relacionadas ao macroprocesso 1, não houve execução física.

f. Suporte de TI

Os principais sistemas de TI utilizados na DEPLAN eram:

- SACI – utilizado no monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana;
- SeleMOB – utilizado para a seleção dos empreendimentos no âmbito do Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana;
- SEI – utilizado para tramitação dos processos administrativos em geral;
- SIMU – auxilia o diagnóstico da mobilidade urbana;

39 Quadro 11 – Ações de responsabilidade da UJ – OFSS – Ação 10SR, página 54, do RG/2014 da Semob.

- SIAFI – consultas às emendas parlamentares;
- Power BI – extração de relatórios gerenciais (base de dados da CAIXA).

4.1.2.2 Macroprocesso 2 - “Gestão e monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana”

Esse macroprocesso estava relacionado ao processo de seleção dos empreendimentos de mobilidade urbana, ao posterior acompanhamento dos trâmites de contratação e à gestão e acompanhamento da execução dos empreendimentos de mobilidade urbana.

a. Objetivo

Os objetivos desse macroprocesso eram apoiar a implementação, a expansão e a requalificação dos sistemas de mobilidade urbana, por meio das atividades relacionadas à seleção e à contratação de empreendimentos; realizar o acompanhamento da execução desses empreendimentos; e realizar a supervisão técnica das atividades desempenhadas pela mandatária e pelos agentes financeiros.

b. Processos relacionados

Para a realização desse objetivo, a Semob se valia dos seguintes processos que, por sua vez, estavam relacionados às atividades abaixo elencadas:

Quadro 13 – Processos relacionados ao Macroprocesso 2

| Macroprocesso Finalístico | Processos | Atividades Relacionadas |
|--|---|--|
| 2. Gestão e monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana | (f) Análises Técnicas de Enquadramento (Seleção) | - Programa Avançar Cidades – Grupo 02; |
| | (g) Acompanhamento dos Contratos (ou Gestão da Carteira de Empreendimentos) | - Ação 1D73; - OGU (PAC e não PAC); - FIN (PAC e não PAC); - Elaboração de Relatórios Gerenciais para tomada de decisões; - Avançar Cidades – Grupos 1 e 2; - Operacionalização do RDC (ex: corredores transversais de Salvador/BA); |
| | (h) Apoio na elaboração/ adequação de normativos | - Revisão do MICE; - Apoio na melhoria do Contrato de Prestação de Serviços com a Mandatária; - Elaboração de Normativos Internos (ex: padronização dos procedimentos operacionais dentro da Semob) |
| | (i) Apoio na elaboração de propostas orçamentárias | Verificação do estágio das transferências para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária. |
| | (j) Supervisão da Mandatária (em termos técnicos) | - Ateste dos serviços prestados pela CAIXA no âmbito dos CPS, em termos técnicos; - Solicitação de Informações necessárias para o MCidades, de modo a permitir o acompanhamento dos empreendimentos. |

Fonte: Elaboração própria. Validado com o gestor por meio de entrevista.

c. Aspecto organizacional

A unidade responsável pela gestão desse macroprocesso e de suas atividades correlatas era o Departamento de Mobilidade Urbana (DEMOB). O departamento estava dividido em três gerências, sendo duas responsáveis por acompanhar os empreendimentos do PAC, sejam apoiados com recursos do OGU, sejam com recursos de FIN; e uma gerência responsável por empreendimentos não PAC, decorrentes da Ação 1D73 (Planejamento Urbano), Emendas Parlamentares de Mobilidade Urbana.

d. Marco regulatório

Os principais normativos utilizados no âmbito da DEMOB eram:

- Decreto nº 7.983/2013 - Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências;
- Lei nº 11.578/2007 – Lei do PAC;
- Lei 12.462/2011 – Lei do RDC;
- Decreto nº 7.581/2011 – regulamenta o RDC;
- Portaria Interministerial nº 424/2016 - Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse;
- Portaria nº 427/2018 - Altera a Portaria nº 262, de 7 de junho de 2013, que estabelece regras e procedimentos para propostas selecionadas no âmbito do PAC Mobilidade Grandes Cidades que pretendam utilizar Parceria Público-Privada (PPP);
- IN nº 27/2017 - Regulamenta a reformulação do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - Pró-Transporte;
- IN nº 28/2017 – Seleção Avançar Cidades – Grupo 1;
- IN nº 16/2018 – Seleção Avançar Cidades – Grupo 2;
- Resolução CC/FGTS nº 288/1998 - prova conceitos e diretrizes a serem observados na operacionalização dos Programas de Aplicação do FGTS;
- IN nº 17/2017 – REFROTA (setor privado); e
- MICE PAC – Portaria nº 164/2013 do Ministério das Cidades.

e. Aspecto orçamentário e extraorçamentário

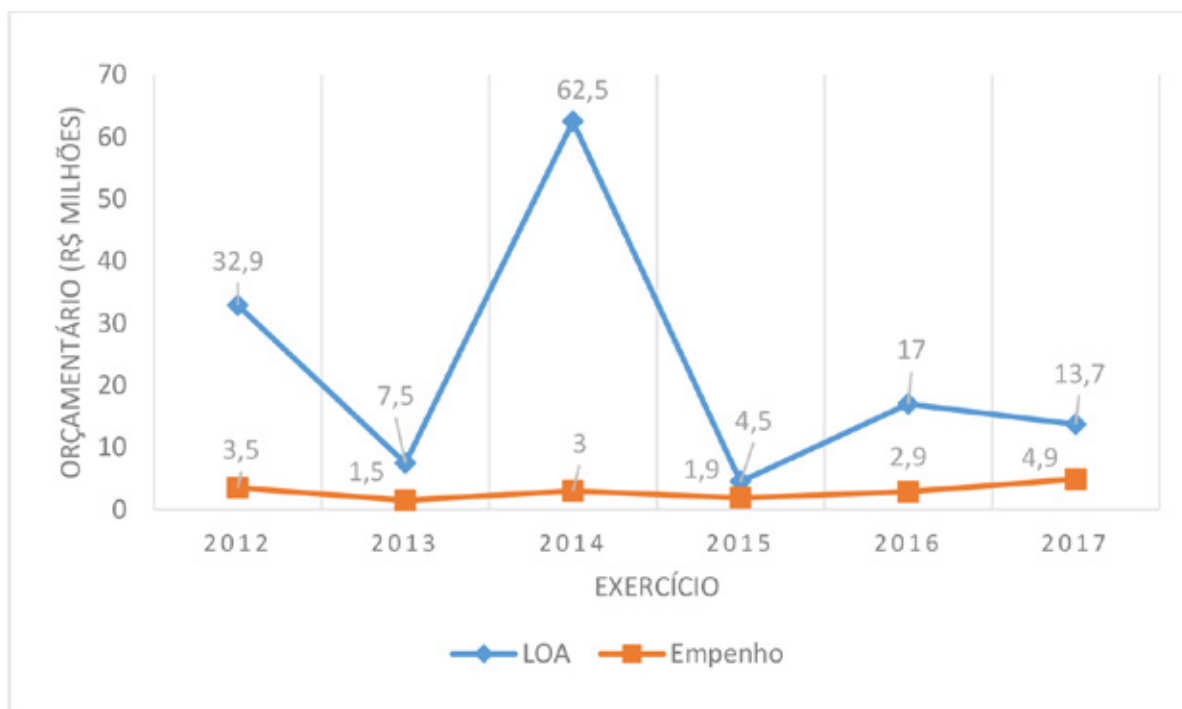
Quadro 14 – Ações Orçamentárias relacionadas ao Macroprocesso 2

| Ação Orçamentária | Descrição | Meta | Especificação dos Produtos |
|---|--|-----------------|--|
| Ação 10ST - Apoio a Sistemas de Transporte Não Motorizados | Apoio à implantação e requalificação de infraestrutura de sistemas de transporte não motorizados visando a promoção dos sistemas de transporte não motorizados, contribuindo para a ampliação da mobilidade urbana e a redução da poluição ambiental. | Projeto Apoiado | Projetos para implantação de infraestrutura de sistemas de transporte não motorizados (modo a pé, e por bicicleta), tais como: passeios, passarelas, ciclovias e ciclofaixas, bicicletários, travessias, guias rebaixadas, bem como a sinalização necessária (vertical, horizontal, semafórica e de orientação). |
| Ação 2D47 - Apoio a Medidas de Moderação de Tráfego | Apoio à implantação de medidas de moderação de tráfego promovendo a segurança viária através de ações que minimizem os conflitos entre os diferentes modos de transporte que interagem no ambiente urbano. | Projeto Apoiado | Alterações na geometria da via, ondulações transversais, travessias de pedestres em nível, ordenamento de fluxos de tráfego, diferenciação de pavimentos, gerenciamento do tráfego, priorização da infraestrutura para uso do transporte público de passageiros, entre outros. |
| Ação 10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano | Apoio à implantação e requalificação de infraestrutura de sistemas de transporte público coletivo urbano de passageiros visando a ampliação da capacidade e a promoção da integração intermodal, física e tarifária dos sistemas de mobilidade urbana, priorizando o transporte público coletivo urbano, promovendo a melhoria da mobilidade urbana, da acessibilidade universal e a integração com os meios não-motorizados. Atende aos sistemas sobre pneus (BRT - Bus Rapid Transit, VLP - Veículo Leve sobre Pneus); sobre trilhos (Metrô, Trem Urbano, Monotrilho, VLT - Veículo Leve sobre Trilhos, APM - Automated People Mover); e hidroviário, segregação de vias, faixas exclusivas, corredores do sistema de veículos sob trilhos e pneus e outros tipos de sistemas de transporte público coletivo urbano. | Projeto Apoiado | Implantação de infraestrutura de sistemas de transporte público coletivo urbano sobre trilhos. Os projetos apoiados compreendem a infraestrutura e superestrutura de vias, terminais e estações, sinalização, equipamentos e instrumentos de controle, fiscalização. |

Fonte: Informações extraídas do SIOP

Na figura a seguir, estão representados os recursos orçamentários previstos na LOA, de 2012 a 2017, bem como os valores empenhados relativos à Ação 10ST.

