



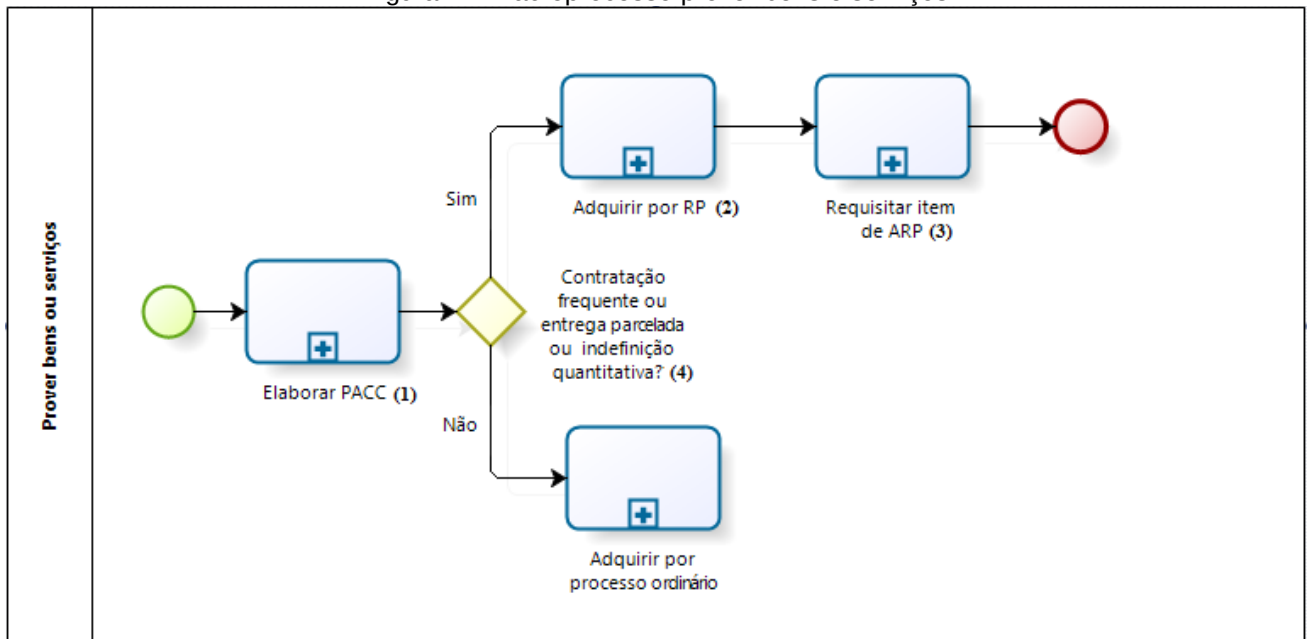
RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 2/2017/NUALC

1 Introdução

Trata-se de auditoria prevista no Plano Anual de Controle Interno (Paci 2017) desta Secretaria, com o objetivo de avaliar os controles internos da gestão do processo “requisitar item de Ata de Registro de Preços”.

2. O referido processo faz parte do macroprocesso “Prover bens ou serviços”, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Macroprocesso prover bens e serviços



Fonte: elaboração própria.

Notas:

(1) Elaborar plano anual de compras e contratações.

(2) Adquirir por registro de preços.

(3) Requisitar item de ata de registro de preços.

(4) Além dessas hipóteses, também poderá haver registro de preços nas situações previstas no art. 3º do Ato da Mesa n. 34, de 18/10/2003.

3. Entende-se por “Elaborar Plano Anual de Compras e Contratações (PACC)” o processo que tem como entrada “demandas dos órgãos técnicos por bens e serviços” e como produto o “plano anual de compras e contratações”, conforme o Apêndice A.

4. Já “Adquirir por Registro de Preços (RP)” é o processo que tem como entrada “contratações frequentes, entregas parceladas ou demandas sem a exata definição quantitativa” e como produto uma “Ata de Registro de Preços (ARP)”, conforme o Apêndice B.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

5. Por fim, “Requisitar item de ARP” é o processo que tem como entrada uma “demanda por item registrado” e como saída o “recebimento de item registrado”, conforme o Apêndice C.

1.1 Materialidade

6. A Câmara dos Deputados executou, por meio do sistema de registro de preços (SRP), de 2013 a 2016, mais de R\$ 102 milhões, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução das atas de registro de preços

Ano	Atas registradas (1)	Valor solicitado (executado)	%	Saldo	%
	Valor				
2013	16.611.402,86	10.780.514,40	64,9%	5.830.888,46	35,1%
2014	59.481.273,79	47.225.018,40	79,4%	12.256.255,39	20,6%
2015	22.085.909,13	15.270.978,54	69,1%	6.814.930,59	30,9%
2016	34.025.478,27	28.809.044,51	84,7%	5.216.433,76	15,3%
2017	17.108.921,72	12.388.576,12	72,4%	4.720.345,60	27,6%
Total	132.204.064,05	102.085.555,85	77,2%	30.118.508,20	22,8%

Fonte: Informações estatísticas da área administrativa (https://camaranet.camara.leg.br/diretorio-servicos/detalhes-servico/-/exibicao_servico/1502262)

(1) Para enquadramento em um determinado ano, considerou-se a data de assinatura da Ata de Registro de Preços.

