



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

RELATÓRIO DE AUDITORIA
04/2014

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria previsto no Plano Anual de Controle Interno (PACI 2014) desta Secretaria, com o objetivo de avaliar a conformidade e a eficácia dos controles internos administrativos nos processos de trabalho referentes à Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap).

A Constituição Federal, em seu artigo 1º, assim declama:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito é a forma pela qual a sociedade brasileira pactuou a existência e a condução do Estado e suas relações com os indivíduos. A manutenção desse Estado Democrático, obviamente, tem um custo. Ou seja, a efetivação da democracia exige o carreamento de recursos materiais da sociedade, sendo que a atuação parlamentar enquadra-se nesta categoria de atividades efetivadoras da democracia que exigem o esforço tributário dos cidadãos.

Certamente, um componente desse custo seria o valor dispendido com a Ceap, que possibilita ao deputado federal ter parte de seus gastos relacionados com o labor parlamentar ressarcidos pelos cofres públicos, dentro de limites e regras estabelecidas.

O objetivo precípua da Ceap é nobre: possibilitar que todos os deputados federais, independentemente de condições financeiras, possam exercer os mandatos políticos, mitigando o caráter censitário da atividade política brasileira. Desde 2001¹, os produtos/serviços reembolsados pela Câmara foram unificados e são custeados pela

¹ Ato da Mesa n. 62/2001



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

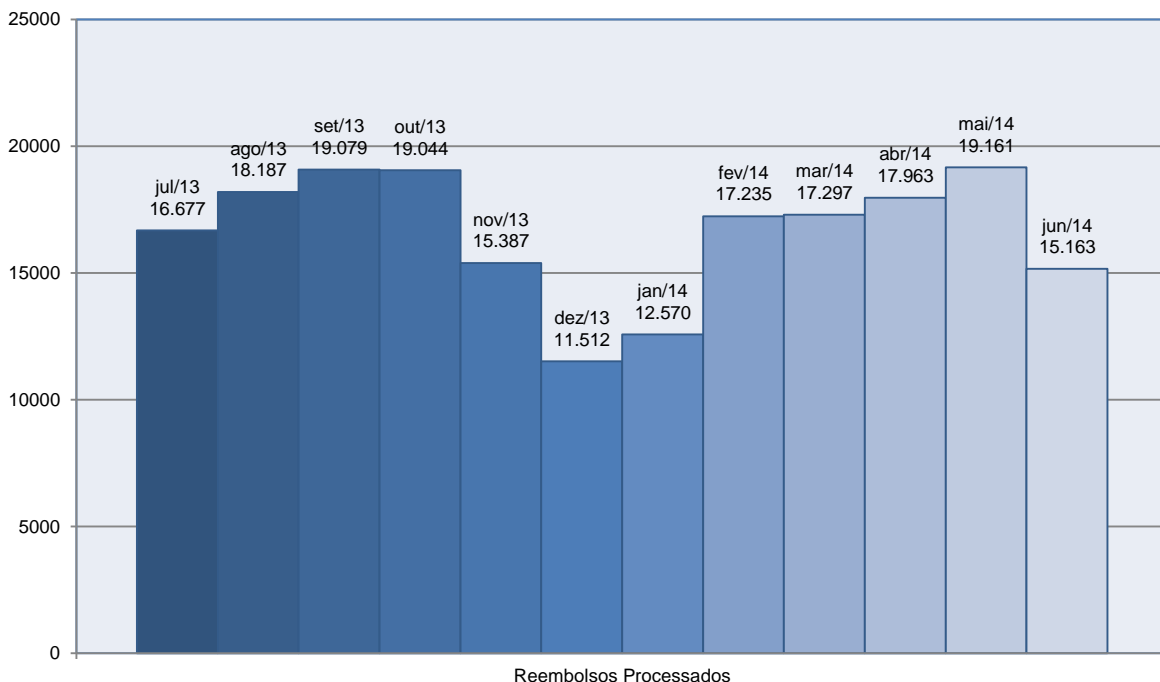
Processo n.

verba indenizatória, que, em 2009², foi transformada na Ceap.

Os processos de trabalho da Ceap são executados por diversos órgãos da Câmara, como Secretaria Geral da Mesa (SGM), Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Defin), Departamento de Pessoal (Depes), Departamento de Apoio à Atividade Parlamentar (Deapa), Centro de Informática (Cenin), Departamento Técnico (Detec) e Gabinetes Parlamentares. Entretanto, o escopo da auditoria foi departamentalizado na Coordenação de Gestão da Cota Parlamentar (Cogep/Defin), pois esta é a área responsável pela execução da maioria dos controles administrativos atuantes sobre os processos de trabalho. Assim, reiterando, o escopo da auditoria foi delimitado nos processos de reembolso e de aquisição de serviço de transporte aéreo à conta da Ceap no âmbito da Cogep/Defin.

A fim de se demonstrar a magnitude da quantidade dos reembolsos processados pela Cogep, os números demonstrados na Figura 1 referem-se ao período entre julho de 2013 e junho de 2014:

Figura 1 - Quantidade reembolsos processados (jul13 a jun14)



² Ato da Mesa n. 43/09



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

O número total do interregno, de 199.275 reembolsos processados em um ano, não contempla os documentos devolvidos para os parlamentares requerentes, ou seja, existe uma quantidade não considerada de reembolsos qualificados negativamente pela Cogep que não estão refletidos no gráfico acima.