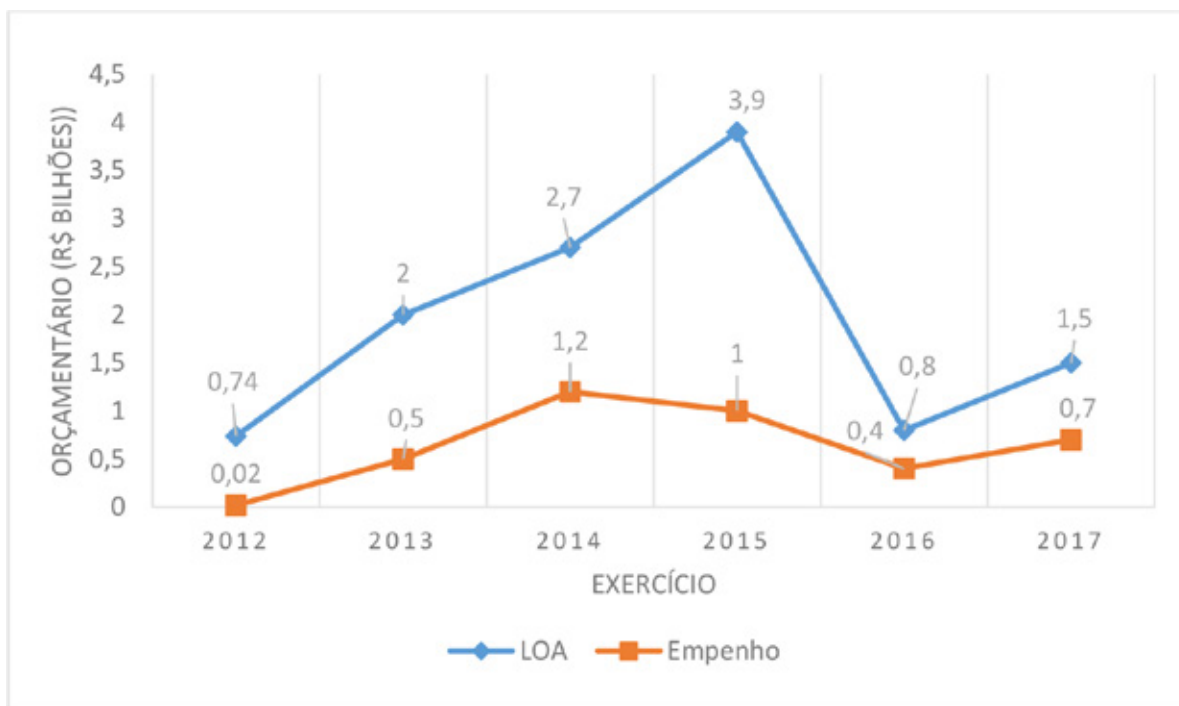
Figura 7 - Execução Orçamentária da Ação 10ST



Da análise da figura anterior, verifica-se que há baixa execução orçamentária para a ação que visa apoiar a implantação e requalificação de infraestrutura de sistemas de transportes não motorizados, que é justamente uma das prioridades da PNMU. Segundo o RG/2017⁴⁰ da Semob, não houve execução orçamentária no localizador nacional, apenas empenhos para os localizadores específicos (emendas parlamentares).

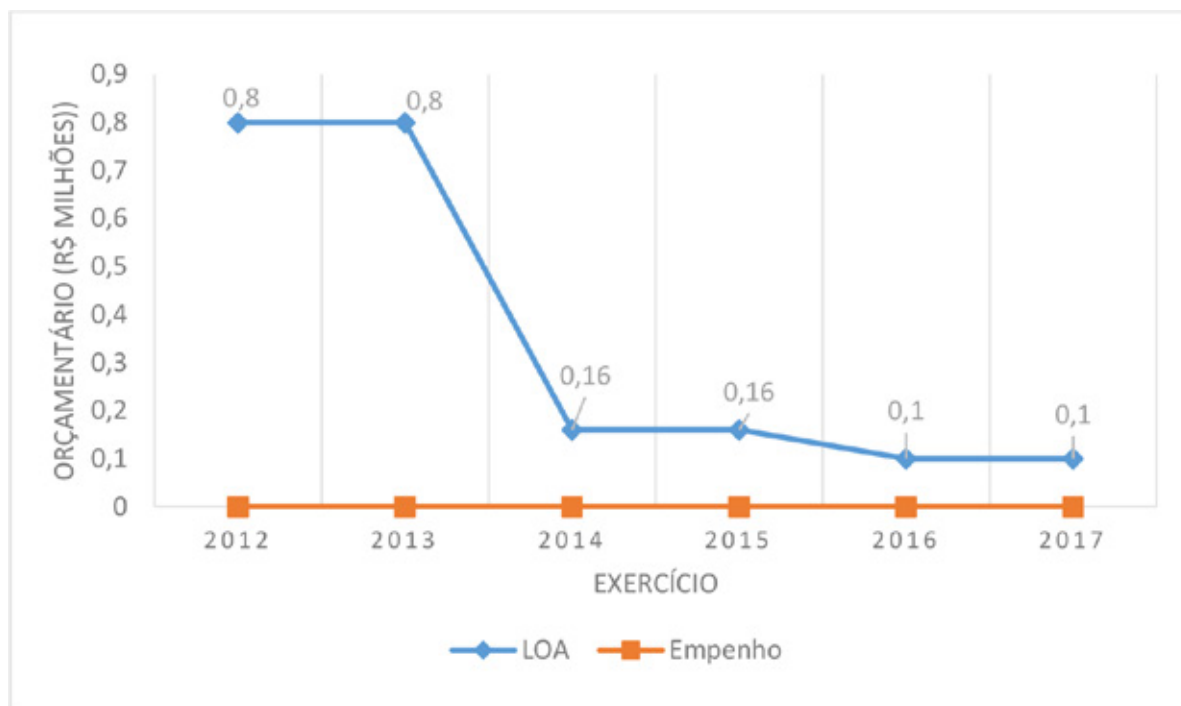
Quanto à Ação 10SS, que apoia os maiores empreendimentos de mobilidade urbana, como os BRTs, VLTs, metrô, corredores de ônibus, entre outros, na figura a seguir é apresentada a execução orçamentária para a ação.

40 RG/2017 – Semob, página 56.

Figura 8 - Execução orçamentária da Ação 10SS

Da análise do gráfico, de 2012 a 2015, verifica-se que houve tendência crescente de alocação de recursos orçamentários para a Ação 10SS, no entanto, a partir de 2016, houve decréscimo significativo de recursos orçamentários para essa ação.

Por fim, quanto à Ação 2D47, a seguir são apresentados os recursos orçamentários previstos nas LOAs de 2012 a 2017 e os valores empenhados.

Figura 9 - Execução Orçamentária da Ação 2D47

Da análise do gráfico, verifica-se uma tendência decrescente de alocação de recursos orçamentários para a Ação 2D47. Ademais, verifica-se que, assim como ocorreu com a ação 2D49, não houve execução física para a ação.

Além dos recursos do OGU, também foram disponibilizados recursos de financiamento (Pró-Transporte) para a área de mobilidade urbana. Esses são recursos onerosos, ou seja, o ente subnacional deverá pagar pelo financiamento adquirido ao longo dos anos, ainda assim, pode ser considerada uma fonte importante para a execução da política pública de mobilidade urbana.

Quadro 15 – Orçamento do FTGS (Pró-Transporte)

| Pró-Transporte | Valor disponível (R\$ milhões) | | | |
|----------------|--------------------------------|-------|-------|-------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| | 7.000 | 7.000 | 8.000 | 8.000 |

Fonte: Resolução nº 732 do CCFGTS⁴¹ (adaptado)

41 prova os Orçamentos Financeiro, Operacional e Econômico do FTGS, para o exercício de 2014, e o Orçamento Plurianual de Aplicação, para o período 2015/2017.

Essa fonte de recursos (Pró-Transporte), foi utilizada em diversos Programas no âmbito da Semob, tais como:

- PAC Copa do Mundo 2014;
- PAC Mobilidade Grandes Cidades (cidades com população superior a 700 mil habitantes e regiões metropolitanas);
- PAC Pavimentação e Qualificação de Vias;
- Pacto pela Mobilidade;
- PAC Mobilidade Médias Cidades (cidades com população inferior a 700 mil habitantes); e
- Avançar Cidades – Mobilidade Urbana.

f. Suporte de TI

Os principais sistemas de TI utilizados eram:

- SACI – utilizado no monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana;
- SeleMOB – utilizado para o enquadramento⁴² dos empreendimentos de mobilidade urbana no âmbito do Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana;
- SEI – utilizado para tramitação dos processos administrativos em geral; e
- Siconv – utilização ainda incipiente (utilização do Novo Contrato de Prestação de Serviços).

4.1.2.3 Macroprocesso 3 - “Formulação e Gestão dos recursos para a mobilidade urbana”

Esse macroprocesso tinha como finalidade o desenvolvimento e o estímulo de novas formas de financiamento da infraestrutura e dos serviços do setor, bem como o aperfeiçoamento dos instrumentos de financiamento com vistas a uma maior efetividade dos apoios a empreendimentos de mobilidade urbana.