1.2 Legislação

8. O processo “requisitar item de ARP” está disciplinado pelos Atos da Mesa (AM) n. 34 de 18/10/2003 e n. 80 de 7/6/2001 e pela Portaria DG n. 83 de 25/8/2009.

9. O AM n. 80/2001 estabelece o regulamento de procedimentos licitatórios da Câmara dos Deputados, regulamentando a Lei n. 8.666/1993.

10. O AM n. 34/2003, por sua vez, aprovou o regulamento do sistema de registro de preços de que trata o art.16, do AM n. 80/2001. Portanto, abrange tanto o processo “Adquirir por RP” quanto o “Requisitar item de ARP”, mencionados na Figura 1.

11. Já a Portaria DG n. 83/2009 trata dos “procedimentos a serem adotados para a aquisição de bens ou utilização de serviços em decorrência da assinatura de ARP”, ou seja, disciplina especificamente o processo “Requisitar item de ARP”.

12. A Portaria determina que os órgãos usuários deverão encaminhar trimestralmente a demanda estimada por bens e serviços registrados ao ordenador de despesas, para análise e aprovação. Assim sendo, antes mesmo da efetiva confirmação da necessidade¹, a

¹ Vale dizer que o registro de preços visa a prover bem ou serviço cuja demanda é qualitativa e quantitativamente incerta, bem assim item que não se deseja estocar, mas recebê-lo somente quando de sua

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

autoridade competente pode autorizar a execução da despesa, a qual se dará num segundo momento, quando o órgão usuário requisitar um item por meio de formulário próprio, constante do edital de licitação. A citada análise prévia pelo ordenador de despesas tem como objetivos a economia processual, visto que aprecia os pedidos (requisições) que seriam realizados ao longo de três meses, e a celeridade processual, pois diminui² a quantidade de atividades executadas entre o surgimento da demanda efetiva por item registrado e a sua entrega pelo fornecedor registrado.

1.3 Objetivo e escopo

13. O objetivo do presente trabalho é avaliar a estrutura dos controles internos da gestão do processo “requisitar item de ARP”.

14. Nesse contexto, é imprescindível que o órgão gestor das ARPs³, os órgãos usuários e o ordenador de despesas disponham de informações necessárias e suficientes, tempestivas e fidedignas, tais como:

- a) relação de itens registrados;
- b) cronograma de utilização de itens registrados;
- c) histórico de consumo dos itens registrados;
- d) fornecedores e preços de mercado dos itens registrados;
- e) dotação orçamentária que custeará a respectiva despesa, bem como saldo financeiro;
- f) situação jurídica, fiscal, trabalhista e de idoneidade dos fornecedores cadastrados;
- g) situação (trâmite) do processo de requisição de item por ARP; e
- h) informações completas e atualizadas das ARPs, situação da respectiva licitação (aguardando publicação, vigente, vencida, exaurida), requisições já efetuadas (incluindo data, quantitativo, órgão usuário, etc.), saldo, etc.

15. Como objetivo específico (escopo), pretendeu-se responder à seguinte questão de auditoria: os controles internos da gestão do processo “requisitar item de ARP” são adequados para garantir, com razoável segurança, que os itens requisitados sejam adequadamente fornecidos aos órgãos demandantes?

1.4 Metodologia

16. 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

utilização, cuja demanda será frequente durante o ano de vigência. Nesse sentido, a obra Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas, da Controladoria-Geral de União, cita como vantagens desse procedimento que “a solicitação de fornecimento ocorre somente quando surgir a necessidade em se adquirir os bens e serviços registrados” e a consequente “redução de volume de estoques e consequentemente do custo de armazenagem, bem como de perdas por perecimento ou má conservação, uma vez que a Administração Pública contrata na medida de suas necessidades” (pág. 18, Ed. 2014).

² As atividades são executadas previamente, no momento da apreciação trimestral da demanda estimada, conforme Fluxograma constante do Apêndice C.

³ De acordo com o AM n. 34/2003 (Anexo I, art. 2º, I), a Coordenação de Compras do Departamento de Material e Patrimônio tem a incumbência de “gerenciar o SRP e executar todos os atos de controle e administração do SRP”.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

cumprimento pelos servidores, e os últimos para obter evidência quanto à suficiência, exatidão e validade dos dados produzidos pelos sistemas de informações da unidade.

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

18. O processo de trabalho “requisitar item de ARP” foi mapeado a partir do AM n. 34/2003 e da Portaria n. 83/2009, por meio da técnica denominada *To be*, dando origem ao Apêndice C deste trabalho. Ademais, foram realizados junto à Coordenação de Compras do Departamento de Material e Patrimônio (Ccomp/Demap) o levantamento e a documentação da situação atual do processo de trabalho mediante a técnica comumente chamada *As Is*, conforme Apêndice D.

19. A partir da identificação das atividades que normativamente compõem o referido processo de trabalho, bem como dos respectivos responsáveis, foi elaborada uma **matriz de planejamento de auditoria**, com as atividades, objetivos, riscos e controles esperados (decorrentes da legislação, de boas práticas e padrões internacionais de gestão), as quais encontram-se no Apêndice E.

20. Por fim, a partir da referida matriz, foram feitas entrevistas com dois órgãos usuários - Serviço de Obras do Departamento Técnico (Serob/Detec) e Coordenação de Almoxarifados do Demap (Coalm/Demap), e com o órgão responsável pela Gestão das ARPs, a Seção de Registro de Preços da Ccomp/Demap (Serep/Ccomp/Demap) para avaliar se os controles existem, se são executados, se são registrados os respectivos resultados, se estes são compartilhados e, por fim, se são objeto de manuais administrativos nas áreas competentes.

21. Vale dizer que foram avaliados tanto os controles relacionados ao ambiente de controle, ou seja, que têm uma 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).

22. Após os esclarecimentos dos auditados e a validação da **matriz de possíveis pontos** (Apêndice F), restaram evidenciadas duas boas práticas de gestão e um ponto de auditoria. A matriz foi apresentada à Ccomp/Demap para que fossem prestados os esclarecimentos finais a respeito das situações encontradas pela equipe de auditoria.

2 Boas práticas de gestão

2.1 Processo de trabalho formalizado

23. Em relação a esta boa prática⁴, 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

⁴ Boa prática de gestão, na administração pública, é um conceito frequentemente associado à noção de governança. No caso presente, foi associada à formalização do processo de trabalho (item 3.3.2.4 do Estatuto da Secin).

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

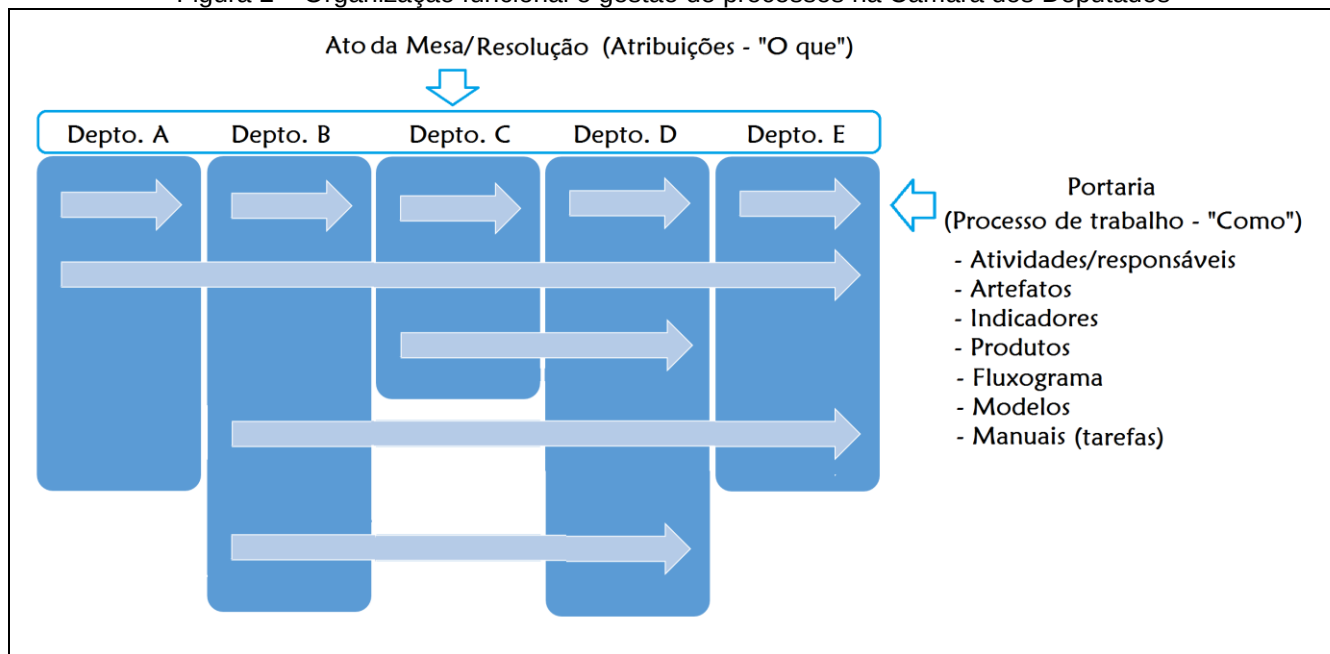
Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

“como” aquelas atribuições serão desempenhadas. Dessa maneira, descrevem os processos de trabalho, materializando uma 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.

24. Assim sendo, tem-se que o sistema de registro de preços está regulamentado internamente pelo Ato da Mesa n. 34, de 18/10/2003, o qual estabelece as atribuições gerais das unidades administrativas envolvidas, bem como pela Portaria DG n. 83, de 25/8/2009, a qual trata das atividades a serem executadas no processo de trabalho.

2.2 Processo de trabalho otimizado

25. Na Administração Pública, o processo de trabalho “requisitar item de ata de registro de preços” poderia ser sumariamente descrito como:

- i) requisição de item pelo órgão usuário;
- ii) apreciação da despesa pela autoridade competente; e
- iii) entrega, pelo fornecedor, de item registrado.

26. Na Câmara dos Deputados, com a finalidade de otimizar o fluxo, foi criada uma sistemática de aprovação trimestral da despesa, por meio da Portaria DG n. 83/2009, na qual:

- i) a efetiva necessidade pelo órgão usuário é antecipadamente apreciada; e
- ii) as prováveis requisições do período (três meses) são consolidadas, gerando economia e celeridade processuais.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

3 Ponto de auditoria

3.1 Fragilidades⁵ nos controles internos da gestão do processo requisitar item de Ata de Registro de Preço.

3.1.1 Situação encontrada

27. No que se refere aos controles internos da gestão do processo requisitar item de Ata de Registro de Preço, **não se identificou**:

- a) documentação que explicita objetivos, riscos e controles do processo de trabalho, de modo a permitir a respectiva gestão de riscos;
- b) sistema de informações que contemple todo o processo de gestão das ARPs, como, por exemplo, a requisição dos itens e o respectivo acompanhamento de sua tramitação desde o início do processo;
- c) aderência integral aos dispositivos da Portaria DG n. 83/2009; e
- d) registros das avaliações da compatibilidade dos preços registrados aos de mercado.

3.1.2 Critérios

- Princípios da legalidade e da eficiência, constantes da Constituição Federal de 1988 (art. 37, *caput*);
- Decreto n. 7892, de 23/1/2013 (art. 9º, XI);
- Acórdão TCU n. 2622/2015 – Plenário;
- Acórdão TCU n. 5589/2015 – 1ª Câmara;
- Controle Interno – Estrutura Integrada (COSO ICIF, 2013);
- Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada (COSO ERM, 2004);
- ABNT NBR ISO 31000:2009, Gestão de riscos – Princípios e diretrizes;
- Ato da Mesa n. 80/2001;
- Ato da Mesa n. 34/2003; e
- Portaria DG n. 83/2009.

3.1.3 Evidências

28. As situações foram identificadas pela equipe de auditoria a partir das respostas fornecidas pelos órgãos usuários e pelo gestor do processo requisitar item de ARP aos questionários aplicados, bem como pela documentação complementar coletada durante a execução da ação de controle.

⁵ O termo **fragilidade**, neste trabalho, caracteriza situações em que há uma vulnerabilidade dos controles internos da gestão e, portanto, expõem 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

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

29. A situação encontrada (a) é evidenciada pela ausência de documento formalizando objetivos, riscos e controles do processo de trabalho.

30. Já a situação encontrada (b) tem suporte fático nos seguintes eventos:

- i) o Demap possui planilha sobre a ARP para auxiliá-lo na gestão das ARP;
- ii) o Detec possui planilhas sobre as ARPs para auxiliá-lo nas requisições, sobretudo na disponibilidade de item e na validade das atas;
- iii) as planilhas contêm informações redundantes ou divergentes com as constantes do Sigmas; e
- iv) as atividades são desempenhadas e formalizadas em processos físicos sem a imediata inserção das requisições no Sigmas, cuja responsabilidade é da Ccomp/Demap, que somente inclui os dados naquele sistema após a aprovação do pedido pela autoridade competente.

31. A situação encontrada (c) está amparada pelos seguintes eventos:

- i) os órgãos usuários não têm se manifestado sobre a desnecessidade, no trimestre, de item registrado; e
- ii) conforme informações coletadas nas entrevistas realizadas na Coalm/Demap, Serob/Detec, Ccomp/Demap, somente a Secom e a Coalm/Demap encaminham o demonstrativo da quantidade estimada para utilização no trimestre e o respectivo pedido de autorização prévia.

32. Por fim, a situação encontrada (d) decorreu das seguintes situações:

- i) falta de formalização do método utilizado pelo Demap para a avaliação da compatibilidade de preços;
- ii) o Demap relatou dificuldades técnicas e operacionais para fazer a avaliação da compatibilidade; e
- iii) os órgãos usuários não possuem uma referência metodológica determinada pela Casa para a avaliação.

3.1.4 Causas

33. Em relação às fragilidades nos controles internos da gestão do processo requisitar item de ARP, foram identificadas as seguintes causas⁶:

- a) ausência de política institucional sobre a gestão de riscos;
- b) ausência de sistematização da gestão de riscos e controles no âmbito do processo avaliado;
- c) necessidade de aprimorar as competências técnicas em gestão de riscos e gestão por processos;
- d) sistema de informações gerenciais (Sigmas) não provê as informações necessárias à tomada de decisão (gestão e utilização das ARPs);
- e) tarefas que poderiam ser automatizadas são realizadas fora do sistema (por exemplo, requisições por meio de processo em documento físico);
- f) ausência de revisão da Portaria DG n. 83/2009, visto que o fluxo previsto na norma não atende adequadamente à demanda da Casa, conforme evidenciado na manifestação do Defini;

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

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

- g) insuficiência nos mecanismos de gestão (revisão/supervisão/autorização, entre outros), visto haver problemas de aderência aos controles internos da gestão existentes na Portaria DG n. 83/2009;
- h) ausência de formalização da metodologia para avaliação da compatibilidade dos preços registrados aos de mercado; e
- i) ausência de atualização da estrutura formal das unidades administrativas integrantes do processo de trabalho.

34. As situações descritas caracterizam o nível de maturidade do processo “requisitar item de ARP” e as inconsistências dos respectivos controles internos da gestão, qualificado como repetível: ou seja, não há evidências de formalização nem de capacitação, mas o processo é desempenhado de maneira uniforme⁷.

3.1.5 Efeitos

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

- a) não identificação dos eventos aos quais o processo está exposto, que acabam por não ser adequadamente mitigados por controles apropriados;
- b) decisões tomadas com base em informações inconsistentes ou sem o amparo de informações gerenciais necessárias e suficientes;
- c) retrabalho;
- d) prejuízo à supervisão das atividades pela autoridade competente; e
- e) aquisição por preço superior ao vigente à época da requisição.

3.1.6 Esclarecimentos do auditado

36. Em relação à não identificação de documento que explicita objetivos, riscos e controles do processo de trabalho, de modo a permitir a respectiva gestão de riscos, a Coordenação de Compras (Ccomp/Demap) prestou os seguintes esclarecimentos:

Os objetivos do processo de trabalho confundem-se com as dimensões de desempenho de todo processo de compras públicas – que restam consignadas como diretrizes de compras exaradas pelo CDGOF. Em especial, destacam-se a celeridade do rito, a transparência processual, o preço econômico, a qualidade do objeto, a sustentabilidade e o baixo custo processual

A gestão de riscos do processo de aquisições da Casa foi implementada no corrente ano. Como esforço seminal, o foco foi restrito à fase de planejamento das compras e contratações, em especial a elaboração de especificações, estudos técnicos preliminares e termo de referência, realização de pesquisas de mercado e gestão do plano anual de compras e contratações.

A fase executória das compras, por assim dizer, ainda não foi contemplada no bojo da gestão de riscos. A expectativa é que consigamos alcançar tal fase processual em meados do próximo exercício.

37. No tocante ao processo de trabalho disciplinado por meio da Portaria DG n. 83/2009, a Ccomp/Demap prestou os seguintes esclarecimentos:

Sendo a organização funcional a predominante historicamente em órgãos públicos, o usual é que as normas internas espelhem tão somente a divisão de responsabilidades e de autoridade, de acordo com os preceitos weberianos.

⁷ Vide Estatuto de Controle Interno – Secin, Glossário, pág. 67.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

Ainda assim, a Portaria nº 83/09 apresenta patente foco processual. O art. 3º traz o início do processo, arrolando as atividades sob a incumbência do órgão usuário. O processo, doravante remetido ao DEMAP, é instruído em conformidade com o art. 4º da norma. Segue ao DEFIN e à autoridade competente (DIRAD ou DG), em consonância com os arts. 5º e 6º.

O foco processual é assim evidenciado:



Frisa-se que normas não são materiais didáticos, por definição. Ainda assim, se cotejada com outras normas – inclusive o Decreto nº 7.892/13 – denota-se que a Portaria em tela aclara simples lógica em termos de fluxo de trabalho.

No mais, a despeito de a SEREP, de fato, não restar formalizada na Casa, não há menção a essa Seção na norma, o que não a obstaculiza.

38. Sobre o sistema de informações gerenciais que não permite a gestão das ARPs, mediante produção de informações gerenciais, a Ccomp/Demap informou:

Está sendo formalizado ETP junto à DIRAD com vistas à solução específica de logística para a Câmara dos Deputados. Destarte, na hipótese de se decidir pela substituição do SIGMAS, teremos de conviver com esses controles paralelos por interregno adicional.

39. A respeito da aderência aos dispositivos da Portaria DG n. 83/2009, mediante produção de informações gerenciais, a Ccomp/Demap informou:

Procede o evento. Resta dimensionar o custo-benefício da aplicação da norma.

40. Sobre essa mesma situação encontrada, o Núcleo de Execução Orçamentária, da Coordenação de Administração Financeira, do Departamento Financeiro (Nuorc/Cafin/Defin) ponderou o seguinte:

A Portaria 83/2009 almejava dar celeridade aos pedidos de aquisição baseados em ARP na área de eventos, pois são comumente premidos pelo prazo. Dentro desse escopo, a rotina prevista na portaria teve sucesso ao antecipar a autorização de despesa e deixar apenas a execução para depois da requisição.