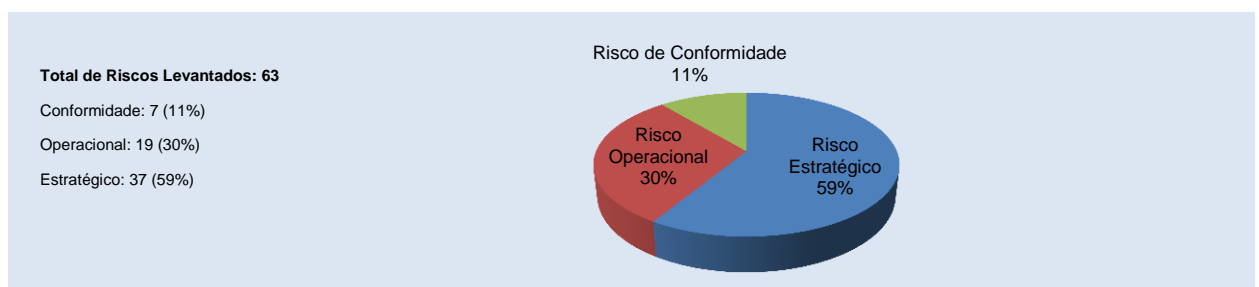
O processo de trabalho objeto desta auditoria é exatamente a despesa incorrida à conta da Ceap processada por meio de reembolso, além do serviço de transporte aéreo de pessoas sem reembolso. Os demais produtos e serviços ofertados pela Câmara não foram escopo da auditoria por se tratar de processamento ordinário de despesas, submetidas às regras gerais de contratação.

A auditoria foi baseada nos maiores riscos levantados pela Secretaria de Controle Interno (Secin) nos processos de trabalho referentes à Ceap, sendo que foram listados 63 riscos inerentes, avaliados sob as perspectivas da probabilidade dos eventos de risco ocorrerem e, na hipótese de materialização, qual seria o impacto na consecução dos objetivos do processo.

O perfil de risco dos processos de trabalho relacionados à Ceap comporta três categorias, que podem ser visualizados na Figura 2:

- Riscos estratégicos: ligados à organização e suas escolhas;
- Riscos operacionais: ligados a pessoas, processos e tecnologia;
- Riscos de conformidade: ligados à observância de normas.

Figura 2 - Categorias de Risco da Ceap

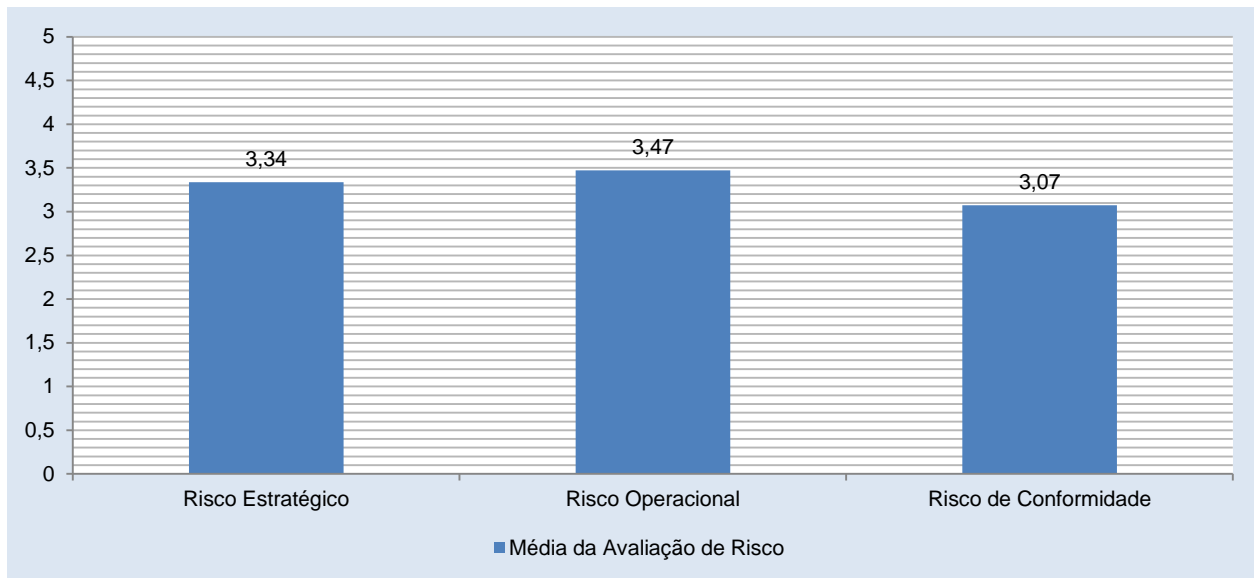




CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

A avaliação dos riscos³, ou seja, a aplicação das medidas de impacto e de probabilidade pode ser visualizada na Figura 3:

Figura 3 - Média da Avaliação de Risco na Ceap



Dessa forma, os maiores riscos, na média, são os relacionados a eventos operacionais e estratégicos, com menor peso aos riscos de conformidade, conclusão corroborada largamente pelos testes de auditoria conduzidos, os quais demonstraram que o índice de desconformidade com os normativos das atividades afetas à Ceap foi de apenas 1,56%. Foram realizados 4.734 testes e observadas 74 inconformidades, todas elas formais e não substanciais, ou seja, que não mereceriam tratamento distinto quanto à resposta ao risco, exceção das inconformidades tidas como pontos de auditoria, aqui relatadas.