42 Enquadramento é a etapa do processo de seleção dos empreendimentos para verificar a compatibilidade da proposta apresentada às ações financiáveis pelo Programa Avançar Cidades – Mobilidade Urbana

a. Objetivo

O objetivo desse macroprocesso era dispor de recursos orçamentários e financeiros com continuidade e previsibilidade.

b. Processos relacionados

Para a realização desse objetivo, a Semob se valia dos seguintes processos que, por sua vez, estavam relacionados às atividades abaixo elencadas:

Quadro 16 – Processos relacionados ao Macroprocesso 3

| Macroprocesso Finalístico | Processos | Atividades Relacionadas |
|---|---|---|
| 3. Formulação e Gestão dos recursos para a mobilidade de urbana | (k) Execução orçamentária e financeira das despesas diretas da Semob | - Pagamento de diárias e passagens; - Análise da tarifa CAIXA (“checklist”) |
| | (l) Acompanhamento da execução orçamentária e financeira do OGU | - Interlocução com a Mandatária para levantar necessidade orçamentária e financeira dos contratos; - Supervisão da Mandatária (aspectos orçamentários e financeiros – acompanhamento das etapas da despesa); - Análise da disponibilidade financeira e orçamentária para emissão de Síntese do Projeto Aprovado e Autorização de Início de Execução do Objeto |
| | (m) Seleção de Propostas do Setor Privado (Pró-Transporte) | - Enquadramento do REFROTA; - Debêntures incentivadas (não há empreendimento nesta situação atualmente); - REIDI (não há empreendimento nesta situação atualmente – Gasto Tributário); |
| | (n) Acompanhamento das Estatais CBTU/Trensurb (Subsídio à Supervisão Ministerial) | - Execução orçamentária e financeira; - Proposição do orçamento; - Análise das ações de gestão nas estatais; - Acompanhamento dos investimentos PAC (PET – Programa Emergencial de Trilhos – execução por meio de Termos de Execução Descentralizada – aproximadamente R\$ 80 milhões) |

c. Aspecto organizacional

A unidade responsável pela gestão desse macroprocesso e de suas atividades correlatas era o Departamento de Financiamento à Mobilidade Urbana (DEFIN). O departamento possuía apenas uma gerência e contava com a menor quantidade de pessoas comparada aos outros departamentos.

d. Marco regulatório

Os principais normativos utilizados no âmbito da DEFIN eram:

- LDO;
- LOA;
- Portaria nº 424/2016;
- MICE PAC, N PAC e N PAC simplificado;
- Lei nº 11.578/2007 (Lei do PAC);

e. Aspecto Extraorçamentário

No que se refere aos recursos disponíveis para execução desse macroprocesso, verifica-se que havia previsão de recursos do orçamento do FGTS, da linha de financiamento do PróTransporte – Setor Privado, para aquisição de ônibus, referente ao Orçamento FGTS 2017 e Plano Plurianual de Aplicação 2018-2020. Não há recursos orçamentários para esse macroprocesso.

f. Suporte de TI

Os principais sistemas utilizados eram:

- SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal;
- SisPAC - Sistema de Monitoramento do PAC;
- SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal;
- SCDP – pagamento de diárias e passagens;
- SACI - Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos;
- SEI – tramitação de processos administrativos;

- Siconv (pagamento da tarifa CAIXA).

Conforme verificou-se nessa etapa, a Semob, para atingir o seu propósito, se organizou da seguinte forma: definiu seus objetivos estratégicos e agrupou-os em quatro perspectivas: sociedade, resultados, processos internos e recursos. Na perspectiva “sociedade”, estavam agrupados os objetivos-chaves da Semob. Na perspectiva “resultados”, estavam agrupados os objetivos escolhidos pela Semob, como estratégia, para atingimento da sua missão institucional. Na perspectiva “processos internos”, estavam os objetivos que pretendem apoiar o atingimento dos objetivos relacionados à perspectiva “resultados”. Verifica-se, portanto, a interdependência entre os objetivos de cada perspectiva. Para fins deste estudo, é importante lembrar, foram selecionadas as perspectivas “resultados” e “processos internos” devido à sua relevância para a área finalística e à materialidade.

4.1.3 Resultados

Nessa etapa, é apresentado “o que” (what) a Semob entregava para a sociedade, de modo a adicionar valor público.

Os documentos utilizados para realizar essa etapa foram:

- Relatórios de Gestão da Unidade Auditada;
- Relatórios de Avaliação do PPA; e
- Registros de entrevistas realizadas com os gestores da Unidade Auditada.

Os únicos resultados possíveis de serem verificados dizem respeito aos objetivos estratégicos relacionados ao Programa Temático 2048 – Mobilidade Urbana, definidos no PPA 2016-2019 e assumidos aqui neste trabalho como objetivos da Semob.

Os principais resultados do Programa Temático 2048⁴³ foram extraídos do relatório de avaliação do PPA 2016/2019, ano base 2016, quais sejam:

- Em 2012, foi instituída a PNMU, meta estratégica do PPA 2012/2015, estabelecendo o marco regulatório da mobilidade urbana;

43 Não foram encontrados elementos que demonstrassem relação entre a alteração desses índices e a atuação da Semob.

- Em 2014, a participação do modo de transporte sobre trilhos no transporte público coletivo foi de 13,52%, o que representou um aumento de 0,8% em relação ao valor apurado em 2012;
- Em 2015, o percentual de pessoas que gastam mais de 1 hora no percurso casatrabalho foi de 10,3%, o que representou uma redução de 3,3% em relação ao valor apurado em 2013;
- Em 2015, o percentual de pessoas que gastam mais de 1 hora no percurso casatrabalho, em Regiões Metropolitanas, foi de 19,7%, o que representou uma redução de 5,6% em relação ao valor apurado em 2013.

Em entrevistas realizadas com os gestores da Semob, foi verificado que a Secretaria não realizava avaliações periódicas e sistemáticas dos seus programas, de modo a retroalimentar a PNMU e seus programas.

A Semob não dispunha de metas e indicadores adequados para verificação dos resultados alcançados. A Semob possuía um projeto que ainda estava em andamento sobre indicadores para monitoramento e avaliação da efetividade da PNMU⁴⁴. Os indicadores estavam em fase de testes.

Por todo o exposto, verifica-se que a Semob ainda não estava estruturada para aferir os principais resultados de seus programas, bem como para avaliar a efetividade da PNMU. Tal fato, não deixa tão claro e transparente, em termos quantitativos e qualitativos, “o que” a Semob entregava à sociedade, não sendo possível aferir a eficiência e efetividade da sua atuação.

4.2 Definição do Universo de Auditoria

Nessa etapa, o produto esperado é o conjunto de objetos no âmbito da gestão para os quais é possível realizar auditoria. Esse conjunto de objetos de auditoria é denominado Universo de Auditoria.

Conforme disciplina o MOT, é necessário definir o conceito de objeto no âmbito da organização para fins de delimitação do universo de auditoria. Neste estudo, a proposta é que os objetos de auditoria sejam os processos que eram realizados pela Semob e que estavam inseridos no contexto de cada macroprocesso com a finalidade de atingimento dos objetivos estratégicos e chaves e, em última instância, da própria missão

44 Indicadores para monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Acesso em 25/02/2019. Disponível em <<http://cidades.gov.br/component/content/article/265-secretaria-nacional-detransporte-e-da-mobilidade/publicacoes-semob/4761-relatorio-de-atividades-e-resultados-gt-indicadores-deefetividade-da-politica-nacional-de-mobilidade-urbana>>

da Semob. Por conseguinte, o conjunto de todos os processos no âmbito da Semob e elencados no quadro a seguir representam o Universo de Auditoria.

A decisão de escolher o nível hierárquico dos processos é porque esses são objetos mais detalhados do que no nível do macroprocesso, bem como são mais perenes do que as atividades. Novas atividades podem ser inseridas em cada processo, caso haja necessidade, sem alteração da natureza do processo.

Com base nos estudos realizados na etapa de Entendimento da Unidade e com a adoção do critério aqui exposto para definir o conceito de objeto de auditoria, foi possível chegar ao universo de auditoria constante do quadro a seguir.

Quadro 17 – Processos realizados no âmbito da Semob – Universo de Auditoria

| Macroprocessos Finalísticos | Processos |
|---|--|
| 1. Formulação e gestão de ações estruturantes para o setor de mobilidade urbana | (a) Formulação de Diretrizes para implementação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana (b) Desenvolvimento de estudos e pesquisas (c) Apoio ao desenvolvimento institucional dos entes federados e demais agentes do setor (d) Acompanhamento de Empreendimentos de Mobilidade Urbana de Alta Complexidade (e) Avaliação e monitoramento dos resultados da PNMU e Programas |
| 2. Gestão e monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana | (f) Análises Técnicas de Enquadramento (Seleção) (g) Acompanhamento dos Contratos (ou Gestão da Carteira de Empreendimentos) (h) Apoio na elaboração/ adequação de normativos (i) Apoio na elaboração de propostas orçamentárias (j) Supervisão da Mandatária (em termos técnicos) |
| 3. Formulação e Gestão dos recursos para a mobilidade urbana | (k) Execução orçamentária e financeira das despesas diretas da Semob (l) Acompanhamento da execução orçamentária e financeira do OGU (m) Seleção de Propostas do Setor Privado (Pró-Transporte) (n) Acompanhamento das Estatais CBTU/Trensurb (Subsídio à Supervisão Ministerial) |

Fonte: Elaboração própria. Validado com o gestor por meio de entrevista.

Para o levantamento dos processos foi necessário utilizar a técnica entrevista, com a finalidade de obter informações adicionais, bem como para validar a vinculação de cada processo ao respectivo macroprocesso, pois a Semob ainda não dispunha dessa informação consolidada. Convém ressaltar que o conceito de objeto não foi validado junto à instância responsável pela aprovação do Plano de Auditoria Interna, que no caso concreto, poderia ser a Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura ou a própria SFC.

4.3 Avaliação da Maturidade da gestão de riscos

Conforme afirmado anteriormente, a avaliação da maturidade da gestão de riscos da Unidade Auditada é essencial para definir a estratégia de auditoria da UAIG, que é o produto esperado desta etapa.

Para realizar essa avaliação utilizaram-se os seguintes documentos:

- Portaria nº 277 do Ministério das Cidades, de 20 de abril de 2018, que institui a Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR) e cria as instâncias responsáveis pela governança e gestão de riscos do Ministério das Cidades; e
- Registro de entrevista com o gestor da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério das Cidades.

