



## **RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 1/2018/Secin**

### **1 Introdução**

Trata-se de auditoria prevista no Plano Anual de Controle Interno (PACI) de 2017 desta Secretaria, com o objetivo de avaliar a conformidade e a eficácia dos controles internos da gestão do processo “Gerir a estratégia e a governança institucional”.

2. O Estatuto de Controle Interno afirma que:

Nas ações de avaliação da estrutura de governança, deve-se verificar: os processos de governança que podem ter impacto no cumprimento das estratégicas, metas e objetivos organizacionais; eficiência e eficácia operacional; reporte financeiro das diferentes instâncias de governança; e a conformidade com leis e regulamentos aplicáveis.

3. Os subprocessos selecionados para avaliação foram “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos”. A primeira atividade tem como entrada “o levantamento de problema, oportunidade ou necessidade de trabalho” e como produto o “projeto autorizado”, conforme o Anexo A. Já a segunda, por sua vez, inicia com o “projeto autorizado” e tem como entrega um “projeto encerrado”, conforme o Anexo B.

4. Segundo a definição constante da Portaria n. 233, de 28/12/2009, da Diretoria-Geral, que estabelece o modelo de gestão estratégica da Câmara dos Deputados, projeto estratégico corporativo é aquele “que apresenta elevado alcance institucional e significativa relevância para o alcance de um ou mais objetivos estratégicos corporativos previstos no mapa estratégico corporativo” (Anexo II, item 33, da norma).

### **1.1 Materialidade**

5. A Câmara dos Deputados dispendeu, por meio de projetos, de 2012 a 2017, mais de R\$ 94 milhões, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 – Evolução das despesas com projetos (valores nominais)**

Portfólio	Quantidade de projetos auditados (amostra)	Quantidade de projetos do portfólio	Valor total dos projetos auditados (em R\$)	Valor total da carteira (em R\$)	% de recursos do portfólio auditados
2012 <sup>(1)</sup>	1 <sup>(5)</sup>	9	32.000.000,00	32.000.000,00	100%
2013 – 2014 <sup>(2)</sup>	3 <sup>(6)</sup>	19	36.746.000,00	37.546.000,00	99%
2015 – 2016 <sup>(3)</sup>	4 <sup>(7)</sup>	15	5.095.860,00	54.711.478,22	9%
2017 – 2018 <sup>(4)</sup>	2 <sup>(8)</sup>	13	4.405.860,00	35.394.960,00	12%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>50<sup>(9)</sup></b>	<b>46.047.720,00</b>	<b>94.127.078,22<sup>(5)</sup></b>	<b>44%</b>

Fonte: Termo de abertura dos respectivos projetos. Elaboração própria.

Notas:

(1) oito dos nove projetos do portfólio não possuíam custos declarados.

(2) dezesseis dos dezenove projetos do portfólio não possuíam custos declarados.

(3) quatro dos quinze projetos do portfólio não possuíam custos declarados.

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

- (4) cinco dos treze projetos do portfólio não possuíam custos declarados.
- (5) TV Digital.
- (6) Sistema de presença, votação e eleição nas Comissões; Avaliação do impacto legislativo II; Mobilidade sustentável.
- (7) Indicadores de gestão; Gestão de relacionamento; Central de Relacionamento com os Deputados; Saúde, Segurança e Qualidade de Vida no Trabalho.
- (8) Infoleg - Movimentação parlamentar; e-DOC.
- (9) Como seis projetos fizeram parte do portfólio de mais de um ciclo, como projetos remanescentes, foram considerados apenas uma vez nessa totalização.

### 1.2 Legislação

8. O processo “gerir a estratégia e a governança institucional” está fundamentalmente disciplinado pela Portaria n. 233/2009, da Diretoria-Geral.

9. A Assessoria de Projetos e Gestão da Diretoria-Geral (Aproge), segundo o Ato da Mesa n. 69, de 08/01/2013, é a responsável pelo acompanhamento da gestão dos projetos estratégicos corporativos, levada a efeito por meio dos citados subprocessos, conforme definido naquele normativo. Assim sendo, a Assessoria estabeleceu os passos a serem observados, ilustrados por meio dos fluxogramas disponíveis na intranet, seção “Gestão Estratégica”, subseção “Gestão de Projetos”<sup>1</sup>.

10. Além disso, a Aproge, por meio do Escritório Corporativo de Gestão Estratégica (ECGE), segundo a Portaria n. 233/2009, também é responsável pela definição da Metodologia Corporativa de Gestão de Projetos. Por isso, ela é a responsável pela definição do modelo da gestão de projetos (sob a ótica do gerente de projetos) e dos modelos para elaboração dos documentos.

### 1.3 Objetivo e escopo

11. O objetivo do presente trabalho é avaliar os controles internos da gestão do processo “gerir a estratégia e a governança institucional”, tendo como escopo responder à seguinte questão de auditoria: os controles internos da gestão dos subprocessos “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos”, são adequados para garantir, com razoável segurança, que os respectivos objetivos sejam alcançados?

12. A partir da Portaria n. 233/2009, da Diretoria-Geral, foram identificados<sup>2</sup> os objetivos gerais dos mencionados processos analisados, quais sejam:

- seleção de solução adequada à necessidade do negócio;
- entregas de projetos efetuadas no prazo, com custo e escopo definidos;
- garantia da aplicação, uniformização e aprimoramento da metodologia de gestão de projetos; e
- *accountability*.

13. Embora esta auditoria trate sobretudo de questões afetas à gestão, visto que os processos selecionados pertencem a esse domínio, a ação de controle tangencia funções

---

<sup>1</sup> Disponível em: < <https://camaranet.camara.leg.br/web/gestao-estrategica/gestao-projetos>>. Acesso em: 12.set.2017

<sup>2</sup> Como os objetivos não foram explicitamente definidos, foram deduzidos a partir dos dispositivos da Portaria DG n. 233/2009 (Apêndice A).