Os objetivos da auditoria foram realizar uma avaliação da conformidade do processo de reembolso de despesas, em especial a aderência ao Ato da Mesa n. 43/09, que regula a Ceap na Câmara dos Deputados, e uma análise da gestão do processo, com análises da estrutura de custos do processamento dos reembolsos e dos indicadores de desempenho do processo.

³ As escalas de impacto e probabilidade receberam notas entre 1 (grau mínimo) e 5 (grau máximo).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

Para o cumprimento desses objetivos foram realizados testes substantivos e *check-lists* que permitiram aferir o grau de conformidade dos procedimentos de controle observados na Cogep aos normativos aplicáveis, além de mapeamentos de processos de trabalho, grupos focais e revisões analíticas.

O escopo da auditoria alinha-se, assim, às diretrizes emanadas pelas contemporâneas normas internacionais de auditoria, que visam aperfeiçoar controles e fomentar a boa governança, além de guardar consonância com as boas práticas de gestão de riscos, que vêm sendo enfatizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2007. De fato, como prova disso, para o período de 2011 a 2015, passou a fazer parte do planejamento estratégico⁴ daquela Corte um objetivo voltado para intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e de controles internos da administração pública.

2 PONTOS DE AUDITORIA

2.1 Falha em controle de gastos com divulgação de atividade parlamentar

2.1.1 Situação encontrada: Falhas nos controles administrativos que mitigam os riscos de ocorrer reembolsos de gastos com divulgação de atividade parlamentar após os 120 dias anteriores ao pleito eleitoral.

2.1.2 Critérios:

- Artigo 2º, XII do Ato da Mesa n. 43/09;
- Artigo 1º da Lei n. 5.474/68 (Lei de Duplicatas);
- Artigo 1º da Lei n. 8.846/94;
- Artigo 19, §2º da Resolução TSE n. 22.250/06.

2.1.3 Causas: Falha no controle de conferência dos documentos reembolsáveis.

2.1.4 Efeitos: Reembolso indevido e fragilidade do ambiente de controle interno

⁴ Vide http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/pet.pdf, objetivo estratégico “V – Intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Processo n.

2.1.5 Evidências:

- NF-e 1.275, de 11 de junho de 2014, emitida pela Quatro Estações Indústria Gráfica Ltda- EPP, referente a serviços gráficos, no valor de R\$ 3.005,00;
- NF-e 110, de 30 de junho de 2014, emitida pela Lima & Santiago Comércio e Serviços Gráficos Ltda - ME, referente a serviços gráficos, no valor de R\$ 25.000,00.

2.1.6 Justificativa da área: A gestão alega que os serviços reembolsados foram prestados antes da data limite imposta pelo normativo, escusando-se na competência registrada no sistema CotasNet⁵, que estaria em conformidade com o critério normativo.

2.1.7 Análise: O artigo 2º, inciso XII do Ato da Mesa n. 43/09 estabelece que não pode haver reembolso de despesas com divulgação da atividade parlamentar após os 120 (cento e vinte) dias anteriores à data da eleição para parlamentares que estejam concorrendo a qualquer cargo eletivo.

No ano de 2014, o primeiro turno das eleições presidenciais ocorreu no dia 06 de outubro de 2014. Dessa forma, não poderia haver reembolso de despesa ocorrida após o dia 08 de junho de 2014. As evidências listadas demonstram ter havido despesas desconformes, pois, em que pese a alegação da competência da despesa ter sido em maio, o que colocaria o reembolso como conforme, há que se sopesar que os serviços foram faturados com data posterior à data limite estabelecida pelo normativo interno.

Estabelece o artigo 1º da Lei de Duplicatas⁶ que quando o bem ou serviço for entregue, o vendedor deve faturar a venda, podendo emitir duplicata como título de crédito. Ou seja, a fatura é a comprovação do marco temporal da entrega fática do bem/serviço. Nos dois casos evidenciados, as faturas são posteriores à data limite do normativo, demonstrando que a competência e o fato gerador da despesa também lhe são posteriores.

⁵ CotasNet: Sistema de Gestão de Cotas e Serviços

⁶ Lei n. 5.474/68. Art. 1º: Em todo o contrato de compra e venda mercantil entre partes domiciliadas no território brasileiro, com prazo não inferior a 30 (trinta) dias, contado da data da entrega ou despacho das mercadorias, o vendedor extrairá a respectiva fatura para apresentação ao comprador.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

Além disso, a Lei n. 8.846/94 estatui em seu artigo 1º que:

“a emissão de nota fiscal, recibo ou documento equivalente, relativo à venda de mercadorias, prestação de serviços ou operações de alienação de bens móveis, deverá ser efetuada, para efeito da legislação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, no momento da efetivação da operação”.

O Tribunal Superior Eleitoral⁷ (TSE), ao regular a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sua prestação de contas, determina que os candidatos têm até o dia da eleição para arrecadar dinheiro para campanha, podendo haver postergação deste prazo para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data. Entretanto, essas despesas deverão ser comprovadas por documento fiscal emitido na data de sua realização.

Todos esses critérios normativos subsidiam o entendimento de que: ou houve emissão irregular dos documentos fiscais, pois, se os serviços foram prestados em maio, deveria ter havido emissão da nota fiscal contemporânea; ou houve prestação de serviço em junho, com a consequente emissão da nota fiscal, o que acarretaria infringência ao Ato da Mesa n. 43/09.