Visando atender ao disposto no art. 17 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016⁴⁵, o Ministério das Cidades publicou a Portaria nº 277, a qual previa que as instâncias responsáveis por governança e gestão de riscos do Ministério das Cidades eram:

- Comitê de Governança, Riscos e Controles – CGRC;
- Secretaria Executiva do CGRC; e
- Unidades Setoriais de Governança e Gestão de Riscos.

Por meio de entrevista com o gestor da AECI do Ministério das Cidades, verificou-se que a gestão de riscos no âmbito do Ministério estava em estágio inicial, sem a aplicação de metodologia planejada e estruturada para identificação e análise dos riscos que pudessem impactar o atingimento dos objetivos chaves e estratégicos do MCidades.

45 Art. 17. A política de gestão de riscos, a ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em até doze meses a contar da publicação desta Instrução Normativa

Por todo o exposto não foi necessário realizar uma avaliação mais aprofundada⁴⁶ sobre a gestão de riscos na unidade, pois verificou-se que o processo de gestão de riscos no âmbito do Ministério das Cidades e, conseqüentemente na Semob, era incipiente. Logo, conforme o Quadro 1, a UAIG deve utilizar método de planejamento alternativo, por exemplo, baseado em fatores de riscos ou a partir de riscos identificados pela própria UAIG. Por conseguinte, a estratégia que pode ser utilizada é:

- Avaliação dos processos de controle com o objetivo de verificar se estão funcionando de acordo com os padrões estabelecidos e contribuindo para o alcance dos objetivos; e/ou
- Ações de sensibilização e/ou trabalhos de consultoria voltados para a promoção e a indução de práticas de gestão de riscos e controles interno;

No item a seguir, será apresentada a metodologia para seleção dos trabalhos com base em riscos.

4.4 Seleção dos trabalhos de auditoria com base em riscos

A metodologia utilizada nesse caso foi a seleção dos trabalhos com base na avaliação dos riscos pela UAIG, por meio da técnica Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco – DVR⁴⁷, uma vez que o processo de gestão de riscos no âmbito da Semob era incipiente.

O produto final esperado nessa etapa é a classificação em ordem decrescente dos processos, que compõem o universo de auditoria, em termos de magnitude dos riscos.

Conforme já afirmado, as etapas recomendadas pelo MOT são:

- Conhecimento dos objetivos organizacionais;
- Identificação e avaliação dos riscos que podem ameaçar o atingimento dos riscos organizacionais; e
- Associação dos Riscos ao universo de auditoria.

46 Como referência para a realização da avaliação da maturidade da gestão de riscos, pode ser utilizado o Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos. Nesse roteiro, são apresentados os procedimentos que devem ser adotados pela equipe de auditoria para realizar auditoria com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em uma organização pública e identificar os aspectos que necessitam ser aperfeiçoados. Para a realização dessa auditoria, são elencados os critérios para avaliação, bem como modelo detalhado da Matriz de Planejamento.

47 Aprovada pela Portaria-Segecex 31 de 09/12/2010

4.4.1 Conhecimento dos objetivos organizacionais

Os objetivos chaves e estratégicos foram elencados nas etapas anteriores⁴⁸.

4.4.2 Identificação e avaliação dos riscos

Para a identificação dos principais riscos, foi utilizada primeiramente a técnica da Matriz SWOT para cada macroprocesso finalístico. Com base nas fraquezas e ameaças levantadas, foram identificados os riscos associados a cada macroprocesso, os quais foram em seguida avaliados em termos de probabilidade e impacto. Esses riscos então foram plotados no Diagrama de Verificação de Riscos – DVR. Posteriormente, os riscos foram associados⁴⁹ aos objetos de auditoria, ou seja, os processos, que foram, em seguida, priorizados de acordo com a magnitude dos riscos a eles associados.

Os dados para o preenchimento das matrizes foram obtidos com base em entrevistas realizadas com os gestores da Semob e por meio do julgamento profissional do pesquisador.

4.4.2.1 Riscos relacionados ao objetivo do Macroprocesso 1

No quadro a seguir, está representada a Análise SWOT do macroprocesso 1. As forças e oportunidades identificadas podem mitigar os riscos decorrentes das fraquezas e ameaças.

Quadro 18 – Análise SWOT relacionada ao Macroprocesso 1

| Objetivo do Macroprocesso 1: implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial | |
|--|--|
| Ambiente Interno | Ambiente Externo |
| Forças | Oportunidades |
| <p>Fo1. Competência técnica dos técnicos no âmbito da Semob;</p> <p>Fo2. Maturidade para realizar avaliação crítica do Ministério, em termos de Estrutura Organizacional</p> | <p>Op1. Políticas públicas e Programas com alta visibilidade, relevância social e impacto social (mantém-se nas agendas de governo);</p> <p>Op2. Novo cenário político (reforma administrativa), de modo a melhor adequar a estrutura organizacional do Ministério, com possibilidade de melhor integrar as políticas de desenvolvimento urbano.</p> |

48 Quadro 8 – Vinculação entre Objetivos da Semob e Macroprocessos Finalísticos

49 Os processos priorizados de acordo com esta proposta, terão os riscos identificados ao longo do planejamento da auditoria individual, conforme o item 4.3 do MOT.

| Fraquezas | Ameaças |
|--|---|
| <p>F1. Não há atuação estruturada da Semob na gestão do processo de regulação, nem na elaboração de estudos sobre políticas tarifárias e sobre modelos de financiamento;</p> | <p>A1. Alta Rotatividade de gestores do alto escalão;</p> |
| <p>F2. Falta de um processo estruturado e consolidado de Assistência Técnica aos entes federados no que se refere ao desenvolvimento institucional e à elaboração de projetos e planos de mobilidade;</p> | <p>A2. Secretarias Executiva e Finalísticas divididas por partidos diferentes, em consequência, há orientação distinta, dificultando a discussão e integração das políticas setoriais (habitação, saneamento, mobilidade urbana) e o planejamento de longo prazo;</p> |
| <p>F3. Inexistência de uma instância formal e efetiva de governança interfederativa para realizar articulação entre os entes federados (União, Estados, DF e Municípios);</p> | <p>A3. Devido à relevância política e descentralização das políticas no âmbito do MCidades, o Ministério é muito disputado pelos parlamentares;</p> |
| <p>F4. Deficiências na atual estrutura organizacional (falta de compatibilidade entre as competências descritas no Decreto de Estruturação do Ministério e as atividades realizadas na prática), devido à não aprovação do Regimento Interno da Semob;</p> | <p>A4. Falta de instância/ estratégia para formulação e implementação de políticas integradas (articulação entre as secretarias finalísticas do Ministério);</p> |
| <p>F5. A Semob não dispõe de equipes multidisciplinares para realizar análises econômicas e ambientais de projetos, de modo a subsidiar a seleção dos empreendimentos de mobilidade urbana;</p> | <p>A5. Reforma administrativa que não resolva os problemas relacionados à estrutura organizacional do MCidades;</p> |
| <p>F6. Ausência de avaliações estruturadas de Programas (REFROTA, Avançar, Pacto Mobilidade...) de modo a retroalimentar a política e a elaboração de novos programas ou reformulação dos já existentes;</p> | <p>A6. Pacto federativo (autonomia dos entes);</p> |
| <p>F7. Não há estudos de como capturar “mais valia” com base na transformação do território, por meio de instrumentos já previstos no Estatuto da Cidade, de modo a buscar outras fontes para o financiamento da infraestrutura urbana;</p> | <p>A7. Problemas com o contrato da Fábrica de Software para desenvolvimento do SIMU;</p> |
| <p>F8. Há poucos manuais internos para orientar os servidores;</p> | <p>A8. Os programas de financiamento desenhados e em execução são fruto de “encomendas políticas”, não nascem com base em um diagnóstico.</p> |
| <p>F9. Planejamento estratégico é incipiente. As metas, iniciativas estratégicas e os indicadores não refletem adequadamente os objetivos estratégicos desenhados. A representação reflete mais a rotina que já era realizada.</p> | <p>A9. Não aprovação do Regimento Interno da Semob pela SE/MCidades.</p> |

Fonte: Elaboração própria. Validado com o gestor por meio de entrevista.

Para identificar os riscos associados ao objetivo desse macroprocesso, é necessário responder à questão: “Quais riscos podem decorrer das fraquezas e das ameaças relacionadas ao Macroprocesso 1?” Como proposta para o presente estudo, abaixo estão elencados os principais riscos associados às fraquezas e ameaças do macroprocesso 1:

Quadro 19 – Riscos decorrentes das Fraquezas e Ameaças do Macroprocesso 1

| Riscos | Fraquezas/Ameaças associadas |
|--|---|
| R1. Deficiências na integração entre as Políticas Setoriais (Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Habitação); | R1. F3, A2, A3, A4, A5, A8 e F3 |
| R2. Diagnóstico incipiente sobre a situação da mobilidade urbana no Brasil; | R2. A7 e A8 |
| R3. Deficiências na avaliação e monitoramento da PNMU e dos respectivos Programas; | R3. F6, F7 e F9 |
| R4. Ineficiência do financiamento dos Programas de Mobilidade Urbana; | R4. F1, F7 e F8 |
| R5. Processos de seleção deficientes; | R5. F5, F6, F8, F9, A1, A2, A3, A4, A7 e A8 |
| R6. Deficiências na formulação das diretrizes para implementação da PNMU | R6. F1, F3 e A2 |
| R7. Apoio inadequado ao desenvolvimento institucional dos entes e na elaboração de projetos e PMU | R7. F2, F3 e F8 |

Fonte: Elaboração própria.

4.4.2.2 Riscos relacionados aos objetivos do Macroprocesso 2

No quadro a seguir, está representada a Análise SWOT do macroprocesso 2. As forças e oportunidades identificadas podem mitigar os riscos decorrentes das fraquezas e ameaças relacionadas a esse macroprocesso.