Todavia, para que a autorização fosse antecipada, criou-se uma etapa a mais, que é a estimativa da despesa trimestral. A parte das consequências que essa etapa pode ter nos demais departamentos envolvidos, observa-se que a estimativa trimestral tende a ser excessiva, implicando em bloqueio desnecessário de recursos. Para poucas atas ou atas com poucos itens, essa consequência é administrável. Entretanto, se a rotina for adotada para todas as atas registradas na Casa, haverá grande engessamento dos recursos orçamentários.

Entendo que a rotina da previsão trimestral e antecipação da autorização só fazem sentido para bens e serviços que são requisitados mais de que uma vez por trimestre. Portanto, a portaria falhou por vincular essa rotina a todas as ARP, em vez de deixar como opção a cargo do requisitante.

41. Por fim, no que se refere à formalização do método para a avaliação da compatibilidade de preços registrados com os preços de mercado, a Ccomp/Demap esclareceu:

O padrão é o cotejamento do preço registrado com o preço de mercado, tarefa realizada essencialmente via a ferramenta Banco de Preços ou por contato telefônico com empresas. Caso a Central de Compras encontre problemas na rotina, recorre a subsídio do órgão técnico.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

Mister ressaltar que a Casa não goza de norma afeta à metodologia de pesquisa de preços, seja esta inerente à fase interna da licitação ou para fins de verificação da conformidade do preço registrado com o vigente no mercado.

Destarte, o evento procede, vislumbrando-se benefícios em confecção de regras internas aprimoradas a partir da IN nº 05/2014 – MPDG.

3.1.7 Análise

42. As situações acima relatadas evidenciam as fragilidades dos controles internos da gestão⁸, contribuindo para, direta ou indiretamente, provocar a ocorrência dos eventos relacionados aos riscos anteriormente elencados.

3.1.7.1 Do gerenciamento de riscos

43. No contexto da gestão de riscos é fundamental que o objetivo de cada processo seja definido para que sejam identificados os riscos (eventos) que podem impactar seu alcance. Esse é o princípio 6 do COSO Controle Interno – Estrutura Integrada, a saber: **“A organização especifica os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação e a avaliação dos riscos associados aos objetivos”** (COSO – ICIF, 2013, pág. 66).

44. Além disso, o manual do COSO – ICIF prescreve:

uma pré-condição para avaliar riscos é ter objetivos relacionados aos vários níveis da entidade (...) os objetivos formam a base para implementar e conduzir as abordagens de avaliação de riscos e para estabelecer as atividades de controle subsequentes (COSO-ICIF, 2013, pág. 67).

45. Por tudo isso, tem-se que a explicitação e a formalização dos objetivos do processo de trabalho e de suas atividades têm a finalidade de permitir a identificação dos riscos (eventos) associados e, por conseguinte, instituir controles apropriados. Nessa linha, as dimensões de desempenho auxiliam os objetivos definidos ao estabelecer critérios para avaliação do cumprimento das metas estabelecidas.

46. Ademais, a Ccomp/Demap esclareceu que iniciou a implementação da gestão de riscos nos processos de trabalho sob sua responsabilidade, mas que a fase executória das compras ainda não foi contemplada. A expectativa é que tal fase seja alcançada no próximo exercício.

3.7.1.2 Da Portaria DG n. 83/2009 e da gestão por processos

47. A Portaria DG n. 83/2009 estabeleceu os “procedimentos a serem adotados para a aquisição de bens ou utilização de serviços em decorrência da assinatura de ARP”, ou seja, disciplina o processo “Requisitar item de ARP”.

48. A Portaria define o fluxo de trabalho, conforme representação gráfica apresentada pelo Demap no parágrafo 36. Porém, o diagrama deixa de destacar que o rito não é singular (um só caminho) nem linear (uma só direção), pois contém alguns *gateways* e, por exemplo,

⁸ Vide Estatuto de Controle Interno – Secin, pág. 24.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

tramita mais de uma vez pelo Demap, conforme fluxograma constante do Apêndice B deste Relatório.

49. Além disso, a Portaria não define os produtos intermediários do processo “requisitar item de ARP” e respectivos responsáveis, impedindo a mensuração do desempenho ao longo de todo o processo, dificultando o gerenciamento das situações imprevistas, tais como atrasos, impactando o processo como um todo. Ainda em relação às técnicas de gestão por processos, tem-se que não são claras e muitas vezes inexistem as conexões entre as atividades, causando incerteza quanto ao caminho natural do processo (fluxo de trabalho).

50. Observa-se, ainda, que o normativo dá ênfase à organização funcional, pois as atividades (atribuições) estão dispostas em função dos respectivos responsáveis, em detrimento da gestão por processos⁹, notadamente pela ausência de fluxograma normativo e conexão explícita entre algumas atividades, conforme já reportado nos parágrafos acima.

51. O tratamento dessas questões em Portaria (definição de subprodutos/produtos intermediários, estruturação do normativo em função das etapas do processo e estabelecimento de fluxograma) consiste numa boa prática, sem obrigatoriedade de adoção. Isso posto, não será proposta recomendação específica para o caso.

3.1.7.3 Da gestão da informação

52. A deficiência na sistematização do provimento, da armazenagem e do compartilhamento das informações necessárias à adequada gestão e utilização das ARPs é evidenciada pela existência de repositórios de dados (planilhas em Excel) paralelamente ao Sigmas em órgãos usuários e no próprio órgão gestor. Dessa forma, corre-se o risco de decisões tomadas sem amparo em informações necessárias e suficientes ou com base em informações inconsistentes, devido à variedade de fontes de dados, além de eventual retrabalho.

53. Diante da concordância do Demap com essa questão, não se fazem necessárias maiores considerações.

3.1.7.4 Da falta de aderência a dispositivos da Portaria DG n. 83/2009

54. Observou-se que os órgãos usuários não têm se manifestado sobre a desnecessidade, no trimestre, de item registrado, embora esta seja uma obrigação estabelecida pela Portaria DG n. 83/2009.

55. A falta de encaminhamento, por alguns órgãos usuários, do demonstrativo da quantidade estimada para utilização no trimestre de item registrado, bem como sua distribuição por parcelas, faz com que a requisição do item tramite pelo ordenador de

⁹ Nesse sentido, vide Instrução Normativa n. 5, de 25/5/2017, do Ministério do Planejamento e Gestão, a qual está estruturada em fases, etapas e atividades do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta (terceirização), ou seja, o normativo está estruturado em função do fluxo de trabalho, com suas entradas e saídas, e não das unidades administrativas que desempenham seus respectivos papéis. Dessa forma, a Portaria DG n. 83/2009 poderia adotar essa mesma estrutura.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

despesas, retardando o efetivo suprimento, que poderia ser mais tempestivo caso adotada a sistemática prevista pela Portaria DG n. 83/2009.

56. Em vista do posicionamento expresso pelo Nuorc/Cafin/Defin, de que “a previsão trimestral e antecipação da autorização só fazem sentido para bens e serviços que são requisitados mais de que uma vez por trimestre”, verifica-se a necessidade de revisão da norma no sentido de adequá-la à necessidade da Câmara pois, caso contrário, o procedimento permanecerá com baixa aderência.

3.1.7.5 Da metodologia de avaliação da compatibilidade de preços

57. A ausência de formalização da metodologia utilizada para a avaliação da compatibilidade dos preços registrados aos de mercado prejudica a eficácia desse procedimento de controle, uma vez que o servidor pode discricionariamente definir o quantitativo de fornecedores a pesquisar, elevando o risco de aquisição por preço superior ao vigente à época da requisição.

58. A Ccomp/Demap entendeu que existe um padrão, ou seja, uma uniformidade na atuação daquela unidade no exercício de sua atribuição. Todavia, tal padrão precisa ser formalizado, a fim de orientar adequadamente a atuação dos servidores, explicitar o entendimento da gestão sobre o processo de trabalho e amparar a tomada de decisão.

59. Diante de todo o exposto, conclui-se que, embora sejam identificados controles internos da gestão sobre o processo “Requisitar item de ARP”, existem fragilidades que demandam melhorias para mitigar os riscos apontados.

3.1.7.6 Das demais ponderações da CComp/Demap

60. A Ccomp/Demap fez as seguintes ponderações além dos possíveis pontos de auditoria apresentados à unidade:

Há eventos mais proeminentes que não foram destacados na auditoria, e que possuem, s.m.j., maiores potenciais de risco à Administração. Citam-se:

- Jurisprudência do TCU que exige a adjudicação por item como regra geral, sendo a adjudicação por lote fator impeditivo para a aquisição ulterior por item apartado. Nesse caso, há demandas da Casa que não se adaptam aos julgados: plotagem, vidros etc.;
- Não formalização da SEREP, tratada como evento próprio;
- Excesso de funcionários terceirizados na SEREP, *versus* incumbências contratuais dos documentadores;
- Subdimensionamento da força de trabalho da SEREP, se cotejada com a evolução histórica do número de atas de RP;
- Etc.

61. Primeiramente, cumpre destacar que, conforme descrito no capítulo introdutório deste relatório, a presente auditoria teve por escopo o processo “requisitar item de ARP”, o qual pertence ao processo de compras. Dessa maneira, riscos e controles que se correlacionem a atividades fora do bojo daquele primeiro processo não foram abordadas por uma questão metodológica.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

62. Sobre a jurisprudência do TCU em relação ao SRP, cabe esclarecer que o processo administrativo n. 117.965/2016 trata sobre a matéria. Por oportuno, tem-se que Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (Atec-DG) manifestou-se por meio de parecer jurídico e que sua recepção pelo Diretor-Geral consiste em um procedimento de controle interno da gestão, destinado a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da Casa, o objetivo do cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis seja alcançado.

63. Assim, não é possível qualquer pronunciamento da Secin, ademais, encontra-se pendente a resposta à consulta ao TCU (processo TCU n. 022.355/2017-0), cuja manifestação tem caráter normativo e constitui prejulgamento em tese, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno daquela Corte de Contas.

64. No tocante à falta de formalização da unidade administrativa (Serep), tem-se que tal situação foi abordada por esta auditoria como sendo uma evidência da disfunção de um controle interno da gestão, conforme matriz de possíveis pontos, situação encontrada “b” (v. Apêndice F). Não fez parte do escopo deste trabalho aplicar testes de aderência em relação à estrutura organizacional da Ccomp e, por isso, não houve ponto de auditoria específico sobre a matéria.

65. Sobre os riscos decorrentes da terceirização de atividades no âmbito da Ccomp, cumpre esclarecer que não foram aplicados testes de auditoria para validar a atuação dos referidos empregados no âmbito dos respectivos contratos, pois que o objetivo desta auditoria era avaliar os controles internos da gestão no contexto do processo “requisitar item de ARP”.

66. Em relação ao dimensionamento da força de trabalho, mais uma vez destacamos que foge ao escopo do presente trabalho, uma vez que tal matéria tem a ver com o processo “gerir recursos humanos/desenvolver e gerir pessoas”, da arquitetura de processos da Câmara dos Deputados.

67. Embora tenham sido feitos os devidos esclarecimentos sobre as ponderações da Ccont/Demap, vale destacar que os riscos relatados pelo gestor poderão ser objeto de futuras ações de controle.

3.1.8 Recomendações

3.1.8.1 À Diretoria-Geral e à Diretoria Administrativa:

- a) Avaliar a adequação da Portaria DG n. 83/2009 ao processo de trabalho de requisição de item de Ata de Registro de Preços praticado pelas unidades administrativas, considerando inclusive a sistemática de aprovação trimestral estabelecida e, caso necessário, proceder à devida atualização do normativo.

Prazo: 30/6/2018

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

3.1.8.2 Ao Departamento de Material e Patrimônio:

- a) apresentar plano de ação¹⁰ (as ações a serem adotadas, os prazos e as unidades administrativas responsáveis pela sua execução) visando mitigar as fragilidades nos controles internos da gestão do processo requisitar item de ARP que considere, pelo menos:
 - i. documentar formalmente as atribuições específicas de suas unidades, os processos de trabalho, atividades ou tarefas e os respectivos objetivos para a requisição de item de ARP;
 - ii. instituir a gestão de riscos e de respectivos controles internos da gestão atinentes ao processo de trabalho;
 - iii. promover treinamentos em gestão de riscos e em gestão por processos;
 - iv. adequar a gestão da informação do processo de trabalho “requisitar item de ARP” de modo a contemplar todas as informações necessárias ao tratamento das ARPs em módulo ou sistema único e institucionalizado;
 - v. avaliar o desenvolvimento de funcionalidade que permita a automação da requisição de item por ARP, semelhante à existente no módulo almoxarifado do Sigmas;
 - vi. definir controles internos da gestão (revisão, supervisão, autorização entre outros), de modo a assegurar a aderência a Portaria DG nº. 83/2009;
 - vii. formalizar e documentar a metodologia para avaliação da compatibilidade dos preços registrados aos de mercado.

Prazo: 30/9/2018

- b) executar as ações nos prazos propostos no plano de ação, que serão objeto de monitoramento por este Núcleo de Auditoria da Secin.

4 Conclusão

68. Da avaliação dos resultados obtidos após a aplicação das técnicas utilizadas para responder à questão de auditoria formulada no item 1.4, é possível afirmar que os controles internos da gestão referentes ao processo requisitar item de ARP necessitam de aprimoramento, a fim de tornar sua execução mais eficiente.

69. Nesse sentido, quanto à resposta da questão de auditoria (“Os controles internos da gestão do processo “requisitar item de ARP” são adequados para garantir, com razoável segurança, que os itens requisitados sejam adequadamente fornecidos aos órgãos demandantes?”), conclui-se que há fragilidades no gerenciamento de riscos do processo de trabalho, na gestão das informações necessárias para a tomada de decisão, na aderência

¹⁰ Conforme modelo (v. Apêndice G).

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

aos dispositivos da Portaria DG n. 83/2009 e na avaliação da compatibilidade de preços registrados.

70. 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 das melhorias, conforme analisado no ponto de auditoria (item 3), para o qual foram apresentadas recomendações.

71. Considerando-se a materialidade das despesas executadas por meio do sistema de registro de preços, dentre os benefícios estimados desta auditoria está a garantia, com razoável segurança, de que a gestão das atas de registro de preços seja econômica, eficiente, eficaz e conforme as normas vigentes, bem como, a partir da atualização da gestão da informação, subsidiar os estudos técnicos preliminares para a definição de solução específica de gestão de ARP para a Câmara dos Deputados.

72. Ademais, com o aprimoramento dos controles internos da gestão, pode-se esperar que ocorra melhoria do fornecimento de itens registrados às unidades demandantes.

73. Por fim, registra-se o agradecimento ao Defin, ao Detec e ao Demap 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 das unidades envolvidas com a presente auditoria.

Brasília, 7 de março de 2018.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Processo n. 316.748/2017

Relatório de Auditoria n. 2/2017/Nualc

De acordo.

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

De acordo.

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

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.