Entretanto, há que se ressaltar que a conduta até então observada pela administração baseou-se em interpretação razoável dos normativos vigentes, motivo pelo qual se opina pela modulação dos efeitos de eventual nova interpretação a ser acatada pela gestão, ou seja, que possam ocorrer *ex nunc*, doravante à recomendação de auditoria.

2.1.8 Proposta de encaminhamento: Recomendar à gestão que aprimore e comunique os controles vigentes sobre a observância da data-limite prevista no artigo

⁷ Resolução TSE n. 22.250/06. Art. 19. Os candidatos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado na cabeça deste artigo, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

§ 2º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere a cabeça deste artigo deverão ser comprovadas por documento fiscal emitido na data de sua realização.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

2º, XII do Ato da Mesa n. 43/09, de modo a não mais permitir reembolso de bens/serviços faturados após essa data.

2.2 Insuficiência de procedimento de controle

2.2.1 Situação encontrada: Pagamento de serviço de transporte aéreo à conta da Ceap sem comprovação.

2.2.2 Critérios:

- Artigo 71 da Constituição Federal (dever de prestar contas);
- Artigo 63 da Lei n. 4.320/64 (liquidação da despesa);
- Artigo 23 do Ato da Mesa n. 31/12;
- Ato do Primeiro Secretário do Senado Federal n. 05/14;
- Procedimentos de controle - *Framework Coso*

2.2.3 Causas: Insuficiência do controle para a verificação da realização do serviço de transporte aéreo à conta da Ceap sem reembolso.

2.2.4 Efeitos:

- Aumento do risco de fraudes, como endossos e créditos indevidos;
- Possibilidade de pagamentos indevidos;
- Potencial liquidação incorreta de despesa.

2.2.5 Evidências: Entrevista com o gestor e mapeamento de processo.

2.2.6 Justificativa da área: A Cogep explicitou que “a Câmara dos Deputados paga as faturas das companhias aéreas credenciadas contendo a relação (localizadores) dos bilhetes emitidos à conta da Ceap, ressaltando que em tais faturas podem existir deduções decorrentes de eventuais créditos/reembolsos originados de passagens aéreas não utilizadas, as quais também são relacionadas no ‘citado documento fiscal’, não havendo rotina ou funcionalidade no sistema para verificar a utilização efetiva dos bilhetes de passagem aérea”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

“O controle da utilização do bilhete e a responsabilidade pela solicitação de reembolso são do gabinete parlamentar, que, quando verifica a não utilização do bilhete de passagem, solicita à Cogep, por meio de ofício acompanhado da relação de bilhetes, que providencie junto à companhia aérea o reembolso”.

Em acréscimo, foi dito que “está em desenvolvimento no Centro de Informática (Cenin) uma funcionalidade nova no sistema, que permitirá a automatização dessa rotina, com as solicitações de reembolso partindo do gabinete parlamentar, via sistema, diretamente para a companhia aérea, que responderá a solicitação e informará em qual fatura ocorrerá o reembolso. A Cogep realizará o acompanhamento da devolução e gerenciará a compensação dos bilhetes reembolsados nas faturas”.

2.2.7 Análise: O primeiro processo de trabalho objeto da auditoria foi o de aquisição de serviço de transporte aéreo para deputados e terceiros autorizados sem a utilização de reembolso.

A fim de contextualizar, vale lembrar que os deputados federais, com o propósito de se deslocarem no cumprimento de seu mandato parlamentar, podem se utilizar de duas formas de disponibilização do serviço de transporte aéreo, quais sejam: pelo reembolso da despesa previamente realizada e pelo sistema de Requisição de Passagem Aérea (RPA).

O interesse do teste de auditoria realizado recaiu sobre as RPA's, mais especificamente no risco de conformidade pelo possível pagamento de um serviço não prestado.

De fato, o Ato da Mesa n. 43/09, no artigo 5º, §3º e no artigo 6º, prescreve que:

Art. 5 § 3º O fornecimento de bilhetes de passagem aérea será feito mediante entrega de RPA do deputado diretamente à empresa previamente credenciada(...)

Art. 6º As empresas de transporte aéreo credenciadas, sempre que solicitado pela Câmara dos Deputados, deverão apresentar, além dos documentos necessários à liquidação da despesa, informações detalhadas dos bilhetes emitidos à conta da Cota para o Exercício da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

Atividade Parlamentar (...)

O normativo interno regula como se dará a contratação do serviço de transporte aéreo para os deputados federais. O deputado ou mandatário recebem a RPA da administração e, com essa autorização em mãos, contratam o serviço, instrumentalizado pelo bilhete.

Nota-se que o bilhete emitido é parte do contrato de adesão entre o consumidor final do serviço (passageiro) e a empresa de transporte aéreo, relação obrigacional esta que é regulada pelas Leis Federais n. 7.565/86 e 10.406/02 e por normas administrativas, que permitem o pagamento prévio à efetivação do serviço, como é praxe nesse tipo de avença.

O pagamento antecipado por si só, não é uma ilegalidade, mas facilita a ocorrência de eventos danosos. Aliás, essa é a sistemática prevista quando a viagem não é à conta da Ceap, como nos deslocamentos ordinários, nos quais também há o pagamento antecipado à transportadora. Entretanto, há obrigatoriedade do beneficiário apresentar o comprovante de embarque como meio de prestar contas da efetivação do serviço, nos termos do artigo 23 do Ato da Mesa n. 31/12:

Art. 23. A conferência e a aprovação da prestação de contas da viagem, composta dos bilhetes eletrônicos e dos cartões de embarque apresentados pelo beneficiário (...)

Constatou-se não haver exigência pela Administração de nenhum comprovante de embarque ou similar aos beneficiários das RPA's, o que, indubitavelmente, expõe a Câmara dos Deputados a riscos desnecessários.

O Senado Federal, através do Ato do Primeiro Secretário n. 05/2014, que estabeleceu instruções complementares sobre procedimentos a serem observados para a administração, controle e ressarcimento das despesas realizadas à conta da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores (Ceaps), determina que os senadores apresentem o comprovante de embarque para serem ressarcidos, como preceitua o §7º do artigo 6º do referido ato:

O ressarcimento de passagem aérea poderá ser efetuado com a simples



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

apresentação do bilhete de passagem aérea ainda não voado, hipótese na qual ficará o Senador obrigado a comprovar o efetivo embarque na aeronave, por ocasião da data do voo, por meio da apresentação dos cartões de embarque, em original ou cópia, ou da declaração de trecho voado, firmada sob as penas da lei, pelo passageiro.

2.2.8 Proposta de encaminhamento: Recomendar à Cogep que estabeleça rotinas e procedimentos de controle, observando-se o princípio do custo-benefício dos controles administrativos, de modo a mitigar o risco de haver pagamento indevido de passagem aérea.

2.3 Falha em controle interno de verificação de domínio de imóvel

2.3.1 Situação encontrada: Improriedade no procedimento de controle para se verificar a propriedade ou posse de imóveis previsto no artigo 9º do Ato da Mesa n. 43/09.

2.3.2 Critérios:

- Livro III da Lei n.10.406/02 (Direito das Coisas - Código Civil);
- Artigo 172 da Lei n. 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

2.3.3 Causas: Ineficácia do normativo regulamentador da Ceap.

2.3.4 Efeitos: Possibilidade de ressarcimentos indevidos de locações imobiliárias ou obrigações ambulatoriais de imóveis.

2.3.5 Evidências: Artigo 9º do Ato da Mesa n. 43/09

2.3.6 Justificativa da área: A gestão concordou com o eventual aperfeiçoamento do texto normativo (Solicitação de Justificativa 5, de 08 de outubro de 2014).

2.3.7 Análise: O artigo 9º do Ato da Mesa n. 43/09 tem a intenção de estabelecer procedimento de controle processual que mitigue a possibilidade de ser concedido ressarcimento de despesas com locações imobiliárias ou taxas condominiais e outras obrigações ambulatoriais de forma indevida.

De fato, o parlamentar pode ressarcir-se de gastos com locações imobiliárias



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Processo n.

quando o imóvel não lhe pertence ou não está em sua esfera dominial e, caso o imóvel lhe pertença, pode ser reembolsado pelas taxas condominiais, tarifas de água, energia e outras obrigações *propter rem* (decorrentes de um direito real).

Entretanto, o controle instituído pelo comando citado exige escritura pública quando o objetivo é o reembolso de obrigações ambulatoriais e contrato de locação e termo de cessão de uso ou equivalente quando o objetivo é o reembolso do aluguel.

A impropriedade está na insuficiência das provas documentais exigidas, senão vejamos:

- Comprovação da propriedade do imóvel (ressarcimento das obrigações ambulatoriais): a propriedade imobiliária no Brasil, regra geral, só se constitui com o registro do ato translativo da propriedade. Assim, só é possível que alguém se proclame proprietário do imóvel com a apresentação da certidão competente do Registro de Imóveis. A escritura pública é ato notarial portador de uma avença, é o instrumento público exigido para negócios imobiliários acima de 30 salários mínimos (artigo 108 do Código Civil), não sendo hábil a comprovar a propriedade, mas tão somente título hábil a constituição de direitos reais, que apenas se perfazem com o ingresso no registro imobiliário. Além disso, pode o parlamentar ostentar outras relações dominiais ou factuais com o imóvel, que não a propriedade, e não ter direito a reembolsar-se da locação pelo singelo motivo de não haver pagamento de aluguéis, como, por exemplo: direito real de aquisição, usufruto, superfície, direito real de habitação, direito real de uso, enfiteuse, comodato, posse a *non domino*, entre outras;

- Comprovação de relação onerosa para uso do imóvel (ressarcimento da despesa pelo uso do imóvel): a relação mais usual para esta situação, de fato, é a locação imobiliária, instrumentalizada pelo contrato de locação. Entretanto, há outras possibilidades, tais como comodato atípico e doação onerosa.

Constata-se, portanto, a impropriedade do normativo, que exige documentação imprópria (escritura pública ou contrato de locação/cessão de uso) para os fins colimados, qual seja: evitar ressarcimentos indevidos advindos de relação onerosa para uso do imóvel ou de obrigações ambulatoriais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

Com efeito, exigir escritura pública quanto a imóvel pertencente a deputado, ou contrato de locação/termo de cessão de uso quanto a imóvel pertencente a terceiros, além de ser uma impropriedade técnica, não mitiga riscos importantes, como, por exemplo, reembolsos por locação de imóvel de fato pertencente ao parlamentar ou, até mesmo, por imóveis inexistentes.

Assim, a fim de se prevenir tais riscos, urge aperfeiçoar o Ato da Mesa n. 43/09 para que se exija o registro imobiliário ou, ao menos, instrumento hábil a comprovar a posse justa de todos os imóveis cadastrados. Essa exigência teria por intento comprovar a relação dominial do locador (quando se solicita reembolso de aluguel) ou do parlamentar (quando se solicita reembolso de condomínio e outras taxas) com o imóvel.

2.3.8 Proposta de encaminhamento: Recomendar à gestão que aperfeiçoe o normativo vigente para que se exija o registro imobiliário ou, ao menos, instrumento hábil a comprovar a posse justa de todos os imóveis cadastrados, a fim de se comprovar a relação dominial do locador ou do parlamentar com o imóvel.

2.4 Ausência de indicadores

2.4.1 Situação encontrada: O processo de trabalho de reembolsos de despesas na Cogep não possui indicadores de desempenho.

2.4.2 Critérios:

- Princípio da eficiência (artigo 37 da Constituição Federal)⁸;
- Planejamento estratégico da Câmara dos Deputados (linha de atuação 7.1 da diretriz 7⁹);

2.4.3 Causas:

⁸ Constituição Federal. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

⁹ Linha de atuação 7.1: Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Processo n.

- Insuficiência no estabelecimento pela gestão de metodologia para construção de indicadores e consecutórias metas de desempenho.

2.4.4 Efeitos:

- Possível ineficiência administrativa;
- Prejuízo à boa governança, com ausência de foco em resultados e carência de informações de qualidade e de gerenciamento de riscos;
- Desconhecimento dos propósitos dos objetivos do processo de trabalho.

2.4.5 Evidências: Mapeamento do Processo e Relatórios do Sistema CotasNet.

2.4.6 Justificativa da área: Há o estabelecimento de indicadores de esforço, como os obtidos com o “Relatório de Produtividade”, pelo qual a produtividade total em relação aos reembolsos à conta da Ceap é aferida para os servidores que atuam nessa área, ponderada de acordo com o nível de dificuldade de conferência de cada item de despesa.

2.4.7 Análise: Os processos de trabalho referentes à Ceap perpassam por vários órgãos da Casa.

Entretanto, a maioria dos procedimentos de controle aplicados aos processos é executado e gerenciado pela Cogep, de modo ser possível dois sectionamentos. Primeiramente, um corte vertical, departamental, de modo a se restringir à Cogep e outro, horizontal, no processo de trabalho de reembolso, que apresenta especificidades maiores em relação aos demais processos de trabalho da Ceap, que executam de forma ordinária as despesas.

Assim, ao se analisar o mapa do processo de reembolso na Cogep, percebem-se tarefas e controles executados a partir de insumos oriundos dos parlamentares, tudo sob a égide de normativos e requisitos. Esse sistema entrega produtos, sendo o principal deles reembolsos processados.

A importância do desenvolvimento de indicadores não é tema recente na Administração Pública. Iniciativas de racionalizar a atuação estatal brasileira remontam à década de 60, com o Decreto-Lei n. 200/67, que trouxe o princípio do planejamento



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

como cânone administrativo. Mais recentemente, com os influxos da proeminência da agenda da governança na Administração, ganham os indicadores novo relevo, postos a serviço do gestor, como sempre fora, mas também agora das instâncias de governança corporativa.

Afinal, para se alcançar uma boa governança, de acordo com a CIPFA¹⁰, é importante: focar em resultados; tomar decisões embasadas em informações de qualidade; gerenciar riscos; ter clareza acerca do propósito dos processos; definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento.

A partir desse mapa disponível, até o estabelecimento de indicadores de desempenho, alguns passos precisam ser observados e desenvolvidos. Modelos e métodos são vários, como não poderia ser diferente, dada a multifária gama de objetos mensuráveis.

Com efeito, a Cogep se esforça pela obtenção de indicadores para sua gestão. Os relatórios de produtividade e congêneres obtidos no CotasNet assim demonstram. Entretanto, falta o estabelecimento de uma política de desenvolvimento de indicadores pela alta gestão da Casa, o que dificulta os esforços setoriais. Com razão, a Cogep alega ser temerário o desenho de indicadores para seus processos de trabalho a partir de iniciativa isolada, pois se poderia sofrer posterior descontinuidade em decorrência de inadequações metodológicas.

Dessa forma, o desenvolvimento de indicadores de desempenho para os processos de trabalho da Cogep, que poderiam propiciar informações gerenciais aptas a qualificar os processos de planejamento e decisório depende de, ao menos, que se estabeleçam as premissas dessa iniciativa.

A gestão, aqui reificada em seus níveis de diretoria, deveria escolher a metodologia de construção de indicadores que melhor se adeque aos processo de trabalhos da Cogep. Entre os vários referenciais para construção de indicadores

¹⁰ CIPFA: *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

existente, um dos mais usuais na Administração Pública é o GesPública¹¹.

O TCU, em diversos julgados, determina aos gestores o desenvolvimento e a implantação de indicadores, como forma de obter informações gerenciais que apoiem e sustentem adequadamente a tomada de decisão. As seguintes ementas, todas do mês de novembro de 2014, exemplificam essa indução da corte de contas:

INDICADOR DE DESEMPENHO. DOU de 16.12.2014, S. 1, p. 145. Ementa: recomendação ao Ministério do Turismo (MTur) para que, além dos indicadores de desempenho ligados à dimensão da efetividade presentes no Programa Turismo do Plano Plurianual (PPA 2012-2015), construa novos indicadores, para o referido programa, relacionados às dimensões de eficiência, de eficácia e de economicidade, a fim de cumprir a missão precípua do PPA de orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos fundamentais da República, bem como obter informações gerenciais que apoiem e sustentem adequadamente a tomada de decisão por parte dos gestores do programa, em consonância com os princípios da transparência e da publicidade (item 9.1.1, TC-014.605/2014-7, Acórdão nº 3.558/2014-Plenário).

CONTROLES INTERNOS. DOU de 18.11.2014, S. 1, p. 97. Ementa: o TCU deu ciência ao Comando-Geral de Operações Aéreas sobre a necessidade de cumprimento das recomendações constantes do Relatório de Auditoria de Gestão nº 9/2012, da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, inclusive no tocante a aprimorar a estrutura de controles internos, mediante a adoção de um conjunto de atividades, de planos, de métodos, de indicadores e de procedimentos interligados, que concorram para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados (1.7.1.5, TC-038.857/2012-0, Acórdão nº 7.120/2014-1ª Câmara).

¹¹ O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – foi instituído pelo Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 e é o resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, visando a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

INDICADOR DE DESEMPENHO. DOU de 10.11.2014, S. 1, p. 109. Ementa: recomendação ao Centro de Projetos de Navios no sentido de que alimente os indicadores da unidade para que seu desempenho possa ser avaliado (transparência e accountability) e para atender às decisões normativas do TCU relativas à apresentação de relatório de gestão (a exemplo do item 2.2 do anexo II da Decisão Normativa/TCU nº 127/2013, relativa ao exercício sob exame) (item 1.8.1, TC-024.173/2014-2, Acórdão nº 6.359/2014-2ª Câmara).

Assim, antes de recomendar à Cogep que, isoladamente, desenvolva indicadores de desempenho para seus processos de trabalho, espera-se que a Diretoria-Geral ou a Diretoria Administrativa possam estabelecer as premissas metodológicas para tanto, gerenciando com o Defin um plano de ação para que haja a efetiva implantação de indicadores de desempenho na gestão da cota parlamentar, sendo que esta referência tão somente à Cogep motiva-se, unicamente, pela circunscrição do presente trabalho, nada impedindo sua extensão a outras áreas da Casa.

2.4.8 Proposta de encaminhamento: Recomendar à Diretoria-Geral e à Diretoria Administrativa que, em até 120 dias, estabeleçam as premissas metodológicas para o desenvolvimento de mecanismos de mensuração de desempenho na gestão da cota parlamentar, gerenciando com o Defin um plano de ação que pactue prazos, cronograma e responsáveis para tanto, possibilitando a efetiva implantação dos indicadores de desempenho na Cogep.

2.5 Ausência de controles estruturados e gastos associados

2.5.1 Situação encontrada:

Não há levantamento de gastos dos processos de trabalho afetos à Cogep, inviabilizando a análise da relação custo/benefício dos controles administrativos.

2.5.2 Critérios:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

Processo n.

- Princípio da eficiência (artigo 37 da Constituição Federal);
- Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 50, §3º da LC 101/2001¹²);
- Artigo 14 do Decreto-Lei n. 200/67¹³;
- Sumário Executivo COSO¹⁴ II (atividades de controle).

2.5.3 Causas: Ineficiente dimensionamento dos controles administrativos implantados.

2.5.4 Efeitos:

- Possível ineficiência dos controles administrativos da Cogep;
- Possível *over-control*.

2.5.5 Evidências: Ausência de estrutura integrada de riscos e controles associados e dos gastos associados a estes controles.

2.5.6 Justificativa da área: Em resposta formal à Solicitação de Auditoria n. 7, de 28 de outubro de 2014, a COGEP informou a quantidade de reembolsos solicitados e não processados, sendo que tal situação não é refletida pelo sistema, sendo então desconsiderados para levantamento de gastos. Em reunião posterior, a COGEP concordou com a necessidade de se buscar a otimização dos controles internos administrativos atuantes nos processos de trabalho afetos ao controle de gastos da Ceap.

2.5.7 Análise: Os processos de trabalho afetos à Cogep apresentam riscos inerentes, que, via de regra, precisam ser mitigados com a implantação de controles administrativos. Assim foi quando da recente modificação do Ato da Mesa n. 43/09 pelo Ato da Mesa n. 112/13, que institui novos procedimentos para o reembolso de despesas

¹² LC 101/00, art. 50: Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

¹³ DL 200/67, art. 14: O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

¹⁴ COSO: *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

com locação de veículos, como o limite de 10% da Tabela Fipe¹⁵, ou quando o Ato da Mesa n. 143/14 determinou a digitalização e disponibilização de todos documentos de reembolso no *site* da Câmara.

A criação de novos procedimentos de controle gera novos custos para a Administração, que deve orientar seus esforços no desenvolvimento de uma estrutura eficaz e eficiente de controles, o que seria alcançado com a implantação do gerenciamento de riscos corporativos. Como tal objetivo é ainda programático, urge, ao menos, o estabelecimento de um valor razoável dos gastos associados aos procedimentos de controle da Cogep, de modo a viabilizar a análise da relação custo/benefício destes.

Segundo o COSO, em razão da limitação de recursos, as organizações devem considerar os gastos e os benefícios relativos às opções de respostas alternativas ao risco, pois, em sendo prejudicial tal equação, pode-se aventar a possibilidade de assumir o risco.

Foi feito estudo preliminar pela equipe de auditoria sobre a composição de gastos da Cogep e, mesmo havendo possibilidade de divergência acerca da metodologia empregada, foi concluído que é possível a implantação de um valor razoável que estabeleça um piso para os controles processuais de a Cogep atuarem, haja vista o custo embutido nessa atuação nem sempre se justificar.

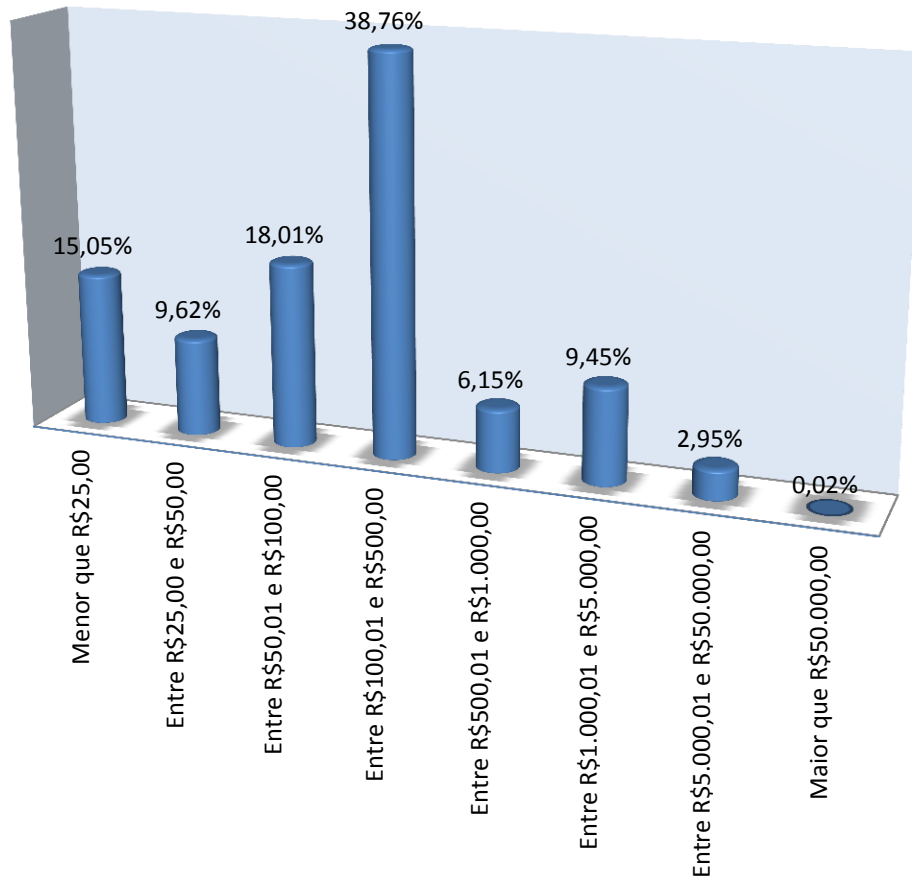
Dos 313.250 reembolsos processados entre janeiro de 2012 e junho de 2014, analisando-se as faixas de valores, percebe-se haver uma concentração em reembolsos de pequeno valor. Conforme Figura 4, 42,67% dos reembolsos são menores que R\$100,00 e apenas 18,56% estão acima de R\$1.000,00. Caso houvesse um levantamento dos gastos de controle atuantes na Cogep, poder-se-ia obter maior eficiência na alocação dos recursos da Câmara dos Deputados, posto que a conferência de documentos cujo reembolso é menor que o gasto estimado para a conferência vai de encontro a eficiência administrativa.

¹⁵ Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

Figura 4 - Faixas de Valores de Reembolsos (jan/12 a jun/14)



2.5.8 Proposta de encaminhamento: Recomendar ao Defin que estabeleça valor razoável para os gastos dos controles administrativos da Cogep com o fito de se estabelecer limite mínimo de valor para a atuação destes, nos casos pertinentes, mantendo-se a autonomia da gestão em estabelecer os controles que julgar cabíveis.

3 INDICADORES DE BENEFÍCIO

Em cumprimento ao disposto nos artigos 3º e 6º da Portaria Secin nº. 02/2013, de 22 de fevereiro de 2013, as recomendações de auditoria ensejarão benefícios potenciais, como aperfeiçoamento de controles internos, aprimoramento de normativos e melhoria de resultados operacionais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional
Processo n.

4 CONCLUSÃO

O resultado dos exames realizados nos permite concluir que a Cogep possui excelentes controles administrativos para mitigar riscos de desconformidade e operacionais, entretanto necessita amadurecer a avaliação dos objetivos institucionais, riscos e controles associados. Em que pese tal conclusão aplicar-se à Casa como um todo, a confecção de um eficaz sistema de planejamento estratégico, alinhamento de objetivos, conhecimento de riscos e customização de controles pode trazer ainda mais eficiência aos processos da Ceap. Além disso, melhorias poderiam ser alcançadas com a implantação de sistemas de custos dos controles administrativos e de indicadores de desempenho, destacando-se que muitas dessas iniciativas extrapolam os processos de trabalho da Ceap, dependendo de atuações das instâncias gerenciais da Casa.

Por fim, registre-se o agradecimento pela colaboração dos dirigentes e técnicos dos órgãos auditados, que bem subsidiaram os trabalhos da equipe de auditoria na execução dos trabalhos.

Brasília, de fevereiro de 2015.