Quadro 20 – Análise SWOT relacionada ao Macroprocesso 2

| | |
|---|-------------------------|
| Objetivo do Macroprocesso 2: apoiar a implementação, a expansão e a requalificação dos sistemas de mobilidade urbana, por meio das atividades relacionadas à seleção e à contratação de empreendimentos; realizar o acompanhamento da execução desses empreendimentos; e realizar a supervisão técnica das atividades desempenhadas pela mandatária e pelos agentes financeiros. | |
| Ambiente Interno | Ambiente Externo |
| Forças | Oportunidades |

Fo1. Competência técnica dos técnicos no âmbito da Semob;

Fo2. Aprendizado acumulado com as experiências negativas do passado;

Fo3. Acordos de Cooperação Técnica (ex: Eficiência energética);

Fo4. Nova Funcionalidade do SACI que permite o acompanhamento mais gerencial das obras atrasadas e paralisadas;

Fo5. Power BI, que permite a extração de informações gerenciais de modo mais rápido e prático.

Op1. Utilização de recursos do FGTS (considerando o contingenciamento do OGU);

Op2. Atuação da Mandatária e de Agentes Financeiros como parceiros na implementação dos empreendimentos

| Fraquezas | Ameaças |
|--|--|
| F1. Instrução Operacional do RDC com baixa qualidade (trata-se de padrões mínimos do que a CAIXA deve analisar); | A1. Falta de previsibilidade dos recursos do OGU; |
| F2. Baixo quantitativo de servidores qualificados para a realização do enquadramento e monitoramento dos empreendimentos contratados; | A2. Baixa capacidade técnica dos municípios na implementação dos empreendimentos; |
| F3. Falta de procedimentos e rotinas operacionais (manuais e orientações) que permitam um melhor e mais padronizado acompanhamento dos empreendimentos, especialmente no que se refere aos empreendimentos apoiados com recursos de financiamento; | A3. Decisões dos órgãos de controle que podem impactar nas atividades do gestor (ex: TCU solicitou a análise do EVTE pelo MCidades quanto ao BRT Palmas); |
| F4. Necessidade de repensar os processos, de modo a se adaptar à nova realidade de baixo quantitativo de servidores (como priorizar a atuação com o advento dos recursos de TI); | A4. Dificuldade na operacionalização do RDC, pois a legislação é pouco detalhada; |
| F5. Deficiências na orientação técnica à mandatária e aos agentes financeiros para melhor limitar as competências e responsabilidades. | A5. Elevado custo de operacionalização da CAIXA com os recursos de financiamento (tarifa CAIXA para realização de análise de engenharia, análise de risco de crédito...) |
| | A6. Deficiência das empresas/entes para elaboração dos projetos e execução dos empreendimentos |
| | A7. Abandono das obras pelas empresas; |
| | A8. Elevada rotatividade de gestores |

Fonte: Elaboração própria. Validado com o gestor por meio de entrevista.

Para identificar os riscos associados ao objetivo desse macroprocesso, é necessário responder à questão: “Quais riscos podem decorrer das fraquezas e das ameaças relacionadas ao Macroprocesso 2?”

Como proposta para o presente estudo, abaixo estão elencados os principais riscos associados às fraquezas e ameaças do macroprocesso 2:

Quadro 21 – Riscos decorrentes das Fraquezas e Ameaças do Macroprocesso 2

| Riscos | Fraquezas/Ameaças associadas |
|---|---|
| R1. Deficiências na execução dos empreendimentos (implementação da PNMU); | R1. F1, F2, F3, F4, F5, A1, A2, A4, A6 e A7 |
| R2. Acompanhamento/monitoramento inadequado dos instrumentos de materialização da PNMU; | R2. F2, F3, F4 e F5 |
| R3. Supervisão ineficiente da mandatária e dos agentes financeiros | R3. F2, F3, F4 e F5 |

Fonte: Elaboração própria.

4.4.2.3 Riscos relacionados ao objetivo do Macroprocesso 3

No quadro a seguir, está representada a Análise SWOT do macroprocesso 3. As forças e oportunidades identificadas podem mitigar os riscos decorrentes das fraquezas e ameaças.

Quadro 22 – Análise SWOT relacionada ao Macroprocesso 3

| Objetivo do Macroprocesso 3: dispor de recursos orçamentários e financeiros com continuidade e previsibilidade. | |
|---|--|
| Ambiente Interno | Ambiente Externo |
| Forças | Oportunidades |
| Fo1. Competência técnica dos técnicos no âmbito da Semob; | Op1. Utilização de recursos do FGTS (considerando o contingenciamento do OGU); |
| Fo2. Comprometimento da equipe; | |
| Fo3. Experiência profissional dos servidores | Op2. Sistemas informatizados robustos (SisPAC, SIOP, SIAFI) |
| Fraquezas | Ameaças |

| | |
|--|--|
| F1. No REFROTA não existe priorização para ônibus menos poluente; | A1. Falta de previsibilidade dos recursos do OGU (contingenciamento); |
| F2. Não há estudos com a finalidade de abrir novas linhas de financiamento; | A2. Falta de mobilização do setor de transportes públicos urbanos para adesão ao REFROTA (ANTP, CAIXA, Prefeituras, MCidades...) |
| F3. Há risco de déficit orçamentário para atender os contratos selecionados, pois não há um planejamento, no âmbito da Semob, do quantitativo de orçamento para honrar todos os empreendimentos. A semob ainda não se estruturou para melhor desempenhar essa atividade. O contingenciamento agrava essa situação; | |
| F4. Os resultados da Defin estão descasados com o Planejamento Estratégico (as metas não estão definidas e estruturadas). | |

Fonte: Elaboração própria. Validado com o gestor por meio de entrevista.

Para identificar os riscos associados ao objetivo desse macroprocesso, é necessário responder à questão: “Quais riscos podem decorrer das fraquezas e das ameaças relacionadas ao Macroprocesso 3?”

Como proposta para o presente estudo, abaixo estão elencados os principais riscos associados às fraquezas e ameaças do macroprocesso 3:

Quadro 23 – Riscos decorrentes das Fraquezas e Ameaças do Macroprocesso 3

| Riscos | Fraquezas/Ameaças associadas |
|---|------------------------------|
| R1. Ineficiência do financiamento dos Programas de Mobilidade Urbana; | R1. F2, F3, A1 e A2 |

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, os riscos serão todos consolidados e plotados no DVR.

4.4.2.4 Diagrama de Verificação de Riscos

Após a consolidação⁵⁰ de todos os riscos decorrentes das análises SWOT referentes aos macroprocessos 1 a 3, tem-se o quadro a seguir

50 Atentar para o fato de que houve renumeração dos riscos nesse quadro. Além disso, convém observar que pode ocorrer de um mesmo risco estar relacionado a diferentes macroprocessos, como é o caso do R5, que está relacionado aos macroprocessos 1 e 3.

Quadro 24 – Riscos associados às Fraquezas e Ameaças

| Riscos |
|--|
| R1. Deficiências na integração entre as Políticas Setoriais (Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Habitação); |
| R2. Diagnóstico incipiente sobre a situação da mobilidade urbana no Brasil; |
| R3. Deficiências na avaliação e monitoramento da PNMU e dos respectivos Programas; |
| R4. Deficiências na execução dos empreendimentos (implementação da PNMU); |
| R5. Ineficiência do financiamento dos Programas de Mobilidade Urbana; |
| R6. Processos de seleção deficientes; |
| R7. Acompanhamento/monitoramento inadequado dos instrumentos de materialização da PNMU; |
| R8. Deficiências na formulação das diretrizes para implementação da PNMU |
| R9. Apoio inadequado ao desenvolvimento institucional dos entes e na elaboração de projetos e PMU |
| R10. Supervisão ineficiente da mandatária e dos agentes financeiros |

Fonte: Elaboração própria.

Dando continuidade à avaliação dos riscos, é necessário quantificá-los em termos de probabilidade e impacto. A abordagem utilizada é a semiquantitativa, apresentada anteriormente. Na tabela a seguir, resultante do julgamento profissional do pesquisador à luz dos conhecimentos adquiridos com a aplicação da metodologia, estão representados as probabilidades e os impactos dos riscos e as suas magnitudes:

Tabela 1 - Nível de Risco

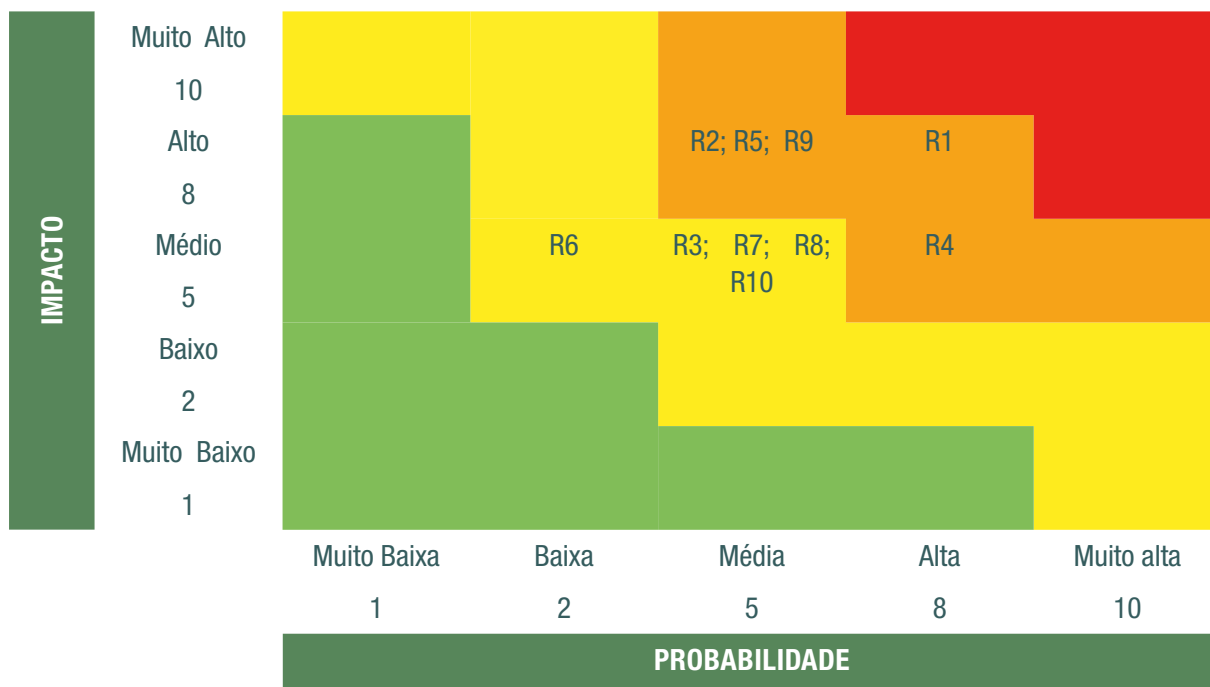
| Risco (R) | Probabilidade (P)* | Impacto (I)* | R = P x I |
|-----------|--------------------|--------------|--------------------|
| R1 | Muito Alta (10) | Alto (8) | Risco Elevado (80) |
| R2 | Alta (8) | Alto (8) | Risco Alto (64) |
| R3 | Alta (8) | Médio (5) | Risco Alto (40) |
| R4 | Muito alta (10) | Médio (5) | Risco Alto (50) |
| R5 | Alta (8) | Alto (8) | Risco Alto (64) |
| R6 | Média (5) | Médio (5) | Risco Médio (25) |
| R7 | Alta (8) | Médio (5) | Risco Alto (40) |
| R8 | Alta (8) | Médio (5) | Risco Alto (40) |
| R9 | Alta (8) | Alto (8) | Risco Alto (64) |
| R10 | Alta (8) | Médio (5) | Risco Médio (40) |

Obs: as justificativas para os riscos estão elencadas no anexo III

Fonte: Elaboração própria.

Na figura a seguir, estão plotados os riscos (R1 a R10) na matriz de riscos, ou Diagrama de Verificação de Riscos:

Figura 10 – Matriz de Riscos (DVR) - Semob



Da análise da figura, verifica-se que o risco R1 é o mais relevante, seguido pelos Riscos R2, R5 e R9. Portanto, são riscos que merecem ser priorizados para realização de trabalhos pela UAIG. No item a seguir, há a associação dos riscos ao universo de auditoria.

4.4.3 Associação dos riscos ao Universo de Auditoria

Nesse item, são associados os riscos aos processos desenhados e implementados no âmbito da Semob, os quais representam o universo de auditoria. No quadro a seguir, é apresentada a proposta de associação entre os riscos e os processos:

Tabela 2 - Associação dos Riscos ao Universo de Auditoria

| Macroprocesso Finalísticos | Processos | Riscos Associados | Magnitude Total do Risco ⁵¹ |
|--|---|----------------------------|--|
| 1. Formulação e gestão de ações estruturantes para o setor de mobilidade urbana | (a) Formulação de Diretrizes para implementação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana | R1; R2; R3; R4; R5; R6; R8 | 363 |
| | (b) Desenvolvimento de estudos e pesquisas | R5; R6; R7; R9 | 193 |
| | (c) Apoio ao desenvolvimento institucional dos entes federados e demais agentes do setor | R4; R9 | 114 |
| | (d) Acompanhamento de Empreendimentos de Mobilidade Urbana de Alta Complexidade | R4; R7 | 90 |
| | (e) Avaliação e monitoramento dos resultados da PNMU e Programas | R3; R6; R8 | 105 |
| | Magnitude total para o Macroprocesso 1 | | |
| 2. Gestão e monitoramento dos empreendimentos de mobilidade urbana | (f) Análises Técnicas de Enquadramento (Seleção) | R4; R6 | 75 |
| | (g) Acompanhamento dos Contratos (ou Gestão da Carteira de Empreendimentos) | R4; R7 | 90 |
| | (h) Apoio na elaboração/ adequação de normativos | R4 | 50 |
| | (i) Apoio na elaboração de propostas orçamentárias | R5 | 64 |
| | (j) Supervisão da Mandatária (em termos técnicos) | R4; R7; R10 | 130 |
| | Magnitude total para o Macroprocesso 2 | | |

51 A magnitude total do risco representa a soma dos riscos associados. Por exemplo, para o processo (d) Acompanhamento de Empreendimentos de Mobilidade Urbana de Alta Complexidade, a magnitude total é $R4 + R7 = 50 + 40 = 90$.

| | | | |
|---|---|-------------|-----|
| 3. Formulação e Gestão dos recursos para a mobilidade urbana | (k) Execução orçamentária e financeira das despesas diretas da Semob | R7; R10 | 80 |
| | (l) Acompanhamento da execução orçamentária e financeira do OGU | R4; R5; R10 | 154 |
| | (m) Seleção de Propostas do Setor Privado (Pró-Transporte) | R2; R4; R6 | 139 |
| | (n) Acompanhamento das Estatais CBTU/Trensurb (Subsídio à Supervisão Ministerial) | R7 | 40 |
| | Magnitude total para o Macroprocesso 3 | | |

Fonte: Elaboração própria.

Da análise da tabela anterior, verifica-se que o macroprocesso 1, que representa o planejamento da PNMU, contém a maior parte dos riscos significativos. Tal fato se deve, provavelmente, às deficiências na integração das políticas setoriais no âmbito do Ministério das Cidades, bem como da ausência de diagnóstico preciso com relação à mobilidade urbana. Há que se considerar também que a Semob não realiza avaliação estruturada dos resultados de seus programas, de modo a retroalimentar e aperfeiçoar a política pública. Por conseguinte, se existem deficiências no planejamento, há maior probabilidade de ocorrerem problemas na implementação da política, uma vez que riscos não foram mitigados na fase inicial de planejamento.

Representando a tabela anterior de outra forma, de modo que os processos sejam elencados em ordem decrescente de magnitude de riscos, tem-se o quadro a seguir:

Tabela 3 - Ordem decrescente dos processos para priorização

| Processos | Magnitude Total dos Riscos | Percentual em relação ao total | Percentual acumulado | Curva ABC |
|---|----------------------------|--------------------------------|----------------------|-----------|
| (a) Formulação de Diretrizes para implementação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana | 363 | 21,5% | 21,5% | A |
| (b) Desenvolvimento de estudos e pesquisas | 193 | 11,4% | 33,0% | B |
| (l) Acompanhamento da execução orçamentária e financeira do OGU | 154 | 9,1% | 42,1% | B |
| (m) Seleção de Propostas do Setor Privado (PróTransporte) | 139 | 8,2% | 50,3% | B |
| (j) Supervisão da Mandatária (em termos técnicos) | 130 | 7,7% | 58,0% | B |

| | | | | |
|--|--------------------------|-------------|--------|---|
| (c) Apoio ao desenvolvimento institucional dos entes federados e demais agentes do setor | 114 | 6,8% | 64,8% | B |
| (e) Avaliação e monitoramento dos resultados da PNMU e Programas | 105 | 6,2% | 71,0% | B |
| (d) Acompanhamento de Empreendimentos de Mobilidade Urbana de Alta Complexidade | 90 | 5,3% | 76,3% | B |
| (g) Acompanhamento dos Contratos (ou Gestão da Carteira de Empreendimentos) | 90 | 5,3% | 81,7% | B |
| (k) Execução orçamentária e financeira das despesas diretas da Semob | 80 | 4,7% | 86,4% | C |
| (f) Análises Técnicas de Enquadramento (Seleção) | 75 | 4,4% | 90,9% | C |
| (i) Apoio na elaboração de propostas orçamentárias | 64 | 3,8% | 94,7% | C |
| (h) Apoio na elaboração/ adequação de normativos | 50 | 3,0% | 97,6% | C |
| (n) Acompanhamento das Estatais CBTU/ Trensurb (Subsídio à Supervisão Ministerial) | 40 | 2,4% | 100,0% | C |
| Total | 1687⁵² | 100% | | |

Fonte: Elaboração própria.

Da análise da tabela anterior, utilizando-se a metodologia da Curva ABC⁵³, é possível verificar que o processo “(a) Formulação de Diretrizes para implementação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana” possui aproximadamente 20% do total dos riscos.

De acordo com esta proposta de aplicação do método de planejamento exposto no MOT, o objeto a ser priorizado na Semob seria, portanto, a “Formulação de Diretrizes para implementação das Políticas Públicas de Mobilidade Urbana”.

5. Conclusão

A proposta de aplicação da metodologia de PABR, aqui apresentada, para realizar o plano anual de auditoria apresentou diversas vantagens:

52 O somatório da magnitude total dos riscos serve apenas como um índice que permite relativizar a magnitude total dos riscos dos processos, de modo a comparar a criticidade de cada processo.

53 princípio de Pareto (também conhecido como regra do 80/20, lei dos poucos vitais ou princípio de escassez do fator) afirma que, para muitos eventos, aproximadamente 80% dos efeitos vêm de 20% das causas. Acesso em 25/02/2019 <https://pt.wikipedia.org/wiki/Princ%C3%ADpio_de_Pareto>

- Permiteu à equipe de auditoria adquirir conhecimento geral e mais aprofundado sobre a unidade auditada, pois a metodologia auxiliou na compreensão dos principais objetivos, processos e atividades que são realizados no âmbito da Unidade, além de permitir conhecer a interação dos principais capitais utilizados (humanos, TI, financeiros) visando à entrega do valor público (resultados);
- Possibilitou a visão geral da Unidade pesquisada em um prazo relativamente curto;
- Permiteu que se considerasse a expectativa dos gestores no planejamento da UAIG, uma vez que é necessária intensa interação com os gestores. Por exemplo, os principais riscos derivam justamente das ameaças e fraquezas apresentadas quando da elaboração da Análise SWOT, que é validada com o gestor;
- Auxiliou a priorizar os objetos de auditoria com base nos riscos, de modo que a atuação da UAIG se torne mais efetiva, além de sistemática e disciplinada, como determinam as normas internacionais de auditoria e o MOT;
- Permiteu a adequação do método à capacidade operacional da UAIG;
- Gerou insumos que possibilitam definir qual estratégia a UAIG deve usar para agregar valor à gestão. Por exemplo, realizar consultoria para aprimoramento dos processos de gestão estratégica, de riscos e/ou avaliação dos controles internos de determinado processo com base em riscos;
- Permiteu documentar o processo de planejamento, formando um repositório de informações que pode ser facilmente acessado pelas partes interessadas; além de facilitar a revisão do planejamento para o exercício seguinte.