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

que são de responsabilidade da governança, pois tratam do direcionamento da seleção dos projetos estratégicos a serem desenvolvidos, bem como da respectiva avaliação e monitoramento dos resultados.

### 1.4 Metodologia

14. Para realização da auditoria, foram executados testes de observância e substantivos. Os primeiros, para obter razoável segurança de que os controles internos estabelecidos pela gestão estão em efetivo funcionamento, inclusive quanto ao seu cumprimento pelos servidores, e os últimos, para obter evidência quanto à suficiência, exatidão e validade dos dados produzidos pelos sistemas de informações da Aproge.

15. Para tanto, foram adotadas as seguintes técnicas de auditoria: avaliação de riscos, análise documental e entrevista dirigida (mediante questionário).

16. A partir dos fluxogramas dos subprocessos “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos”, disponíveis na intranet<sup>3</sup>, foram identificadas as atividades que compõem o referido processo de trabalho, bem como os papéis dos respectivos responsáveis.

17. Em virtude da inexistência de documento que estruture e sistematize a gestão de riscos nos processos em análise, a partir dos dispositivos da Portaria n. 233/2009, a equipe de auditoria inferiu os objetivos dos processos de trabalho e os de suas atividades, para, num segundo momento, deduzir os respectivos riscos e o correspondente tratamento adotado pelo gestor (Apêndice A).

18. Após esse trabalho, foi elaborada uma **matriz de planejamento de auditoria** (Apêndice B), com os processos, as atividades, os objetivos, os riscos e os controles esperados (decorrentes da legislação, de boas práticas e padrões internacionais de gestão).

19. Definida a matriz, foram feitas entrevistas com a Coordenação de Gestão de Projetos, Programas e Portfólios (Cogeport), da Aproge, para coletar informações sobre os riscos identificados, sua respectiva avaliação e consequente tratamento (Apêndice C).

20. Por fim, foi selecionada uma amostra de dez projetos estratégicos corporativos para realização de testes de auditoria. Foram feitas entrevistas com os respectivos gerentes, com vistas a complementar as informações e a documentação apresentadas pelo gestor dos processos.

21. Dentre os riscos identificados, foram selecionados para testes aqueles cuja avaliação do nível de risco apresentada pelo gestor para o produto impacto x probabilidade tenha sido superior a 12 ou com impacto com nota acima de 4 (Apêndice D).

22. Vale ressaltar que foram avaliados tanto os controles relacionados ao ambiente de controle, ou seja, com repercussão em várias atividades do processo de trabalho (p.e., segregação de funções, definição de responsáveis), quanto os controles em nível de atividade, ou seja, procedimentos desempenhados pelos gestores com vistas a mitigar riscos relacionados diretamente a uma atividade do processo de trabalho (p.e., listas de verificação).

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://camaranet.camara.leg.br/web/gestao-estrategica/gestao-estrategica/projetos/metodologia-2/fluxogramas-1>>. Acesso em: 20.nov. 2017.

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

23. Após a aplicação dos testes de auditoria, foram solicitados à Cogeport/Aproge esclarecimentos sobre situações encontradas perante os critérios utilizados pela equipe de auditoria.

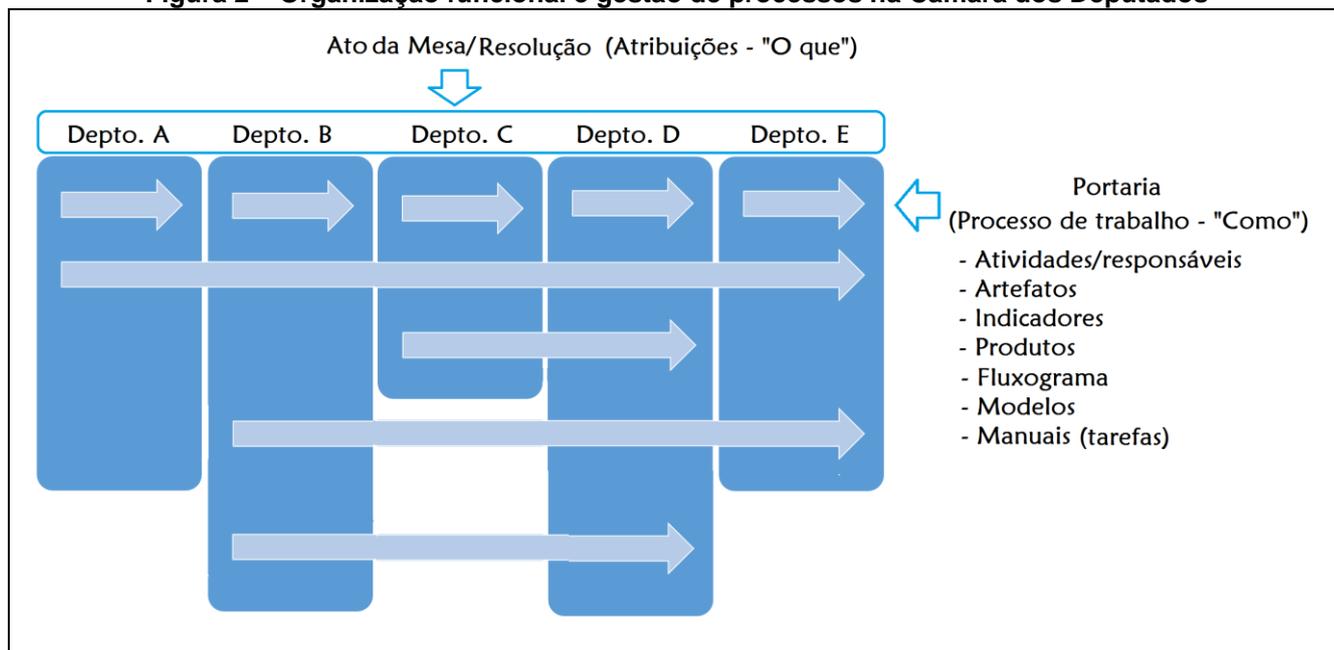
24. Tendo em vista as alegações finais prestadas pelos gestores, elaborou-se a **matriz de possíveis pontos** (Apêndice E), validada com o auditado, restando evidenciadas duas boas práticas de gestão e quatro pontos de auditoria.

## 2 Boas práticas de gestão

### 2.1 Fluxogramas dos processos de trabalho

25. Em relação a essa boa prática<sup>4</sup>, cumpre destacar que, na Câmara dos Deputados, de forma geral, as atribuições das unidades administrativas estão disciplinadas por meio de Resoluções e/ou Atos da Mesa. Ou seja, esses normativos estabelecem “o que” os órgãos devem fazer. Os processos de trabalho, por sua vez, estão disciplinados por Atos da Mesa ou Portarias expedidas pelas unidades administrativas competentes, de forma a explicitar “como” aquelas competências serão desempenhadas. Dessa maneira, descrevem os processos de trabalho, materializando parte do planejamento operacional. Trata-se, por conseguinte, de questão fundamental para a gestão de processos e para a compreensão da arquitetura de processos da Casa. A Figura 2 ilustra esse entendimento.

**Figura 2 – Organização funcional e gestão de processos na Câmara dos Deputados**



Fonte: elaboração própria.

26. A Assessoria de Projetos e Gestão foi criada pela Resolução nº 32, de 2002, e recebeu a presente denominação pelo Ato da Mesa nº 47, de 2009, sendo que suas atribuições atuais constam do Ato da Mesa n. 69, de 8/1/2013. Os mencionados normativos são bastante sucintos na enumeração das competências do órgão.

<sup>4</sup> Boa prática de gestão foi associada à existência de fluxogramas dos processos de trabalho (item 3.3.2.4 do Estatuto da Secin).

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

27. Os processos de trabalho em estudo estão regulamentados pela Portaria n. 233/2009, da Diretoria-Geral, a qual trata do modelo de gestão estratégica da Câmara dos Deputados, definindo atribuições do Comitê de Gestão Estratégica (CGE), do Patrocinador, da Aproge (e do ECGE) e do Gerente do Projeto.

28. Tendo em vista a referida distribuição de responsabilidades, a Cogeport/Aproge elaborou os fluxogramas “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos”, definindo como seria sua atuação em face das responsabilidades delegadas àquela unidade. Trata-se de documentação importante no contexto da maturidade de gestão de processos e que viabiliza a realização da presente auditoria, que tem enfoque em processos de trabalho, uma vez que a Portaria estabelece as atribuições dos atores, embora não evidencie como se dará sua operacionalização, ou seja, como será o respectivo fluxo. Assim sendo, os fluxogramas são fundamentais para a compreensão de como as atribuições serão executadas.

### 2.2 Transparência das ações

29. A Aproge disponibiliza, por meio da seção do portal da Camaranet “Gestão Estratégica”, subseção “Gestão de Projetos”, informações e documentos sobre a Metodologia Corporativa de Gestão de Projetos e, em relação aos respectivos processos de trabalho, os correspondentes fluxogramas e modelos de artefatos (subprodutos), além da documentação dos projetos estratégicos corporativos executados pela Casa desde 2012.

## 3 Ponto de auditoria

### 3.1 Fragilidades<sup>5</sup> nos controles internos da gestão da Metodologia Corporativa de Gestão de Projetos (MCGP)

#### 3.1.1 Situações encontradas

30. No decorrer dos trabalhos de auditoria, foram identificadas fragilidades nos controles internos da gestão que podem prejudicar o alcance dos objetivos relacionados aos processos de trabalho em análise. Nesse sentido, não se identificou:

- ato administrativo instituindo a metodologia corporativa de gestão de projetos (MCGP);
- versão (e data de aprovação) dos modelos de documentos; e
- documentação explicitando a necessidade do negócio e a escolha da solução técnica.

#### 3.1.2 Critérios

- Princípios da legalidade e da eficiência, constantes da Constituição Federal de 1988 (art. 37, *caput*);
- Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967;

---

<sup>5</sup> O termo **fragilidade**, neste trabalho, caracteriza situação em que há uma vulnerabilidade dos controles internos da gestão e, portanto, expõe a Casa a riscos e suscitam uma necessidade de melhoria por parte da administração. Esse termo foi usado indistintamente para os casos nos quais o controle existe, mas carece de aperfeiçoamento (**insuficiência**), bem como para aqueles em que o controle não foi implantado (**inexistência**).

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

- Lei n. 9.784, de 29/1/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- Portaria n. 233/2009, da Diretoria-Geral, que atribui ao ECGE:
  - a definição do modelo de gestão de projetos a ser adotado pela Câmara dos Deputados (art. 13, III);
  - responsabilidade pela avaliação do alinhamento estratégico do escopo dos projetos estratégicos corporativos (art. 13, VI); e
  - responsabilidade pela orientação das áreas responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos estratégicos corporativos sobre a realização de ajustes, de modo a garantir o alinhamento aos objetivos estratégicos (art. 4º, I, b).
- Portaria DG n. 233/2009, que atribui ao CGE o estabelecimento de prioridades para o desenvolvimento de projetos (art. 4º, I, c,);
- Manual de Redação da Câmara dos Deputados, o qual define Portaria como sendo “o ato administrativo pelo qual a autoridade estabelece regras, baixa instruções para aplicação de leis ou trata da organização e do funcionamento de serviços dentro de sua esfera de competência”; e Ordem de Serviço como o “instrumento que encerra orientações detalhadas e/ou pontuais para a execução de serviços por órgãos subordinados da Administração”.

### 3.1.3 Evidências

31. Não foi encontrado ato administrativo (Portaria ou Ordem de Serviço) que tenha instituído a metodologia corporativa de gestão de projetos (MCGP), incluindo seus modelos de documentos e instruções para a sua elaboração.

32. Compete à Aproge desenvolver a MCGP, conforme consta dos artigos 12 e 13 da Portaria n. 233/2009. Assim sendo, foram definidos o fluxograma da gestão de projetos (Anexo C) e os modelos para elaboração dos artefatos, disponíveis na intranet. Contudo, o diagrama e os formulários não são instrumentos administrativos formais, expedidos pela autoridade competente, em consonância com os normativos internos da Casa, motivo pelo qual conclui-se pela inadequada formalização. Inexiste também ato que estabeleça que os diagramas e formulários apresentados correspondem à metodologia oficialmente adotada.

33. A situação encontrada acima relaciona-se diretamente à segunda evidência, qual seja, de inexistência de versão e data de aprovação dos modelos de documentos utilizados como parâmetro para a documentação de cada um dos projetos testados na amostra.

34. Por fim, tem-se que em 9 dos 10 projetos analisados não foi identificada documentação explicitando qual era a necessidade do negócio e o motivo pelo qual a solução técnica adotada foi escolhida e se havia outras soluções disponíveis. A MCGP não possui modelo de documento especificamente destinado a explicitar a necessidade do negócio e as respectivas soluções técnicas disponíveis.

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

### 3.1.4 Causas

35. Em relação às citadas fragilidades nos controles internos da gestão, foram identificadas as seguintes causas<sup>6</sup>:

- inexistência de orientação jurídico/administrativa explícita sobre a necessidade de formalização de metodologias corporativas em atos administrativos;
- inexistência de controle de versionamento dos modelos de documentos; e
- inexistência, na MCGP, de modelo de documento que explicita a necessidade do negócio e as soluções técnicas disponíveis, quando for o caso.

36. As situações anteriormente descritas caracterizam o nível de maturidade em gestão de processos de “aprovar projetos” e “gerir projetos estratégicos corporativos” como repetível: não há evidências de formalização nem de capacitação dos agentes, mas o processo é desempenhado de maneira uniforme<sup>7</sup>.

### 3.1.5 Efeitos

37. As fragilidades nos controles internos da gestão do processo expõem a Casa a riscos potenciais de:

- a) falta de aderência à MCGP;
- b) diminuição da adesão à MCGP;
- c) incerteza quanto à adequação da versão do modelo de documento usado no projeto;
- d) seleção de necessidade de negócio não prioritária;
- e) seleção de necessidade de negócio incompatível com alguma linha de atuação<sup>8</sup>; e
- f) seleção de solução técnica que não otimize a relação custos/benefícios.

### 3.1.6 Esclarecimentos do auditado

38. Em relação às situações encontradas relatadas anteriormente, a Cogeport/Aproge prestou os seguintes esclarecimentos:

- a) a metodologia de gestão de projetos foi uma entrega do Projeto Gestão de Projetos, concluído em 2009, e vem sendo aperfeiçoada desde a sua implementação, por meio da renovação de alguns artefatos, mudanças nos fluxos e inclusão de abordagens mais inovadoras adaptadas à realidade da Casa;
- b) a MCGP é atualizada pelo ECGE, o qual garante o seu uso por meio do acompanhamento sistemático dos projetos com os gerentes e patrocinadores, da prestação de contas nas Reuniões de Avaliações Estratégicas (RAE), da disseminação de boas práticas sobre gestão de projetos entre os escritórios e dos principais artefatos no ambiente corporativo de gestão de projetos;

---

<sup>6</sup> Cada evento/risco pode estar relacionado a mais de uma causa.

<sup>7</sup> Vide Estatuto de Controle Interno – Secin, Glossário, pág. 67.

<sup>8</sup> Linha de atuação é a baliza que orienta as ações de curto prazo do planejamento estratégico, conforme consta da página 4, do Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados (2012 - 2023).

- c) cada um dos ciclos do planejamento estratégico da Casa adotou uma metodologia própria para a seleção quantitativa e qualitativa dos projetos;
- d) o diagnóstico da necessidade de negócio é formalizado, via de regra, na justificativa do Termo de Abertura;
- e) a solução técnica é identificada nas fases de iniciação e planejamento da gestão de projetos;
- f) os projetos não são necessariamente acompanhados de mais de uma solução técnica para apreciação do CGE; e
- g) a solução técnica é selecionada pela equipe do projeto, com aprovação do patrocinador, e supervisão da Aproge. Caso o projeto seja estratégico e mais de uma solução seja identificada, gerentes e patrocinadores propõem e o CGE delibera sobre as melhores alternativas. No caso de soluções técnicas que envolvem tecnologia da informação, a Diretoria de Tecnologia e Inovação - Ditec participa ativamente.

### **3.1.7 Análise**

39. As situações acima relatadas evidenciam as fragilidades dos controles internos da gestão<sup>9</sup>, contribuindo para, direta ou indiretamente, provocar a ocorrência dos eventos relacionados aos riscos anteriormente elencados.

40. A interpretação conjunta do Manual de Redação da Câmara dos Deputados e da Portaria n. 233/2009, além dos princípios da legalidade e da eficiência, elencados na CF/1988, e o disposto no Decreto-Lei n.º 200/1967, permitem concluir pela necessidade de formalização, via normativo próprio, da MCGP, não somente sua instituição por manuais, fluxogramas e modelos de documentos.

41. A normatização tem o poder de materializar instruções, orientar procedimentos e padronizar comportamentos. Em uma instituição pública, ela tem ainda o condão de definir e especificar competências e atribuições, deixando todas as partes interessadas cientes de seus respectivos papéis e responsabilidades. Não se quer, no caso em pauta, meramente burocratizar, mas sim construir um arcabouço que traga razoável segurança de que os benefícios citados se viabilizem. O constante aprimoramento da MCGP é necessário, assim como o controle de suas versões, incluindo data de aprovação. Isso permite o devido acompanhamento das eventuais modificações em elementos chave (custos, escopo, prazo) do projeto.

42. O conteúdo da justificativa do projeto, presente em campo específico do Termo de Abertura do Projeto - TAP, nem sempre explicita a necessidade do negócio, que deve se relacionar ao planejamento estratégico da Câmara, bem como conter esclarecimentos sobre a solução técnica escolhida. Sempre que possível as soluções técnicas disponíveis devem

---

<sup>9</sup> Vide Estatuto de Controle Interno – Secin, pág. 24.

## **SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

ser traduzidas em valores financeiros, um dos parâmetros a partir dos quais o CGE tem condições de decidir sobre sua oportunidade e conveniência.

### **3.1.8 Recomendações**

#### **3.1.8.1 À Diretoria-Geral:**

- a) explicitar em ato normativo a necessidade de que as metodologias corporativas figurem em atos administrativos.

Prazo: 30/6/2019

#### **3.1.8.2 À Assessoria de Gestão e Projetos:**

- b) desenvolver controle de versões dos modelos de documentos; e
- c) explicitar as atividades preliminares de identificação da necessidade de negócio e das soluções disponíveis no mercado, fazendo constar do fluxo do processo de gestão de projetos.

Prazo: 31/12/2019

### **3.2 Fragilidade nos controles internos dos processos “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos”**

#### **3.2.1 Situações encontradas**

43. No decorrer dos trabalhos de auditoria não se identificou ato administrativo instituindo os processos “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos”, o que caracteriza uma fragilidade nos controles internos da gestão.

#### **3.2.2 Critérios**

- Princípios da legalidade e da eficiência, constantes da Constituição Federal de 1988 (art. 37, *caput*);
- Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- Lei n. 9.784, de 29/1/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- Modelo de maturidade em gestão de processos Cobit 4.1;
- Instrução Normativa DITEC n. 2, de 8/4/2014, que instituiu o processo de gestão de projetos da Ditec;
- Manual de Redação da Câmara dos Deputados, o qual define Portaria como sendo “o ato administrativo pelo qual a autoridade estabelece regras, baixa instruções para aplicação de leis ou trata da organização e do funcionamento de serviços dentro de sua esfera de competência”; e Ordem de Serviço como o

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

“instrumento que encerra orientações detalhadas e/ou pontuais para a execução de serviços por órgãos subordinados da administração”.

### 3.2.3 Evidências

44. Não foi encontrado ato administrativo formal (Portaria ou Ordem de Serviço) que tenha instituído os referidos processos de trabalho, bem como suas eventuais alterações por parte da autoridade competente. Os fluxogramas disponíveis na intranet são os únicos documentos definindo os passos do processo de trabalho.

### 3.2.4 Causas

45. A citada fragilidade nos controles internos da gestão tem como causa a inexistência de orientação jurídico/administrativa explícita sobre a necessidade de formalização de processos de trabalho em atos administrativos formais.

46. A situação anteriormente descrita caracteriza o nível de maturidade dos subprocessos, qualificado como repetível: não há evidências de formalização nem de capacitação, mas o processo é desempenhado de maneira uniforme.

### 3.2.5 Efeitos

47. A fragilidade nos controles internos da gestão dos subprocessos expõe a Casa a riscos potenciais de falta de aderência aos fluxos de trabalho.

### 3.2.6 Esclarecimentos do auditado

48. Em relação à presente situação encontrada, a Cogeport/Aproge esclareceu que “O processo ‘gestão de projetos’ foi estabelecido pela MCGP”.

### 3.2.7 Análise

49. A Portaria n. 233/2009 estabelece as atribuições das unidades administrativas no âmbito da gestão dos projetos estratégicos corporativos, mas não define como se dará essa atuação.

50. Os fluxogramas elaborados pela Aproge têm a função de determinar como as atribuições serão executadas, mediante a definição do respectivo encadeamento de atividades. Todavia, não são instrumentos administrativos formais, expedidos pela autoridade competente. Assim sendo, aquela Assessoria necessita expedir ato administrativo definindo que atividades compõem os correspondentes processos de trabalho, motivo pelo qual conclui-se pela inadequada formalização.

51. Vale destacar que a MCGP não se confunde com o processo “gerir projetos estratégicos corporativos”, apesar de este englobar aquela. A primeira é comum a toda a Casa, seja em processos estratégicos, seja em projetos setoriais. Já o segundo é a forma pela qual a autoridade respectiva disciplina o processo de trabalho em seu domínio. Por exemplo, os projetos estratégicos são escolhidos por um colegiado, qual seja, o CGE. Já os setoriais podem ser selecionados pelo chefe da unidade administrativa respectiva, monocraticamente, caso assim deseje. Contudo, em ambos os casos, a MCGP será a mesma.

52. Como boa prática, cita-se o exemplo de uma unidade com elevado nível de maturidade em gestão de processos. A Ditec formalizou seu correspondente processo de trabalho por meio da Instrução Normativa n. 2/2014, sob as seguintes justificativas:

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

Considerando que a institucionalização de processos de trabalho de gerenciamento de projetos colabora para a melhoria da qualidade dos produtos e serviços do domínio da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC);

Considerando que a institucionalização de processos de trabalho concorre para o alcance dos princípios regentes da Administração Pública, especialmente o princípio da eficiência, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e para o alcance dos princípios fundamentais de planejamento, coordenação e controle, impostos pelos incisos I, II e V do art. 6º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;

### 3.2.8 Recomendações

#### 3.2.8.1 À Diretoria-Geral:

- d) Explicitar em ato normativo a necessidade de que os processos de trabalho sejam instituídos por dispositivos das respectivas unidades.

Prazo: 30/6/2019

#### 3.2.8.2 À Assessoria de Gestão e Projetos:

- e) Elaborar ato normativo instituindo os processos de trabalho “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos”.

Prazo: 31/12/2019

### 3.3 Fragilidades nos controles internos da gestão dos conteúdos informacionais

#### 3.3.1 Situações encontradas

53. No decorrer dos trabalhos de auditoria foram identificadas fragilidades nos controles internos da gestão que podem prejudicar o alcance dos objetivos relacionados aos processos de trabalho em análise. Nesse sentido, não se identificou:

- parte dos documentos previstos na MCGP;
- autoria formal dos documentos baixados do servidor corporativo de projetos<sup>10</sup>; e
- carregamento, no servidor corporativo de projetos de projetos, de parte dos documentos previstos na MCGP.

#### 3.3.2 Critérios

- Lei n. 9.784, de 29/1/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- Portaria DG 233/2009, art.13, incisos IX, XI e XIV, que atribui ao ECGE o monitoramento do desenvolvimento dos projetos estratégicos corporativos por meio de indicadores de desempenho; o oferecimento de ferramentas

---

<sup>10</sup> Servidor corporativo de projetos: Microsoft Project Web Access, disponível em <<http://ambientedeprojetos.camara.leg.br>>. Acesso em: 01 mar.2018.

## **SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

automatizadas e customizadas para a gestão de projetos; a organização das informações e a realização das análises sobre o andamento dos objetivos, programas e projetos estratégicos corporativos.

- Manual de Gestão de Projetos (2013); e
- Ato da Mesa n. 46, de 16/07/2012, que institui a Política de Gestão de Conteúdos Informativos da Câmara dos Deputados e dá outras providências, especialmente o art. 2, III, que definiu que o ciclo de vida dos conteúdos informativos compreende, no todo ou em parte, as etapas de criação, formalização, captura, aquisição, tratamento, armazenamento, preservação, recuperação, acesso, uso, disseminação, avaliação e destinação de conteúdo informativo da Câmara dos Deputados.

### **3.3.3 Evidências**

54. As situações encontradas são evidenciadas pelas seguintes constatações:

- em cinco dos dez projetos da amostra havia a ausência de pelo menos um dos documentos obrigatórios pela MCGP (criação);
- em nenhum dos dez projetos foi identificada autoria formal dos documentos baixados do servidor corporativo de projetos (criação); e
- em seis dos dez projetos havia pelo menos um documento não carregado no servidor corporativo de projetos (armazenamento).

### **3.3.4 Causas**

55. Em relação às citadas fragilidades nos controles internos da gestão, foram identificadas as seguintes causas:

- insuficiência de controles internos da gestão no sentido de garantir a produção dos documentos obrigatórios pela MCGP;
- inexistência de orientação administrativa no sentido de digitalizar os documentos e guardá-los no servidor corporativo de projetos; e
- insuficiência de controles internos da gestão no sentido de garantir o armazenamento dos documentos obrigatórios pela MCGP no servidor corporativo de projetos.

### **3.3.5 Efeitos**

56. As fragilidades nos controles internos da gestão do processo expõem a organização a riscos potenciais de:

- a) prejuízo às atividades que dependam dos documentos como insumo, tais como monitoramento e análise de lições aprendidas; e
- b) prejuízo à transparência.

## **SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

### **3.3.6 Esclarecimentos do auditado**

57. Em relação às situações relatadas, a Cogeport/Aproge prestou os seguintes esclarecimentos:

a) a elaboração dos documentos sempre é demandada ao gerente do projeto pela Aproge, existindo uma rotina mensal para cobrança, mas nem sempre há êxito;

b) a ferramenta atual permite verificar a autoria dos artefatos, mas não permite a assinatura de tais documentos. A Aproge orienta que os documentos assinados sejam digitalizados e anexados à ferramenta; e

c) os documentos ficam sob a guarda do gerente do projeto durante a execução, mas não há ato administrativo que institua o local de seu armazenamento. A documentação física dos projetos, durante o seu desenvolvimento, é mantida em caixas-arquivo na Aproge.

### **3.3.7 Análise**

58. As situações relatadas no presente ponto de auditoria revelam as fragilidades dos controles internos da gestão de conteúdos informacionais, contribuindo para, direta ou indiretamente, provocar a ocorrência dos eventos relacionados aos riscos anteriormente elencados.

59. A elaboração dos documentos previstos na MCGP não possui controles internos suficientes de modo a lograr sua respectiva concretização. Com isso, embora a Aproge tenha rotina para sua cobrança, alguns dos documentos não chegam a ser produzidos. Conforme relatado, a captura de cada conteúdo informacional, com base em procedimento padronizado, requerida pelo art. 6, III, do Ato da Mesa 46/2012, restou prejudicada, visto que alguns documentos previstos na metodologia deixaram de ser elaborados.

60. Diante das necessidades de prover transparência, realizar rastreamento e, eventualmente, imputar responsabilidades sobre os atos administrativos, torna-se importante que a autoria seja evidente em todos os meios nos quais os documentos estejam disponíveis. A orientação sobre o armazenamento, ao constar de normativo, assume forma institucionalizada, e não deveria depender da diligência dos servidores da Aproge, de maneira personificada.

61. O local de guarda deve ser estabelecido igualmente de forma explícita e formal, a fim de mitigar os riscos de falta de acesso e/ou perda de documentação do projeto.

### **3.3.8 Recomendações**

#### **3.3.8.1 À Assessoria de Projetos e Gestão:**

- a) Aprimore os controles internos com vistas a:
  - i. garantir a elaboração de todos os documentos previstos na MCGP;
  - ii. garantir a identificação da autoria de todos os documentos previstos na MCGP; e

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

- iii. garantir a inclusão de todos os documentos no servidor corporativo de projetos ou base de dados acessível às partes interessadas.

Prazo: 31/12/2019

### 3.4 Fragilidades no monitoramento e na avaliação dos projetos

#### 3.4.1 Situações encontradas

62. No decorrer dos trabalhos de auditoria foram verificadas fragilidades nos controles internos da gestão que podem prejudicar o alcance dos objetivos relacionados ao monitoramento e à avaliação dos projetos. Nesse sentido, foram identificadas as seguintes situações:

- relatórios de situação com periodicidade variada;
- finalização de projetos sem a devida avaliação formal de escopo, prazo, custo e benefícios;
- atraso na entrega dos projetos;
- declaração de escopo desatualizada;
- ausência de mensuração dos benefícios esperados; e
- ausência de informações sobre os recursos próprios empregados nos projetos.

#### 3.4.2 Critérios

- Princípios da legalidade e da eficiência, constantes da Constituição Federal de 1988 (art. 37, *caput*);
- A Portaria 233/2009, da Diretoria-Geral, art. 4º, atribui ao CGE o acompanhamento da gestão estratégica.
- A Portaria 233/2009, art.13, IX, atribui ao ECGE o monitoramento do desenvolvimento dos projetos estratégicos corporativos.
- A Portaria 233/2009, art. 28 atribui ao Patrocinador:
  - manter comunicação regular e efetiva com o gerente do projeto, inclusive por meio de reuniões periódicas, para acompanhar o desenvolvimento do projeto e identificar a necessidade de eventuais ajustes, de modo a garantir o atingimento dos resultados esperados (inciso iv);
  - avaliar e aprovar os documentos previstos na metodologia de gestão de projetos (inciso vi);
  - analisar relatórios de situação dos projetos para apreciação de seu andamento e proposição de ajustes (inciso vii); e
  - aceitar as entregas dos programas e projetos na fase de encerramento. (inciso xi).

## **SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

### **3.4.3 Evidências**

63. Uma vez executados os testes de auditoria, as seguintes evidências foram coletadas pela equipe de auditoria:

- ausência de padrão formalmente estabelecido para a periodicidade na elaboração dos Relatórios de Situação em cinco dos dez projetos;
- mais de quatro meses entre os Relatórios de Situação de quatro dos dez projetos analisados;
- cinco dos dez projetos analisados foram encerrados na RAE sem o respectivo Termo de Encerramento;
- atraso no encerramento de sete dos dez projetos analisados;
- desatualização da Declaração de Escopo em função da alteração do escopo do projeto em seis dos dez projetos analisados;
- ausência de mensuração dos benefícios esperados em nove dos dez projetos analisados; e
- falta de estimativa de recursos próprios empregados em nove dos dez projetos analisados.

### **3.4.4 Causas**

64. Em relação às citadas fragilidades nos controles internos da gestão, foram identificadas as seguintes causas:

- inexistência de regra explícita definindo a periodicidade na elaboração dos Relatórios de Situação;
- possibilidade de finalização dos projetos sem os devidos Termos de Encerramento, somente com a menção em RAE;
- insuficiência de controles internos da gestão no sentido de suprir, tempestivamente, as demandas por recursos previstos nos projetos, com a finalidade de evitar atrasos nas entregas;
- insuficiência de controles internos administrativos no sentido de manter atualizado o escopo do projeto;
- inexistência de obrigatoriedade de definição, no TAP, de indicadores objetivos para mensuração dos benefícios gerados.
- insuficiência do planejamento de custos no âmbito dos projetos.

### **3.4.5 Efeitos**

65. As fragilidades nos controles internos da gestão do processo expõem a organização a riscos potenciais de prejuízos a:

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

- a) acompanhamento/supervisão dos projetos;
- b) *accountability*;
- c) beneficiários dos projetos;
- d) verificação do êxito dos projetos quanto à sua contribuição estratégica; e
- e) apuração dos custos dos projetos.

### 3.4.6 Esclarecimentos do auditado

66. Em relação às situações encontradas relatadas no presente ponto de auditoria, a Cogeport/Aproge prestou os seguintes esclarecimentos:

a) até 2014 a frequência de elaboração dos relatórios era quadrimestral, coincidente com o calendário das RAEs, sendo que hoje é mensal, mas nem todos os gerentes atendem a essa demanda. Muitas vezes a situação dos projetos é acompanhada em reuniões, mas não são gerados relatórios de situação;

b) as informações sobre o andamento dos projetos para as RAEs são trabalhadas pela Aproge a partir dos relatórios de situação e de conversas com os gerentes. Por serem muito técnicas, muitas vezes precisam ser revisadas e complementadas pela Aproge;

c) a incerteza inerente aos projetos faz com que alterações sejam necessárias em seu decorrer, impactando os prazos inicialmente previstos. Dessa forma, um atraso não decorre necessariamente de falha na condução do projeto, pois os motivos podem ser diversos, como mudança de prioridade, mudança de escopo, mudanças na equipe etc.;

d) a aprovação de mudança de escopo é feita de forma escalonada, sendo que mudanças de pequeno e médio porte podem ser assumidas pelo gerente e/ou patrocinador;

e) a MCGP não exige a avaliação dos benefícios esperados, mas a nova versão, em vias de elaboração, prevê a avaliação de impacto (mais ampla do que somente benefícios) dos projetos. O artefato desenvolvido para esse fim foi testado no projeto Mobilidade Sustentável. Além disso, os gerentes são orientados a usar, sempre que possível, critérios tangíveis ou quantificáveis para, posteriormente, facilitar a mensuração do êxito do projeto; e

f) a temática de custos está em evolução na Casa. O projeto corporativo de gestão de custos, em andamento, demonstra em sua justificativa que “na Câmara dos Deputados, ainda não há um processo que nos permita ter uma visão sistematizada e correlacionada dos custos, que suporte a tomada de decisão direta, fácil, célere e segura”.

### 3.4.7 Análise

67. Embora a Aproge esclareça que a periodicidade da elaboração do relatório de situação foi quadrimestral até o ano de 2014, a partir do qual passou a ser mensal, não foi observada tal frequência nos projetos selecionados na amostra e, além disso, tal orientação não consta dos normativos e manuais da MCGP.

## **SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

68. A Aproge exerce a supervisão técnica da execução dos projetos, mas acaba assumindo atividades executivas, de responsabilidade das equipes dos projetos. Até mesmo por uma questão de segregação de funções, a prestação de contas da execução deve ser devidamente elaborada pelos seus responsáveis, segundo os padrões estabelecidos pela Casa.

69. É sabido que diversos aspectos podem impactar o cronograma dos projetos. É recomendável aprimorar os controles internos com o objetivo de diminuir os atrasos observados nos projetos desenvolvidos pela Casa, pois isso influencia os resultados obtidos, bem como os custos em que se incorre.

70. O fluxo de alteração no escopo precisa ser melhor detalhado, assumindo caráter corporativo, contemplando a eventual inclusão de situações nas quais a competência originária para sua aprovação seja delegada do CGE para o patrocinador.

71. A avaliação dos benefícios e/ou do impacto, ao ser feita de modo objetivo, mitiga eventos com elevado nível de risco.

72. Ainda que a gestão de custos não tenha atingido o desejado nível de maturidade, os processos organizacionais podem contribuir para a indução de sua maturação, sobretudo pela grande visibilidade que o presente processo de trabalho tem em relação aos gestores da Casa. Além do mais, há o risco de que determinadas soluções técnicas sejam impropriamente selecionadas como mais vantajosas por contemplar de forma equivocada recursos internos com “custo zero”.

### **3.4.8 Recomendações**

#### **3.4.8.1 À Assessoria de Projetos e Gestão:**

- a) Estabelecer regra definindo a periodicidade na elaboração dos Relatórios de Situação;
- b) Aprimorar os controles internos da gestão com o objetivo de garantir a supervisão do cumprimento da periodicidade estabelecida;
- c) Aprimorar os controles internos da gestão, dentre outros, com o estabelecimento de regra definindo a impossibilidade de finalizar projeto sem a devida avaliação formal de escopo, prazo, custo e benefícios;
- d) Aprimorar os controles internos da gestão com o objetivo de suprir, tempestivamente, as demandas por recursos previstos nos projetos, com a finalidade de evitar atrasos nas entregas;
- e) Aprimorar os controles internos da gestão com o objetivo de garantir a atualização da Declaração de Escopo;
- f) Estabelecer obrigatoriedade de definição de indicadores mensuráveis para os benefícios dos projetos; e
- g) Aprimorar os controles internos da gestão referentes ao planejamento de custos dos projetos.

Prazo: 30/6/2019

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

### 4 Conclusão

73. Da avaliação dos resultados obtidos após a aplicação das técnicas utilizadas para responder à questão de auditoria formulada no item 1.3, é possível afirmar que os controles internos da gestão referentes aos subprocessos “aprovar projetos estratégicos corporativos” e “gerir projetos estratégicos corporativos” necessitam de aprimoramentos, a fim de aumentar a probabilidade de alcance de seus objetivos.

74. Nesse sentido, quanto à resposta da questão de auditoria (“Os controles internos da gestão dos mencionados subprocessos são adequados para garantir, com razoável segurança, que os respectivos objetivos sejam alcançados?”), conclui-se que há fragilidades nos controles internos da gestão i) da Metodologia Corporativa de Gestão de Projetos; ii) dos subprocessos avaliados; iii) da gestão arquivística dos documentos relacionados aos projetos; e iv) no monitoramento e na avaliação dos projetos.

75. Assim, não obstante os esclarecimentos apresentados pelas unidades que realizam as atividades, em face das situações encontradas pela auditoria, os controles internos da gestão necessitam de melhorias, conforme analisado nos quatro pontos de auditoria, para os quais foram apresentadas recomendações.

76. Considerando-se a materialidade das despesas executadas por meio dos projetos estratégicos corporativos, bem como os objetivos dos projetos, dentre os benefícios estimados desta auditoria está a garantia, com razoável segurança, de que tais objetivos serão alcançados de forma mais efetiva, eficiente, eficaz e em conformidade às normas e boas práticas vigentes.

77. Por fim, registra-se o agradecimento à Aproge pelo apoio prestado na execução dos trabalhos, com vistas à melhoria do processo de trabalho em análise, devendo-se destacar a cordialidade, o empenho e o profissionalismo dos servidores dessa e das unidades envolvidas com a presente auditoria.

Brasília, de outubro de 2018.

## **SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Processo n. 474.048/2018

Relatório de Auditoria n. 1/2018/Secin

---

De acordo.

A presente ação de controle está aderente às normas e práticas adotadas por esta Secretaria.

À Diretoria-Geral, para conhecimento do Relatório e adoção das medidas convenientes, com vistas ao atendimento das recomendações. Tais ações serão objeto de monitoramento oportunamente.

Para as recomendações avaliadas como não sendo oportunas ou convenientes, devem ser encaminhadas justificativas a esta Secretaria. Ressalte-se, contudo, que, caso a Secretaria de Controle Interno avalie que os riscos identificados permanecem inaceitáveis, tal fato é passível de comunicação no Relatório de Auditoria de Gestão.