Apesar de todas as vantagens listadas, é fundamental compreender que a atividade de auditoria não se trata de uma ciência exata, havendo um certo subjetivismo dos auditores quando há decisões baseadas no julgamento profissional do auditor. Dessa forma, é fundamental que, para a aplicação da metodologia de ABR, haja mais de um auditor realizando as atividades e haja supervisão efetiva do processo de auditoria, de modo que haja uma melhor qualidade do planejamento.

Como propostas de novos trabalhos acadêmicos, é possível:

- Aplicar a metodologia realizando a avaliação dos riscos com base em fatores de riscos;
- Elaborar abordagens para avaliar a maturidade da gestão de riscos das unidades;

- Aplicar a metodologia em unidades que tenham avaliação de riscos madura;
- Levantar critérios que permitam a comparação dos objetos de auditoria de todo o Poder Executivo Federal,

Para a Secretaria Federal de Controle Interno, propõe-se:

- Automatizar o processo de identificação e avaliação dos riscos, plotagem dos riscos no DVR e associação dos riscos ao universo de auditoria.
- Implementar a proposta apresentada neste trabalho como uma das possibilidades para definir o universo de auditoria no âmbito de toda a SFC, para que a elaboração do Plano Operacional seja realizada com base em riscos, afinal, como se procurou demonstrar neste trabalho, o planejamento baseado em riscos, além de viável, possibilita às UAIG, cujos recursos são sempre limitados, maior segurança de que os processos mais críticos estarão sendo auditados.

Referências Bibliográficas

ABNT (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS). NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Acórdão nº 1.171/2017 – TCU – Plenário. Ata 20, Sessão de 07/06/2017. Levantamento sobre a oportunidade de melhoria no processo de convergência dos procedimentos da Secretaria Federal de Controle – SFC às normas internacionais de auditoria interna. Brasília, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasil, 1998.

BRASIL. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. Brasília, 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.927, de 8 de dezembro de 2016. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades. Brasília, 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional. Brasília, 2019.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. Brasília, 2017. BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 27, de 11 de julho de 2017. Regulamenta a reformulação do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - Pró-Transporte. Brasília, 2017

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 28, de 11 de julho de 2017. Estabelece procedimento específico de enquadramento e seleção das propostas de operação de crédito no Programa Avançar Cidades - Mobilidade Urbana (Grupo 1), apresentadas no âmbito do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte). Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 16, de 10 de julho de 2018. Estabelece procedimento específico de enquadramento e seleção das propostas de operação de crédito no Programa Avançar Cidades -

Mobilidade Urbana (Grupo 2), apresentadas no âmbito do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte). Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 17, de 12 de julho de 2018. Regulamenta a Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 887, de 15 de maio de 2018, que autoriza a contratação de operações de crédito, no âmbito dos programas Pró-Moradia, Saneamento para Todos e Pró-Transporte, para conclusão de empreendimentos, objeto de financiamento com recursos do FGTS, contratados até 30 de junho de 2017. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013. Aprova o Manual de Instrumentos para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Projetos Inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (MICE-PAC). Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 277, de 20 de abril de 2018. Institui a Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR) e cria as instâncias responsáveis pela governança e gestão de riscos do Ministério das Cidades. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 427, de 10 de julho de 2018. Altera a Portaria nº 262, de 7 de junho de 2013, que estabelece regras e procedimentos para propostas selecionadas no âmbito do PAC Mobilidade Grandes Cidades que pretendam utilizar Parceria Público-Privada (PPP). Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, 2001a.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa SFC nº 24, de 17 de novembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), os trabalhos de auditoria realizados pelas unidades de auditoria interna e o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa SFC nº 03, de 09 de junho de 2017. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa SFC nº 08, de 09 de junho de 2017. Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, 2017a.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa SFC nº 09, de 09 de novembro de 2018. Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e sobre o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 677, de 10 de março de 2017. Aprova o Regimento Interno no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa Conjunta MP/SFC nº 01, de 10 de maio 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Relatório Anual de Avaliação do PPA 212-2015, ano base 2015, volume II. Brasília, 2016. Relatório.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 15, de 9 de maio de 2011. Padrões de Levantamento. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018.

CICCO, Francesco de. Auditoria baseada em riscos: Como implementar a ABR nas organizações: uma abordagem inovadora. São Paulo: Risk Tecnologia, 2007. Disponível em < <https://books.google.com.br/books?id=zBNcGAA-QBAJ&printsec=frontcover&hl=ptBR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS. Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna. 2017. Disponível em < www.iiabrasil.org.br>. Acesso em: 10/10/2018.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS. Declaração de Posicionamento do IIA: O papel da Auditoria Interna no Gerenciamento de Riscos. Flórida, 2009. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2009.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS. Declaração de Posicionamento do IIA: As Três linhas de Defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. Flórida, 2013. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo, 2013.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100). Vienna, 2013.

SANTOS, Ailton. Planejamento dos Trabalhos de Auditoria – Experiência do Banco Central. 2016. 35 slides. Disponível em: < <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiNIOVgsPFAhXC-DZAKHeQWDCIQFjAAegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.planejamento.gov.br%2Fassuntos%2Fempresas-estatais%2Fpalestras-e-apresentacoes%2F9-auditoria-interna-no-bancocentral.pdf&usg=AOvVaw0sGvfEVRv-go3-HRiiI9gdv>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

ANEXO I - Mapa Estratégico da SEMOB 2017/2018



ANEXO II - Vinculação dos Objetivos aos Macroprocessos

| Plano Estratégico | Objetivo do PPA 20162019 | Vinculação com a PNMU |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Apoiar a implantação de Infraestrutura para pedestres e ciclistas; • Apoiar a implantação e/ou requalificação do sistema de transporte coletivo; • Apoiar projetos de integração entre modos de transportes; • Apoiar investimentos em infraestruturas e equipamentos de gestão da circulação; • Apoiar a implantação de projetos de pavimentação e qualificação de vias e de moderação de tráfego; • Requalificar e modernizar os sistemas metroferroviários sob gestão do Governo Federal, via empresas vinculadas. | <p>0574 - Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Qto aos princípios – Art. 5º, Inciso I, II, III e IV; • Qto às diretrizes da PNMU - Art. 6º, Inciso II, III, IV e VI; • Qto aos objetivos da PNMU - Art. 7º, Inciso II, III e IV; • Qto às diretrizes da política tarifária – Art. 8º, Inciso VII; • Qto às atribuições da União - Art.16, Inciso, I e IV. • Qto aos instrumentos de gestão: Art. 23, Inciso IV |

- Promover a aplicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU);
- Fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico em mobilidade urbana;
- Contribuir para capacitação continuada das pessoas e desenvolvimento das instalações do setor;
- Fomentar a elaboração e implantação dos Planos de Mobilidade Urbana, de forma participativa e transparente;
- Fomentar a concepção e a execução de projetos aderentes às normas de acessibilidade;
- Incentivar novas formas de financiamento para o setor;
- Disponibilizar informações sobre a mobilidade urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transportes público coletivo;
- Promover a transição para uma mobilidade urbana com baixas emissões de gases de efeito estufa e poluentes locais, resiliente e mais adaptada às mudanças do clima.

0584 - Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial.

- Qto aos princípios da PNMU – Art. 5º, Inciso I, II, III e IV;
- Qto às diretrizes da PNMU - Art. 6º, Inciso I, II, IV e VI;
- Qto aos objetivos da PNMU - Art. 7º, Inciso II, III e IV;
- Qto ao direito dos usuários – Art. 14, inciso II;
- Qto às atribuições da União - Art. 16, Inciso I, II, III, IV e VI;
- Qto aos planos de mobilidade urbana – Art. 24.

Fonte: Relatório de Gestão da Semob do exercício de 2017, página 46 (adaptado)

ANEXO III – Justificativa para o nível de riscos

| Risco (R) | Justificativa para a probabilidade (P)* | Justificativa para Impacto (I)* |
|---|--|---|
| Deficiências na integração entre as Políticas Setoriais (Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Habitação) | <ul style="list-style-type: none"> - No ministério das Cidades não há um processo estruturado e implementado para integrar as políticas setoriais (articulação entre as secretarias finalísticas); - No âmbito do MCidades o estágio de implementação da gestão de riscos é incipiente, não havendo uma metodologia consolidada de identificação, análise e avaliação dos riscos. Os riscos são tratados em função da experiência profissional que atuam na Semob; - Nos debates das políticas, não há uma comissão tripartite (com representantes das 3 esferas – U/E/M) de modo a garantir legitimidade dos programas no âmbito da Semob. Além disso, há falhas significativas na efetividade do Conselho das Cidades; - O planejamento estratégico da Semob é incipiente. Não há definição de metas e indicadores para avaliar o rendimento e atingimento dos seus objetivos estratégicos, de modo a retroalimentar a PNMU e seus programas; - A nomeação dos dirigentes do Alto Escalão é por meio de escolha política, sem uma avaliação estruturada do perfil dos dirigentes; <p>Por todo o exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência do evento como muito alta, pois o evento é praticamente certo de ocorrer.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Por não haver um diagnóstico preciso acerca da situação da mobilidade urbana no país e os processos de seleção de empreendimentos se dar de forma passiva, não se sabe de forma eficaz e efetiva, quais são os empreendimentos que mais necessitam de intervenção da Semob; - Custo de oportunidade ao não selecionar empreendimentos prioritários; Por todo o exposto, pode-se considerar o impacto de difícil reversão no objetivo de realizar o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial. |

Diagnóstico Incipiente sobre a situação da mobilidade urbana no Brasil

- A nomeação dos dirigentes do alto escalão é política, por conseguinte, em diversas situações, as secretarias finalísticas foram ocupadas por partidos políticos com distintas orientações;
- Os programas não são selecionados com base em um diagnóstico preciso;
- Há baixo quantitativo de servidores nos departamentos;
- Não há um estudo visando à otimização e eficiência de capacidade operacional da Semob;
- O SIMU que visa coletar informações necessárias ao diagnóstico da mobilidade urbana nos municípios não é considerado prioritário para o MCidades. Além disso, no contexto atual, o contrato com o fornecedor de TI está com problemas. Apesar disso, a Semob adota como pré-requisito para seleção dos empreendimentos no Programa Avançar Cidades, a existência de Plano de Mobilidade Urbana atualizado.

Por todo o exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência como alta, uma vez que, apesar de não haver um diagnóstico preciso, o gestor adota medidas pontuais para melhor selecionar os empreendimentos.

Deficiências na avaliação e monitoramento da PNMU e dos respectivos Programas

- O planejamento estratégico da Semob é incipiente. Não há definição de metas e indicadores para avaliar o rendimento e atingimento dos seus objetivos estratégicos, de modo a retroalimentar a PNMU e seus programas;
- Há baixo quantitativo de servidores nos departamentos;
- Os indicadores de avaliação da efetividade da PNMU ainda estão em fase de projeto piloto.

Por todo o exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência como alta, uma vez que, é esperado que o evento ocorra, porquanto na Semob não há um processo estruturado para realização da avaliação da PNMU e dos programas.

- Por não haver um diagnóstico preciso acerca da situação da mobilidade urbana no país e os processos de seleção de empreendimentos se dar de forma passiva, não se sabe de forma eficaz e efetiva, quais são os empreendimentos que mais necessitam de intervenção da Semob; -

Custo de oportunidade ao não selecionar empreendimentos prioritários;

Por todo o exposto, pode-se considerar o impacto como alto, uma vez que é de difícil reversão no objetivo de realizar o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial.

- A ausência de metas e indicadores para avaliar o atingimento dos objetivos dificulta o amadurecimento do planejamento, como um processo contínuo e gradual.

Pelo exposto, pode-se considerar o impacto como médio no atingimento dos objetivos. Apesar de impactar no objetivo de aprimoramento do planejamento e gestão da PNMU, é possível que a Semob se estruture e utilize dados existentes em seus sistemas para realizar a avaliação.

| | | |
|---|---|---|
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Deficiências na execução dos empreendimentos (implementação da PNMU)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Em diversas ações de controle realizadas pelos órgãos de controle verificou-se problemas nos projetos e orçamentos de obras públicas. Há casos de projetos mal elaborados e desatualizados. - A Semob não dispõe de vultosos recursos orçamentários do OGU para apoiar o desenvolvimento institucional dos entes. - Ainda, na Semob, não há um processo estruturado e consolidado de Assitência Técnica aos entes; - Os entes subnacionais, geralmente, possuem baixa capacidade técnica para elaboração de projetos de engenharia. <p>Por todo o exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência como muito alta, uma vez que o evento é praticamente certo de ocorrer.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Projetos e Orçamentos mal elaborados são problemas quase certos na execução dos empreendimentos. Apesar de os impactos serem significativos no atingimento dos objetivos, é recuperável com a adoção de medidas corretivas. |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Ineficiência do financiamento dos Programas de Mobilidade Urbana</p> | <ul style="list-style-type: none"> - A Semob não tem um processo estruturado e sistemático de modo a buscar novas formas de financiamento; - Há contingência de recursos do OGU (crise fiscal); - A Semob não possui um planejamento estruturado do quantitativo de orçamento para honrar todos os empreendimentos que já foram selecionados, podendo ocorrer um déficit orçamentário, com paralisação de empreendimentos. - A Semob tem à disposição recursos de financiamento (FGTS). <p>Por todo o exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência como alta, uma vez que é esperado que o evento ocorra.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Diante do cenário fiscal, da ausência de estudos sobre fontes alternativas para financiar os empreendimentos e a possibilidade de paralisação dos empreendimentos por falta de recursos, os impactos no atingimento do objetivo (9) dispor de recursos orçamentários e financeiros com continuidade e previsibilidade e buscar novas fontes de financiamento é alto |

Processos de Seleção deficientes

- Ausência de diagnóstico preciso da situação de mobilidade urbana no Brasil;
- A Semob não dispõe de uma equipe multidisciplinar para analisar um EVTE. Não existe, também, um manual no âmbito da Semob para auxiliar nessa tarefa;
- Baixo quantitativo de servidores na Semob;
- SIMU ainda não está pronto;
- Os Procedimentos Operacionais Padrão da Semob estão desatualizados e não foram aprovados formalmente. Há situações em que são utilizados. Os controles estão muito no âmbito pessoal dos servidores;
- A Semob utiliza os Planos de Mobilidade Urbana – PMU como insumos para a realização das seleções, além de os servidores que acompanham os empreendimentos por região, terem um conhecimento consolidado da situação regional. Mitiga a seleção de empreendimentos inviáveis, mas não por completo;
- A Semob também realiza novos processos com base nas experiências negativas passadas, como forma de aprendizado. Não de forma sistemática e estruturada.

Por todo o exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência do evento como média, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade

Acompanhamento /monitoramento inadequado dos instrumentos de materialização da PNMU

- Apesar de haver previsão de mecanismos de supervisão da mandatária no novo CPS com a CAIXA, os controles ainda não foram devidamente implementados na Semob, por conseguinte, não há efetividade operacional;
- Os monitores estão responsáveis pelo acompanhamento de muitos contratos, o que não permite um acompanhamento mais pormenorizado.

Pelo exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência do evento como alta, pois é esperado que o evento ocorra.

- Apesar de o impacto ser significativo, o gestor pode atuar com base em outras informações (IBGE, por exemplo) para aperfeiçoar o diagnóstico, além de realizar outro contrato com a fábrica de software e priorizar os projetos. O impacto é médio.

- A Semob não realiza controle sobre a qualidade dos serviços prestados pela CAIXA. Em ações de controle realizadas pelos órgãos de controle, verificou-se que houve aprovação de projetos de engenharia e orçamento pela CAIXA que apresentavam falhas significativas, inclusive causando a paralisação dos empreendimentos.

Apesar de o impacto ser significativo no objetivo de apoiar na implementação da PNMU, por meio do acompanhamento dos contratos, causando a interrupção dos contratos, o impacto é recuperável, exigindo maior esforço para realização de reprogramações. Portanto, o impacto pode ser considerado como médio.

| | | |
|--|--|--|
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Deficiências na for mulação das diretrizes para implem entação da PNMU</p> | <ul style="list-style-type: none"> - A Semob não atua de forma estruturada na gestão do processo de regulação, nem na elaboração de estudos sobre políticas tarifárias e nem sobre novas linhas de financiamento para apoiar a PNMU; - Nos debates das políticas, não há uma comissão tripartite (com representantes das 3 esferas – U/E/M) de modo a garantir legitimidade dos programas no âmbito da Semob. Além disso, há falhas significativas na efetividade do Conselho das Cidades. <p>Pelo exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência do evento como alta, pois é esperado que o evento ocorra.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Sendo o município titular do serviço público de mobilidade urbana e transporte, é fundamental a sua participação na discussão para formulação da Política Pública e dos programas para sua implementação, de modo a garantir maior legitimidade para a política; - O SIMU, que visa a coletar informações locais acerca da situação da mobilidade urbana, ainda não está em operação. <p>Apesar de o impacto ser significativo no objetivo de aprimorar o planejamento e gestão da PNMU, o impacto pode ser recuperável, caso a Semob adote medidas para garantir legitimidade à PNMU e atue com base em outras informações (IBGE, por exemplo) para aperfeiçoar o diagnóstico, além de realizar outro contrato com a fábrica de software e priorizar os projetos. Portanto, o impacto pode ser considerado como médio.</p> |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Apoio inadequado ao desenvolvimento institucional dos entes e na elaboração de projetos e PMU</p> | <ul style="list-style-type: none"> - A Semob não possui um processo estruturado e consolidado de Assistência Técnica aos entes federados no que se refere ao desenvolvimento institucional e à elaboração de projetos e PMU; - Nos debates das políticas, não há uma comissão tripartite (com representantes das 3 esferas – U/E/M) de modo a garantir legitimidade dos programas no âmbito da Semob. Além disso, há falhas significativas na efetividade do Conselho das Cidades; - Não há manuais internos na Semob de como deve ser realizada a Assistência Técnica. <p>Pelo exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência do evento como alta, pois é esperado que o evento ocorra.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - O impacto pode ser considerado como alto, de difícil reversão, uma vez que é sabido que os entes subnacionais, de modo geral, possuem baixa capacidade técnica. Além disso, o apoio institucional é um objetivo previsto e que não é perseguido de modo efetivo pela organização. |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Supervisão ineficiente da Mandatária e dos agentes financeiros</p> | <ul style="list-style-type: none"> - A Semob não realiza controle sobre a qualidade dos serviços prestados pela CAIXA; - Deficiência na orientação técnica à mandatária e agentes financeiros para limitar as competências de cada parte; <p>Pelo exposto, pode-se considerar a probabilidade de ocorrência do evento como alta, pois é esperado que o evento ocorra.</p> | <p>Apesar de o impacto ser significativo no objetivo de apoiar na implementação da PNMU, por meio da supervisão da mandatária e dos agentes financeiros, podendo causar a interrupção dos contratos, o impacto é recuperável, exigindo maior esforço para realização de reprogramações. Portanto, o impacto pode ser considerado como médio</p> |

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável