

Câmara dos Deputados
Secretaria de Controle Interno



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO

Auditoria de contas do exercício de 2014

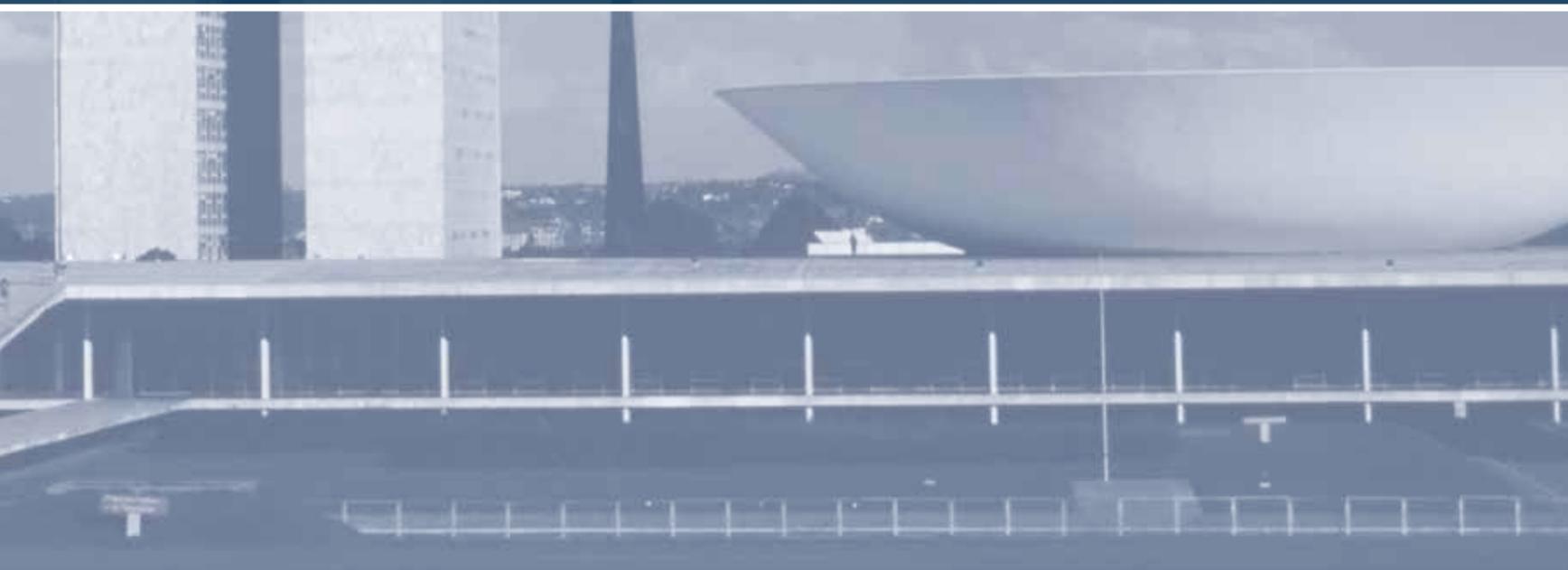
Brasília | 2015



Secretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO

Auditoria de contas do exercício de 2014



MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

55ª Legislatura – 1ª Sessão Legislativa
2015-2019

Presidente

Eduardo Cunha

1º Vice-Presidente

Waldir Maranhão

2º Vice-Presidente

Giacobo

1º Secretário

Beto Mansur

2º Secretário

Felipe Bornier

3ª Secretária

Mara Gabrilli

4º Secretário

Alex Canziani

Suplentes de Secretário

1º Suplente

Mandetta

2º Suplente

Gilberto Nascimento

3ª Suplente

Luiza Erundina

4º Suplente

Ricardo Izar

Diretor-Geral

Rômulo de Sousa Mesquita

Secretário-Geral da Mesa

Silvio Avelino da Silva



Câmara dos Deputados
Secretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO

Auditoria de contas do exercício de 2014

Centro de Documentação e Informação
Coordenação Edições Câmara
Brasília | 2015

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

Diretora: Heloísa Helena S. C. Antunes

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Secretário: Ricardo Soares de Almeida

NÚCLEO DE ANÁLISE DE ATOS DE PESSOAL

Chefe: Beatriz de Fátima e Silva Mezêncio

NÚCLEO DE AUDITORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO

Chefe: Clarissa Maria Campos de Saboya Camillo

NÚCLEO DE AUDITORIA CONTÁBIL E OPERACIONAL

Chefe: Denis Urazato Pereira

NÚCLEO DE AUDITORIA DE TI

Chefe: João Luiz Pereira Marciano

NÚCLEO DE AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS

Chefe: Renata Tavares Lameiro da Costa

Projeto gráfico e capa: Daniela Barbosa

Diagramação: Janaina Coe

Revisão: Seção de Revisão

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Térreo – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5802

editora@camara.leg.br

SÉRIE

Gestão Institucional. Relatórios.

n. 6

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Secretaria de
Controle Interno.

Relatório de auditoria de gestão [recurso eletrônico] / Câmara dos
Deputados, Secretaria de Controle Interno. – Brasília : Câmara dos Depu-
tados, Edições Câmara, 2015.

53 p. – (Série gestão institucional. Relatórios ; n. 6)

Versão PDF.

"Auditoria de contas do exercício de 2014."

Modo de acesso: <<http://www.camara.leg.br/editora>>

Disponível, também, em formato impresso.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Secretaria de
Controle Interno, relatório. 2. Auditoria interna, Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 342.532: 336.126(81)

LISTA DE SIGLAS

Ceap	Cota para Exercício da Atividade Parlamentar
Cenin	Centro de Informática
Cobit	Control Objectives for Information and Related Technology
DN	Decisão Normativa
DBR	Declaração de Bens e Rendas
Detec	Departamento Técnico
DG	Diretoria-Geral
GC	Gestão do Conhecimento
ECGE	Escritório Corporativo de Gestão Estratégica
IN	Instrução Normativa
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
Peti	Plano Estratégico de Tecnologia da Informação
RH	Recursos Humanos
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
Secin	Secretaria de Controle Interno
Sedhab-DF	Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sicapex	Sistema do Núcleo de Análise de Atos de Pessoal
Sindilegis	Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União
Sisac	Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões
SPU	Secretaria de Patrimônio da União

- STN** Secretaria do Tesouro Nacional
TIC Tecnologia da Informação e Comunicação
TCU Tribunal de Contas da União
UG Unidade Gestora

LISTA DE FIGURAS

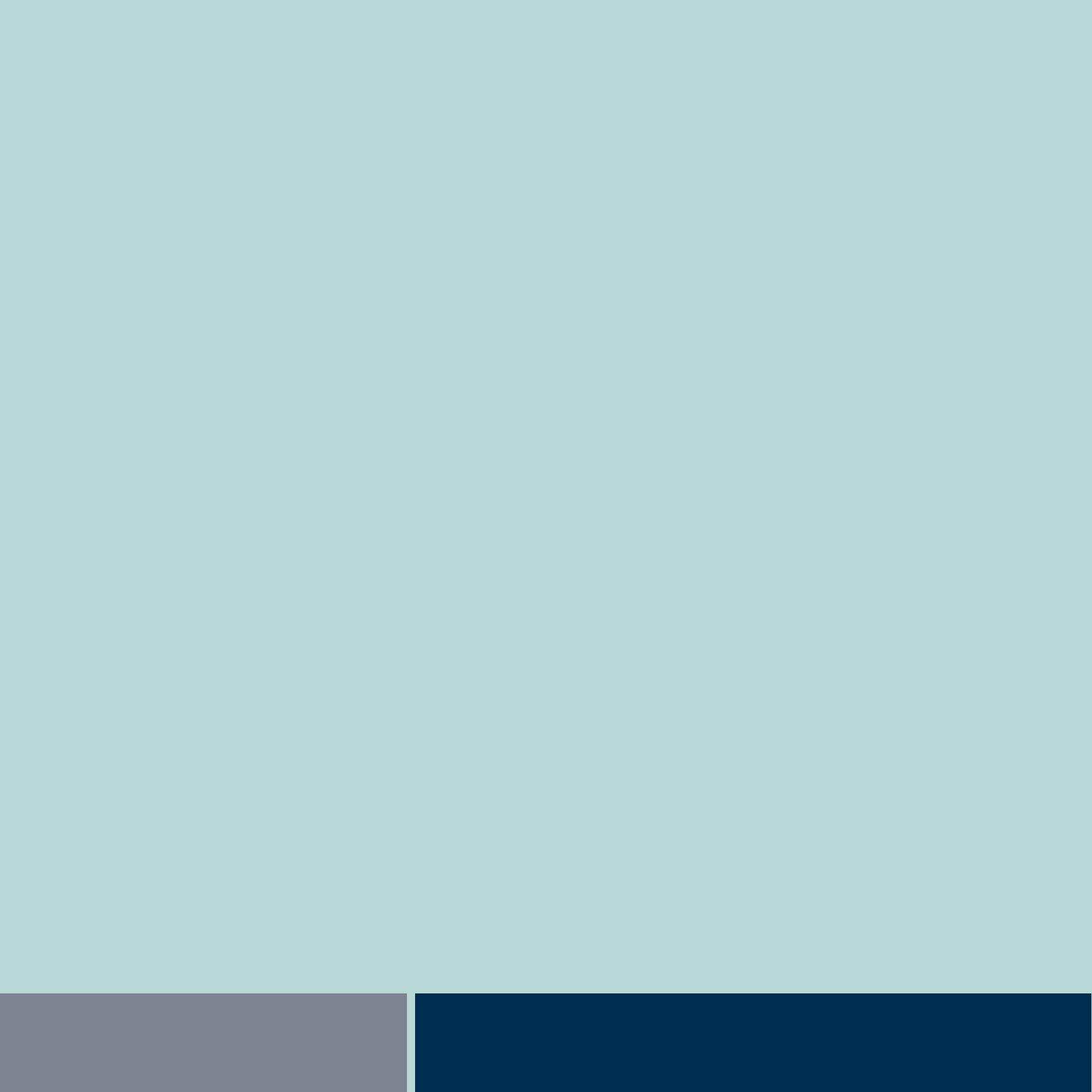
Figura 1 – Relação entre governança e gestão	13
Figura 2 – Execução do orçamento de 2014	24
Figura 3 – Distribuição do orçamento de 2014 – dotação final	25
Figura 4 – Montantes pagos por grupo de despesa	26
Figura 5 – Variação da previsão orçamentária – ações 10C4 e 10S2.....	31
Figura 6 – Atos de pessoal analisados pela Secin em 2014.....	41
Figura 7 – Evolução dos pareceres da Secin sobre atos de pessoal	42
Figura 8 – Situação do portfólio de projetos do Cenin	47
Figura 9 – Total de entregas de projetos de TIC em 2014.....	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução do orçamento de 2014 por grupo de despesa	27
Tabela 2 – Detalhamento do orçamento com metas físicas – 2014	28
Tabela 3 – Avaliação da execução física no exercício de 2014	33
Tabela 4 – Avaliação da execução financeira no exercício de 2014	34
Tabela 5 – Análise situacional da execução financeira das ações	35
Tabela 6 – Avaliação da ação 4061 (PO 0004) – reparos e conservação de residências funcionais (2014).....	37
Tabela 7 – Empenhos por modalidade de licitação	44
Tabela 8 – Representatividade das despesas auditadas	45

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Avaliação qualitativa da análise situacional das ações	36
Quadro 2 – Avaliação qualitativa da análise situacional de ação específica	38



SUMÁRIO

Introdução	11
1. Estrutura de Governança Corporativa	13
1.1 Governança corporativa de TIC	15
1.2 Governança corporativa de recursos humanos.....	16
1.3 Relacionamento com o cidadão	17
1.4 Considerações finais quanto à estrutura de governança.....	18
2. Gestão	19
2.1 Avaliação do rol de responsáveis e do relatório de gestão	19
2.2 Confiabilidade das demonstrações financeiras	20
2.3 Conformidade e desempenho	21
Avaliação dos indicadores instituídos para avaliar o desempenho da gestão	21
Avaliação da eficácia e da eficiência da gestão	23
Avaliação da gestão de pessoas	38
Avaliação da gestão de compras e contratações	43
Avaliação das transferências concedidas	45
Avaliação da gestão de tecnologia da informação	46

Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário	50
Avaliação da política de acessibilidade	50
Determinações do TCU e outros normativos.....	51
3. Conclusão	53

INTRODUÇÃO

Em cumprimento à determinação do presidente da Câmara dos Deputados, autuada no Processo CD nº 130.853/2014, realizou-se auditoria nas contas referentes ao exercício de 2014. As conclusões do trabalho estão detalhadas neste relatório, peça integrante do processo de contas da Casa, conforme orientações da Instrução Normativa nº 63/2010 e da Decisão Normativa nº 140/2014, ambas do Tribunal de Contas da União (TCU).

A auditoria nas contas é requisito para a certificação da gestão dos responsáveis pela Unidade Gestora (UG), nos termos do inciso II do artigo 50 da Lei nº 8.443/1992¹. Tem por objetivos fomentar a boa governança pública e a transparência; provocar melhorias na prestação de contas; induzir a gestão pública para resultados; e fornecer segurança sobre a legalidade e a regularidade dos atos e contratos da gestão, a confiabilidade das demonstrações financeiras e o desempenho da gestão, como se depreende da DN TCU nº 140/2014.

O planejamento deste trabalho de auditoria considerou o contexto e as particularidades da Câmara dos Deputados, com base nas informações do Relatório de Gestão, nos trabalhos

¹ “Art. 50. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, entre outras, as seguintes atividades:

[...]

II – realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer;

[...]

de acompanhamento da gestão desenvolvidos ao longo de 2014 e nas ações específicas de controle para avaliar os conteúdos indicados pelo TCU.

A estrutura deste relatório considera a existência das funções de governança e de gestão na Câmara dos Deputados, nos moldes explicitados pelo referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública² do TCU. Por isso, está dividido em duas partes: a avaliação da governança corporativa e a avaliação da gestão da Câmara dos Deputados.

A função de governança compreende direcionar, monitorar, supervisionar e avaliar a gestão, com o objetivo de fazê-la atender as necessidades e expectativas dos cidadãos e das demais partes interessadas. Sua avaliação foi conduzida por meio de análises das estruturas de governança da Casa e da observância de boas práticas de governança nas gestões de recursos humanos e de tecnologia da informação e comunicação (TIC).

A função de gestão é inerente aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição do órgão para a consecução de seus objetivos. A avaliação da gestão foi conduzida de acordo com os objetivos explicitados no artigo 8º da DN TCU nº 140/2014, de modo a expressar a opinião da auditoria interna acerca do desempenho da gestão e da confiabilidade das demonstrações financeiras.

2 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

1. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

O trabalho de avaliação da estrutura de governança da Câmara dos Deputados baseou-se nos preceitos instituídos pelo TCU em seu referencial básico de governança, que sintetiza conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a melhora da governança e da gestão no setor público.

Governança no setor público, segundo o citado referencial, compreende essencialmente a utilização dos mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão. Nessa relação, estratégia e *accountability*³ funcionam como vetores de comunicação entre governança e gestão, como destacado na figura 1.

FIGURA 1 – RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO



Fonte: Referencial básico de governança do TCU (2014, p. 17).

³ *Accountability*: obrigação constante de prestar contas de um agente que recebe uma delegação de recursos e poderes, e tem, por dever dessa delegação, que gerenciar tais recursos e exercer tais poderes mediante estratégias e ações para atingir objetivos.

Na Câmara dos Deputados, a governança foi avaliada por ações de controle que objetivaram retratar e apreciar se a Casa dispunha dos recursos adequados e do capital humano necessário para atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade.

SEGUNDO O GLOSSÁRIO DE TERMOS DO CONTROLE EXTERNO DO TCU (2012):

a)	eficácia: grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, à capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações;
b)	eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão se refere ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado;
c)	efetividade: relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo;
d)	economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Desse modo, foi feito um levantamento para identificar a maturidade da gestão estratégica da Câmara e de suas instâncias de governança. A existência de uma visão de futuro e de estruturas de governança, a formulação de ciclos estratégicos e a formalização de planos denotam haver práticas corroboradoras de uma boa estratégia organizacional.

1.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA DE TIC

Como exemplos dessas boas práticas, destacam-se as atuações dos Comitês Estratégico e Diretivo de Tecnologia da Informação e Comunicação e do Comitê Gestor de Segurança da Informação, e os trabalhos resultantes da ação coordenada desses comitês, quais sejam: a apresentação do Plano de Ação em Segurança da Informação e a aprovação do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (Peti) para o período de 2014 a 2018.

Tal cenário se reflete positivamente sobre a gestão corporativa de TIC. É possível perceber os anseios da alta administração da Casa traduzidos nos planejamentos estratégicos, tanto corporativo quanto de TIC, alcançando a gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação, de maneira análoga ao modelo em cascata preconizado pelo Cobit 5⁴.

Isso pode ser percebido pela análise do Peti, pelo cotejamento entre as ações estratégicas planejadas e os objetivos e processos que a área de TIC de uma organização deve possuir, segundo o modelo Cobit 5, e pelas conclusões das ações de controle realizadas.

A despeito da considerável evolução da governança e da gestão de TIC na Casa, ações de controle específicas evidenciaram oportunidades de melhoria nos aspectos avaliados, com recomendações e sugestões que envolvem o Comitê de Gestão Estratégica (CGE), os Comitês Estratégico de TIC (Ceti) e Diretivo de TIC (CDTI), o Comitê Gestor de Segurança da Informação (CGSI) e o Cenin.

4 Cobit, atualmente em sua quinta versão, é um modelo de governança e gestão de TI internacionalmente reconhecido. Esse modelo é referenciado em diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União, como o Acórdão 2.585/2012/Plenário, que avalia a governança de tecnologia da informação na administração pública federal.

1.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA DE RECURSOS HUMANOS

Outra ação de controle que contribuiu para qualificar a avaliação da governança na Câmara dos Deputados foi feita na gestão de recursos humanos (RH) da Casa. Essa ação teve como objetivo principal mapear a estrutura de governança e a gestão estratégica de RH, fornecendo subsídios para futuras ações de controle em pontos críticos do processo.

Apesar de o conceito de governança ainda estar em construção na esfera pública e, conseqüentemente, ser pouco discutido pelos doutrinadores e pouco difundido entre os gestores, considera-se que o resultado dessa ação atingiu de forma satisfatória seus objetivos. Foi possível indicar medidas de melhoria que podem ser aplicadas à gestão de pessoal, a fim de aprimorar o processo de governança da Casa, tais como:

- » aperfeiçoar a gestão de riscos;
- » fomentar o processo de seleção interna por critérios técnicos;
- » incentivar os gestores a utilizar processos formais e critérios objetivos para seleção de servidores efetivos para preenchimento de funções comissionadas;
- » avaliar a necessidade de aprimoramento dos indicadores do Projeto de Governança e Gestão de Pessoas – Biênio 2014/2015;
- » estimular o patrocínio dos projetos defendidos pela Diretoria de Recursos Humanos;
- » enfatizar a abordagem, em ações de capacitação, de aspectos relacionados ao planejamento estratégico da força de trabalho, conforme recomendação do Tribunal de Contas da União.

Também foi realizado levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar a situação da gestão do conhecimento (GC) na Câmara dos Deputados, com o intuito de verificar a existência de um processo de GC planejado, corporativo e vinculado à estratégia da Casa. Para tanto, elaborou-se um histórico dos projetos relacionados ao tema, com informações acerca das ações realizadas e em andamento, dos produtos esperados e dos efetivamente entregues.

Dessa forma, considerando as medidas até então adotadas, foi possível registrar a evolução da GC na Câmara dos Deputados desde o seu início até o presente momento, de modo a subsidiar tanto os gestores que venham a se debruçar sobre o tema quanto a Secretaria de Controle Interno (Secin) no planejamento de futuras ações de controle.

1.3 RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO

Apesar de a Secin não ter realizado ações de controle voltadas ao tema “relacionamento com as partes interessadas”, diversas atividades da gestão podem atestar a busca pela efetivação de práticas de boa governança, especialmente aquelas ligadas ao relacionamento com o cidadão. Foi possível verificar essas atividades no Relatório de Gestão 2014, no Relatório do Laboratório Hacker⁵ e no Relatório da Coordenação de Participação Popular da Secretaria de Comunicação Social (CPP).

As principais iniciativas para fortalecer essas práticas encontram-se na elaboração de uma estratégia unificada de relacionamento com o cidadão, materializada no Ato da Mesa nº 58/2013⁶ e na busca de canais multilaterais de interação.

Em 2014, o Laboratório Hacker concentrou seus esforços em atividades de colaboração para a cidadania, entre elas o Hackaton 2014: Gênero e Cidadania. De acordo com o relatório de atividades do evento, participaram programadores, inventores, especialistas, ativistas em causas de gênero e cidadãos interessados. Houve um total de 165 inscrições

5 Órgão da Casa destinado a prover espaço físico, de acesso e uso livres para qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores de *softwares* preferencialmente livres, parlamentares e servidores públicos, para uso de dados públicos de forma colaborativa para ações de cidadania (Resolução da Câmara dos Deputados nº 49/2013).

6 Estabelece diretrizes para a gestão do relacionamento da Câmara dos Deputados, de forma não presencial, e dá outras providências.

e foram apresentados 75 projetos relacionados ao desenvolvimento de soluções digitais e aplicativos cívicos voltados para questões de gênero e cidadania.

No mesmo sentido, durante o ano de 2014, a CPP realizou ações para fortalecer as frentes de interação do cidadão com a atividade legislativa por meio de ferramentas como *videochat*, enquetes virtuais relacionadas a proposições em tramitação, Facebook e Twitter. Ao todo, o Relatório de Atividades da CPP relaciona mais de 7 milhões de interações ao longo do ano. Destas, 6.525.149 foram participações em enquetes virtuais no portal da Câmara, 417.564 compartilhamentos, curtidas e comentários nas *fanpages* institucionais no Facebook e nos perfis do Twitter e 1.394 participações em *videochats* realizados ao vivo com deputados. Somam-se a isso mais de 150 mil interações por meio de ligações telefônicas para o Disque-Câmara, mensagens para o Fale Conosco do portal da Câmara e comentários nas notícias divulgadas na página Câmara Notícias.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS QUANTO À ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Pelo exposto, pode-se concluir que o tema governança não é estranho à administração da Casa, pois observam-se estruturas formais e práticas destinadas a esse fim. O próprio Ciclo de Gestão Estratégica para o período de 2012 a 2023, aprovado pelo Ato da Mesa nº 59/2013, corporifica esse esforço da gestão em imprimir maior eficácia às práticas de boa governança. Há, no entanto, mecanismos e práticas de gestão que ainda demonstram baixa maturidade e carecem de avaliação mais amíúde.

Percebem-se, de modo geral, avanços na questão da estratégia organizacional da Câmara dos Deputados. Entretanto, percebe-se também que há um caminho a ser percorrido para o aperfeiçoamento das estruturas existentes e a ampliação da governança para outras instâncias, o que deverá ser objeto de futuras ações de controle.

2. GESTÃO

2.1 AVALIAÇÃO DO ROL DE RESPONSÁVEIS E DO RELATÓRIO DE GESTÃO

O rol de responsáveis da Câmara dos Deputados foi elaborado em conformidade com os normativos do TCU.

Da mesma forma, o Relatório de Gestão foi elaborado de acordo com as normas do TCU relacionadas à suficiência formal das informações prestadas. Além disso, após recomendações feitas à gestão no intuito de aperfeiçoar o processo de contas, verificou-se uma melhora qualitativa no texto, com informações mais objetivas e conteúdo mais alinhado às expectativas da sociedade. Com isso, foram evidenciados fatores relevantes da Câmara dos Deputados, como sua interação com a sociedade e diversas realizações administrativas.

O dever constitucional de prestar contas não deve ser visto apenas como mera obrigação formal a ser cumprida, mas como uma das mais importantes ferramentas de *accountability* disponíveis. Nesse escopo, o processo de contas na Câmara dos Deputados continua em evolução e possui oportunidades de melhoria, que poderão ser catalisadas pelo Sistema de Prestação de Contas dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal ao TCU (e-Contas).

2.2 CONFIABILIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

A avaliação das demonstrações financeiras compreendeu o exame das demonstrações contábeis e dos diversos demonstrativos constantes do Relatório de Gestão, que exibiam dados financeiros ou orçamentários.

Observa-se que o Relatório de Gestão utilizou os quadros referenciais trazidos pela Portaria TCU nº 190/2014 com algumas alterações que tornaram o documento mais conciso, sem prejuízo à sua integridade. A análise das planilhas compreendeu testes de conferência interna, pela certificação da consistência das informações, e de conciliação externa, pela confirmação dos dados em fontes alternativas, quando possível. Os resultados dos testes foram suficientes para afirmar a veracidade dos dados informados, permitindo concluir pela confiabilidade dos demonstrativos constantes do relatório.

Com relação aos demonstrativos contábeis, a Secin realizou duas ações de controle, uma voltada para a evidenciação contábil de passivos financeiros e outra para a verificação da correção dos registros contábeis, com escopo nos créditos a receber provenientes de terceiros.

A evidenciação contábil da Câmara dos Deputados foi verificada a partir de ação de controle realizada no processo de reconhecimento administrativo de passivos financeiros oriundos de eventuais direitos de servidores. O escopo da auditoria não contemplou processos judiciais ou passivos oriundos de outras relações que não as estatutárias. Após a realização dos testes, recomendou-se à gestão implantar atividade de comunicação formal ao órgão de contabilidade quando da ocorrência de situações que possam ser lançadas em contas do passivo da unidade, possibilitando o aperfeiçoamento da tomada de decisão em decorrência da melhora dos demonstrativos contábeis da Câmara dos Deputados.

Também foi avaliado o processo de registro contábil, com o objetivo de verificar os controles existentes sobre o reconhecimento contábil de créditos em favor da União com origem na Câmara dos Deputados, desde a sua apuração até a sua baixa. Embora a auditoria tenha encontrado divergências quanto aos valores dos movimentos contábeis ao utilizar como parâmetro de conformidade a macrofunção Siafi 02.11.38 (Diversos Responsáveis), expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional, essa diferença não é suficiente para influenciar de forma significativa os saldos evidenciados nos demonstrativos apresentados pela Casa.

A partir das análises e testes empreendidos pode-se concluir pela regularidade das demonstrações financeiras da Câmara, em que pese os pontos de auditoria evidenciados. A gestão tomou conhecimento das incorreções verificadas e acordou planos corretivos com o órgão de controle interno.

2.3 CONFORMIDADE E DESEMPENHO

» Avaliação dos indicadores instituídos para avaliar o desempenho da gestão

O estabelecimento de indicadores para avaliar o desempenho da gestão, antes de tudo, é prática de boa governança⁷, na medida em que reforça a estratégia da instituição. Nessa esteira, o processo de contas tem evoluído continuamente de modo a privilegiar a mensuração do desempenho e não somente avaliar aspectos ligados à conformidade contábil e financeira dos atos de gestão.

Como já analisado na auditoria de contas do exercício anterior, a implantação de um sistema de indicadores na Câmara tem enfrentado percalços metodológicos e sofrido

⁷ Prática E2.5 (Mecanismo Estratégia do Referencial Básico de Governança do TCU): Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização.

descontinuidades de gestão. Principalmente nos níveis estratégico e tático da Câmara, percebe-se um esforço, ainda não concretizado em resultados, de construir um painel dos principais indicadores operacionais para mensurar o processo decisório.

Com a missão de resolver essa carência, foi instituído um projeto na Casa, remanescente de outros ciclos de gestão estratégica, que visava criar um conjunto básico de indicadores da Câmara dos Deputados, de forma a permitir o acompanhamento do desempenho da instituição, com prazo de encerramento previsto para o final do exercício de 2014. O projeto sofreu alteração de escopo e de prazo, redefinindo-se como produtos principais a definição de um painel e a aquisição de uma ferramenta informatizada para prospecção de dados e geração de relatórios e indicadores e a serem entregues até o segundo semestre de 2015.

Entretanto, avanços podem ser observados. O Painel de Indicadores e Metas do Peti⁸ demonstra bem o quanto a utilização de indicadores é essencial para o atingimento dos objetivos estabelecidos. Visando medir a execução do Peti, indicadores foram definidos e metas de desempenho estabelecidas, de modo a permitir, anualmente, a mensuração do alcance dos objetivos pretendidos.

Além de iniciativas dos gestores, também houve ação de controle que recomendou a implantação de indicadores de desempenho para processos de trabalho específicos. Por exemplo, o reembolso de despesas para exercício da atividade parlamentar foi auditado em 2014, quando se estabeleceu a necessidade de delineamento de metodologia para construção de indicadores e para sua efetiva implantação no processo de trabalho da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap) até o fim deste ano.

8 Painel de Indicadores e Metas do Peti: disponível em <<https://camaranet.camara.gov.br/documents/37194/4492007/Livreto+PETI/8e719898-43b7-4a50-b570-475aaf5013f4>>. Acesso em: 25 maio 2015.

Dessa forma, houve melhoras no cenário dos indicadores na Câmara dos Deputados, com perspectivas de progressos mais significativos caso os projetos e iniciativas aqui mencionados não sofram interrupções e sejam incentivados e patrocinados.

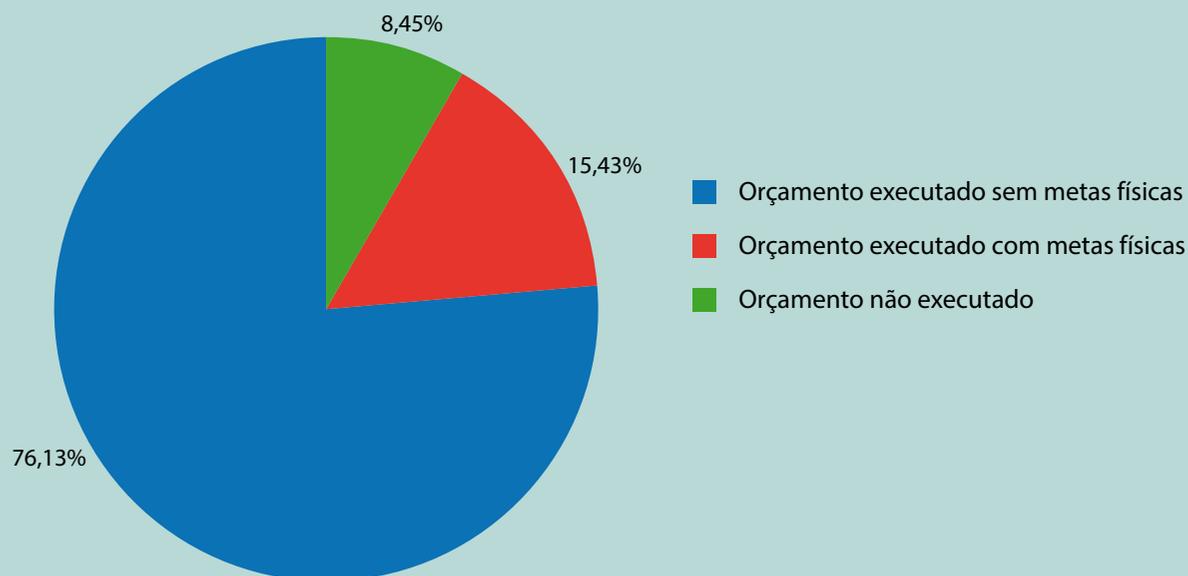
Nesse contexto, os indicadores obtidos a partir da execução orçamentária da Câmara dos Deputados permanecem como importantes subsídios para a avaliação da eficácia e da eficiência da gestão.

» **Avaliação da eficácia e da eficiência da gestão**

O estabelecimento dos objetivos e dos processos de trabalho que lhes dão suporte perfaz condição essencial à instalação de um sistema de mensuração de desempenho da gestão, sem, entretanto, exauri-lo. Assim, o desenho e a implementação de indicadores deve prosseguir como prioridade da administração da Casa, conforme referenciado no item anterior.

Uma vez que não se consegue, por ora, ter os produtos e os processos de trabalho como ponto de partida para a construção de indicadores da organização, a Secin julgou pertinente analisar o orçamento da Câmara por meio dos índices de eficácia física da execução orçamentária. Note-se que esse critério é insuficiente para, de forma isolada, subsidiar a avaliação do desempenho da gestão, já que foram executados 76,13% do orçamento da Câmara sem o estabelecimento de metas físicas, conforme visualizado na figura 2.

FIGURA 2 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2014

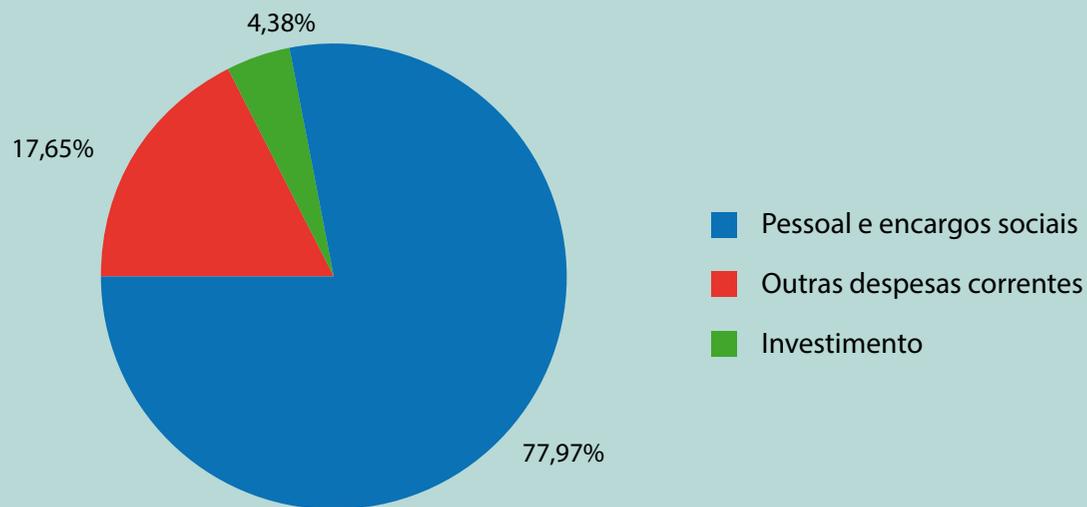


Fonte: Siafi Gerencial

Com essa análise é possível obter indícios qualitativos da gestão e atender a um dos parâmetros elencados pelo TCU como paradigma de desempenho.

O orçamento da Casa teve dotação final em 2014 de 4,96 bilhões de reais, podendo ser dividido, de forma semelhante aos anos anteriores, em três grandes grupos: despesas com pessoal e encargos sociais; investimentos; e outras despesas correntes, que agregam dotações diversas como as despesas médicas, o auxílio-alimentação, o processo legislativo e outros. Em termos de grandeza, predominam as despesas com pessoal e encargos sociais, seguidas de outras despesas correntes e da despesa com investimentos, conforme pode ser visualizado na figura 3.

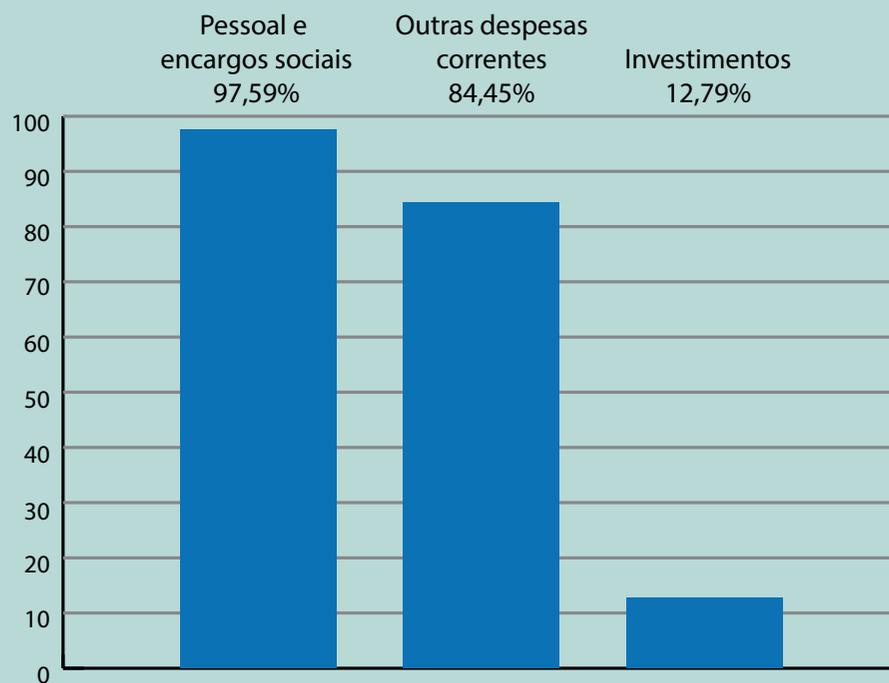
FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2014 – DOTAÇÃO FINAL



Fonte: Siafi Gerencial

A partir da informação do montante pago (4,54 bilhões de reais), percebem-se diferentes comportamentos, conforme o grupo de despesa, como mostra a figura 4.

FIGURA 4 – MONTANTES PAGOS POR GRUPO DE DESPESA



Fonte: Siafi Gerencial

Na comparação dos valores pagos em 2014 com o exercício de 2013, destacam-se as despesas com investimentos, que tiveram um acréscimo de 211,88%, de acordo com o demonstrado na tabela 1.

TABELA 1 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2014 POR GRUPO DE DESPESA

Grupo de despesa	Dotação final (R\$)	Pago (R\$)	Pago 2014 (%)	Pago 2013 (%)	Varição (%) pago
Pessoal e encargos sociais	3.869.311.523,00	3.775.994.960,60	97,59	93,75	4,09
Outras despesas correntes	875.824.854,00	739.597.422,83	84,45	82,42	2,46
Investimentos	217.469.778,00	27.808.072,32	12,79	4,10	211,88
Total	4.962.606.155,00	4.543.400.455,75	91,55	87,67	4,43

Fonte: Siafi Gerencial

Tal perfil de execução permite inferir que a realização do orçamento é próxima do valor previsto em despesas de pessoal e encargos sociais e em outras despesas correntes. Já no grupo de despesa de investimento, cujo fator de discricionariedade é maior, o valor realizado é distante do valor previsto, em que pese o incremento em relação ao ano de 2013. Entretanto, considerando a ausência de indicadores que permitam relacionar o montante orçamentário com os processos que demandaram a despesa, não se pode concluir sobre o significado da evolução dos valores finais orçados para a Casa nem sobre a disparidade de execução.

Os 15,43% do orçamento executados com mensuração física representam mais de 765 milhões de reais. Entre essas ações, 46,15% tiveram percentual de realização física acima de 100% do previsto. A tabela 2 detalha as ações orçamentárias componentes desse conjunto, com suas metas físicas previstas, realizadas e o total gasto com cada ação.

TABELA 2 – DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO COM METAS FÍSICAS – 2014

Ação	Discriminação da meta física	Meta física prevista	Meta física realizada	% realização meta física	Valor pago (R\$)
Auxílio-alimentação	Pessoa beneficiada	15.655	15.723	100,43	146.004.910,83
Assistência pré-escolar	Criança atendida	1.994	2.522	126,48	17.729.767,96
Auxílio-transporte	Pessoa beneficiada	1.100	1.278	116,18	755.618,01
Assistência médica e odontológica	Pessoa beneficiada	41.255	49.615	120,26	97.890.964,14
Processo legislativo (planos orçamentários)	Sessão realizada*	1.870	1.216	65,03	440.601.734,85
	Servidor capacitado*	8.105	14.783	182,39	3.208.866,62
	Imóvel reparado/conservado*	433	191	44,11	10.371.962,56
Comunicação e divulgação institucional	Matéria veiculada	55.628	89.478	160,85	47.979.930,84
Reforma de imóveis funcionais	Imóvel reformado	10%	0,07%	0,74	226.425,93
Centro de Tecnologia	% execução física	18%	1,69%	9,38	727.108,67
Ampliação do Anexo IV	% execução física	21%	0,25%	1,17	38.417,17

Ação	Discriminação da meta física	Meta física prevista	Meta física realizada	% realização meta física	Valor pago (R\$)
Centro de Armazenagem (Setor de Indústria e Abastecimento – SIA)	% execução física	30%	0,001%	0	261,75
Construção do Anexo V	% execução física	11%	0%	0	0,00
Total					765.535.969,33

* A ação processo legislativo (4061) é desdobrada em três planos orçamentários (PO), com os respectivos descritores de metas:

0001 – Administração legislativa → sessão realizada;

0002 – Capacitação de recursos humanos → servidor capacitado; e

0004 – Reparos e conservação de imóveis funcionais → imóvel reparado/conservado.

Fonte: Siafi Gerencial

Especificamente quanto às ações referentes às obras, a avaliação pelo viés orçamentário, até aqui tentada, torna-se ainda mais distorcida, razão pela qual as metas físicas e financeiras constantes das referidas ações não bastam como parâmetros, sendo necessário complementá-las com outros registros pertinentes.

Explica-se melhor: a distorção acima apontada ocorre porque as obras estão relacionadas à execução de um objeto específico (edificação), vinculado a uma dotação orçamentária e a períodos de execução predeterminados, diferentemente das ações continuadas (pagamento de pessoal, capacitação, etc.), que não têm previsão de encerramento ao longo do tempo.

As previsões anuais de desembolso orçamentário para a execução de cada uma dessas obras são originalmente planejadas no Plano Plurianual (PPA), que engloba um período de quatro anos. Todavia, na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), é possível revisar o planejamento orçamentário e as metas físicas de execução das ações previstas no PPA.

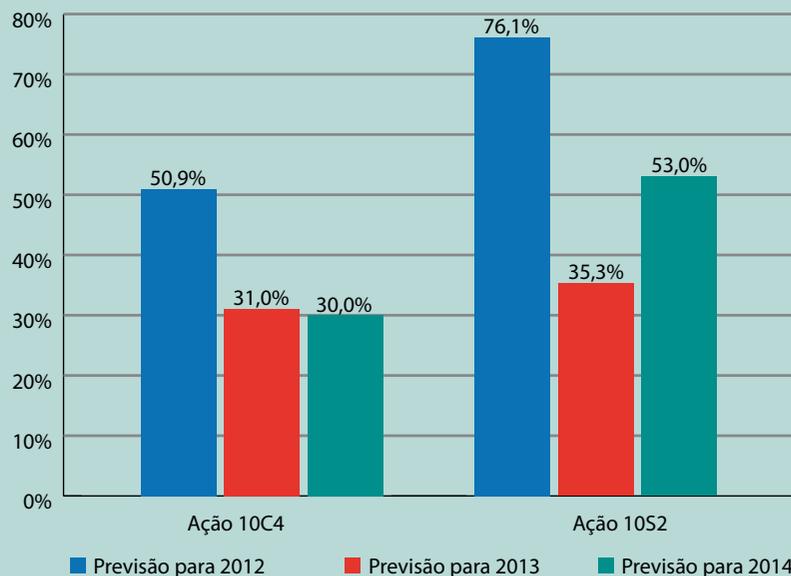
O TCU, a partir dos normativos atinentes ao processo de contas, orienta que a avaliação das ações orçamentárias referentes a obras seja feita em pelo menos duas escalas:

- I. escala macro – execução financeira da ação em relação à programação orçamentária registrada no PPA que, geralmente, contempla vários exercícios financeiros; e
- II. escala micro – execução financeira da ação em relação à programação orçamentária registrada na LOA, que se refere especificamente ao último exercício financeiro.

A avaliação na escala macro é prejudicada porque os valores e prazos contidos no PPA são anualmente revisados pela LOA. As ações abaixo destacadas exemplificam essas modificações, sintetizadas na figura 5:

- » Ação 10C4 – Construção do Centro de Gestão e Armazenamento de Materiais (CEAM), no Setor de Indústria e Abastecimento (SIA): de acordo com o PPA 2012-2015, revisado pela LOA-2012, havia a previsão de que 50,9% do edifício estariam executados até o final do ano de 2012. Todavia, a LOA-2013 reduziu a previsão anterior do PPA para apenas 31% do edifício construídos no final de 2013. A LOA-2014 reduziu a previsão para 30% do edifício construídos, no prazo prorrogado para o final do ano de 2014;
- » Ação 10S2 – Construção do prédio do Centro de Tecnologia II: de acordo com o PPA 2012-2015, revisado pela LOA-2012, havia a previsão de que 76,1% do total do edifício estariam executados até o final do ano de 2012. Todavia, a LOA-2013 reduziu a previsão anterior do PPA para apenas 35,3% do edifício construídos no final de 2013. E a LOA-2014 alterou novamente a previsão para 53% do edifício construídos até o final do ano de 2014.

FIGURA 5 – VARIAÇÃO DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA – AÇÕES 10C4 E 10S2



Fonte: PPA 2012-2015

Além disso, conforme observado nos relatórios de auditoria de gestão de anos anteriores, a celebração de contratos nos últimos dias do ano compromete a análise dos indicadores da ação, já que a percentagem financeira é calculada considerando-se apenas os valores pagos relativos ao orçamento do exercício vigente, enquanto a quase totalidade do valor contratado é inscrita em restos a pagar, para pagamento no exercício subsequente.

Assim, também a avaliação na escala micro é prejudicada na medida em que a análise das metas física e financeira de ações orçamentárias relativas à execução de obras que se estendam por vários exercícios financeiros, quando realizada em um único exercício, não traz informações relevantes sobre a situação global da ação, fragilizando a análise dos resultados

quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e à eficiência no cumprimento dos objetivos da ação.

Diante das limitações apresentadas, sugeriu-se que o Relatório de Gestão incluísse algumas informações básicas das ações orçamentárias de obras que possibilitassem a elaboração de uma avaliação na escala macro, independentemente das distorções verificadas no PPA. Entre as informações incluídas se destacam:

- » valor global da previsão orçamentária para a ação, atualizado de acordo com a última LOA;
- » valor total pago acumulado para a ação, até o ano anterior ao exercício em análise;
- » resumo dos serviços (projetos, etapas etc.) executados; e
- » etapas e prazos planejados para a conclusão do objeto.

Além disso, no intuito de melhorar o processo de transcrição das informações técnicas e gerenciais da gestão orçamentária das obras da Casa para o Relatório de Gestão, um representante do Detec, a partir do exercício de 2014, passou a ser membro efetivo da Comissão de Elaboração daquele relatório.

É importante ressaltar que o foco da avaliação das ações de obras é a execução física e financeira das ações da LOA. Não obstante, a tabela 31 do Relatório de Gestão (página 87) apresenta nas colunas *f* e *g* dados referentes à execução orçamentária das ações de obras. Assim, a utilização do valor orçamentário empenhado pode induzir a uma avaliação insuficiente sobre os gastos efetivamente efetuados na execução das obras (ações), pois o valor empenhado pode ser cancelado ou anulado, devido a eventual rescisão contratual, podendo, desse modo, não ser total e efetivamente utilizado na execução da ação.

Esse problema foi objetivamente verificado em ação de controle específica: a Câmara dos Deputados, no período de 2004 a 2014, empenhou R\$ 259.724.974,08 para a execução de obras e instalações (elemento de despesa 51), mas pagou somente R\$ 87.858.854,23, o que representa 33,83% do total empenhado.

A partir das informações registradas no Relatório de Gestão de 2014 verificam-se os elementos dispostos na tabela 3.

TABELA 3 – AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA NO EXERCÍCIO DE 2014

Ação	Meta física – LOA (a)	Execução física (b)	% eficácia (c)=(b)/(a)
10AT – Ampliação do edifício Anexo IV	21% do edifício ampliado	0,25% do edifício ampliado	1,21
10C4 – Construção do Centro de Gestão e Armazenamento de Materiais da Câmara no SIA	30% do edifício construído	10,97% do edifício construído	36,58
10S2 – Construção do Centro de Tecnologia da Câmara	18% do edifício construído	2,32% do edifício construído	12,90
12F2 – Reforma dos imóveis funcionais da Câmara	10% dos imóveis reformados	6,04% dos imóveis reformados	60,43
7710 – Construção do Anexo V	11% do anexo construído	0% do anexo construído	0

Fonte: Secin

A tabela 4 contém elementos relativos à execução financeira em 2014, relacionando meta e execução financeira de ações orçamentárias voltadas para ampliação, construção e reforma de imóveis.

TABELA 4 – AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA NO EXERCÍCIO DE 2014

Ação	Meta financeira – LOA (a)	Execução financeira (valor pago) (b)	% eficácia (c)=(b)/(a)
10AT – Ampliação do edifício Anexo IV	R\$ 92.435.000,00	R\$ 38.417,17	0,04
10C4 – Construção do Centro de Gestão e Armazenamento de Materiais da Câmara no SIA	R\$ 16.930.200,00	R\$ 261,75	0,001
10S2 – Construção do Centro de Tecnologia da Câmara	R\$ 8.000.000,00	R\$ 727.108,67	9,09
12F2 – Reforma dos imóveis funcionais da Câmara	R\$ 29.190.000,00	R\$ 226.425,93	0,78
7710 – Construção do Anexo V	R\$ 14.595.000,00	R\$ 0,00	0

Fonte: Secin

Diante dos percentuais de eficácia mostrados nas tabelas 3 e 4, conclui-se que, de maneira geral, as ações orçamentárias das obras da Câmara dos Deputados tiveram uma baixa execução física e financeira no exercício de 2014.

A avaliação da execução físico-financeira acumulada nos exercícios anteriores permite uma visão da situação real da execução do empreendimento (ação), a partir da resposta a duas questões primordiais na avaliação de uma ação orçamentária de obra:

I. quanto já foi executado (físico) da obra até o presente momento (exercício financeiro em análise)?

II. quanto já foi pago (financeiro) da obra até o presente momento?

Assim, a partir dos dados registrados em documento que o Detec encaminhou à Comissão de Elaboração do Relatório de Gestão do exercício de 2014, identificou-se a situação apresentada na tabela 5.

TABELA 5 – ANÁLISE SITUACIONAL DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES

Tabela do Relatório de Gestão	Ação	Execução financeira (%)		
		Até 2013	Em 2014	Até 2014
32	10AT – Ampliação do edifício Anexo IV	0,78	0,25	1,03
33	10C4 – Construção do Centro de Gestão e Armazenamento de Materiais da Câmara no SIA	1,47	10,97	12,45
34	10S2 – Construção do Centro de Tecnologia da Câmara	28,27	2,32	30,59
35	7710 – Construção do Anexo V	0,86	0,00	0,86
36	12F2 – Reforma dos imóveis funcionais da Câmara	25,54	6,04	31,58

Fonte: Secin

Nesse contexto, as significativas diferenças entre os valores da tabela 5 e os valores apresentados nas tabelas de execução da obra (tabelas 32 a 36 do Relatório de Gestão) decorrem da metodologia utilizada, qual seja, usar dados da execução orçamentária no lugar de dados da execução financeira.

Diante dos valores apresentados no Relatório de Gestão, na parte da análise situacional das ações de obras e na avaliação quantitativa acima, faz-se necessário avaliar qualitativamente as observações e/ou justificativas complementares apostas pela administração, conforme o quadro 1.

QUADRO 1 – AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA ANÁLISE SITUACIONAL DAS AÇÕES

Ação	Avaliação
10AT – Ampliação do edifício Anexo IV	De acordo com a LOA-2014, o objeto da ação é a ampliação do edifício Anexo IV, que seria composto pela construção dos blocos B, C e D, segundo o registro no portal da transparência da Câmara. Porém, o Relatório de Gestão restringiu o objeto e o orçamento apenas à construção do bloco B do edifício Anexo IV. Verifica-se que a baixa execução da ação foi justificada pela elaboração da documentação do projeto básico para a celebração de uma parceria público privada – PPP.
10C4 – Construção do Centro de Gestão e Armazenamento de Materiais da Câmara no SIA	A baixa execução da ação foi justificada pela assinatura do contrato de execução da obra na metade do ano de 2014.
10S2 – Construção do Centro de Tecnologia da Câmara	A baixa execução da ação foi justificada pela emissão da ordem de serviço para execução da obra na metade do ano de 2014.
12F2 – Reforma dos imóveis funcionais da Câmara	A baixa execução da ação foi justificada pelo pagamento com saldo de restos a pagar.
7710 – Construção do Anexo V	A inexecução da ação foi justificada pela ausência de decisão da administração da Casa para dar continuidade à obra. Ressalta-se que, desde 2004, estão sendo previstos recursos orçamentários para a execução dessa ação, sem que haja decisão de executá-la.

Fonte: Secin

A tabela 6 contém a avaliação quantitativa e qualitativa da análise situacional da ação 4061 (PO 0004) – reparos e conservação de residências funcionais.

TABELA 6 – AVALIAÇÃO DA AÇÃO 4061 (PO 0004) – REPAROS E CONSERVAÇÃO DE RESIDÊNCIAS FUNCIONAIS (2014)

	Meta (LOA) (a)	Execução (b)	% eficácia (b/a)
Física (imóveis reparados e/ou conservados)	433	191	44,11
Financeira (R\$)	19.081.644,00	10.371.962,56	54,36

Fonte: Secin

Diante dos percentuais de eficácia mostrados na tabela 6, conclui-se que, de maneira geral, a ação orçamentária de reparo e conservação de residências funcionais também teve baixa execução física e financeira no exercício de 2014. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar qualitativamente as observações e/ou justificativas complementares apostas pela administração da Casa na parte da análise situacional, conforme o quadro 2.

Em conclusão, quanto às ações orçamentárias relacionadas à execução de obras na Câmara, fica demonstrada uma baixa eficácia da gestão. Não obstante, as justificativas acima elencadas apontam eventos que impactaram no atingimento de objetivos e metas.

QUADRO 2 – AVALIAÇÃO QUALITATIVA DA ANÁLISE SITUACIONAL DE AÇÃO ESPECÍFICA

Ação	Avaliação
Ação 4061 (PO 0004) – Reparos e conservação de resi- dências funcionais	A meta física de 433 imóveis reparados ou conservados repete-se, em alguns exercícios, não considerando os imóveis que já se encontram em reformas e os sem condições de uso (ação 12F2).
	A quantidade declarada de 117 imóveis reparados ou conservados, no exercício 2014, está divergente com o total de 259 imóveis, obtido por meio do somatório de 191 imóveis (tabela 26 do Relatório de Gestão) com 68 imóveis (tabela 27 do Relatório de Gestão).
	Verifica-se que a baixa execução da ação foi justificada pela ocorrência de atrasos e rescisões nos contratos de reforma dos edifícios, ocasionando o cancelamento de aquisições e serviços de conservação das unidades habitacionais.

Fonte: Secin

» Avaliação da gestão de pessoas

A gestão de pessoas deve ser vista como o conjunto dos atos executados pela estrutura organizacional que dá cumprimento às diretrizes emanadas das instâncias de governança de pessoas da instituição. Assim, em que pese a gestão ter reportado alguns dados gerenciais acerca de recursos humanos, não foi identificado um conjunto de indicadores alinhados à Política de Recursos Humanos do órgão (Ato da Mesa nº 76/2013), na esteira do relatório que orientou o Acórdão TCU/Plenário 3.023/2013 sobre governança de pessoas, que, entre outras conclusões, aduziu que:

Na maior parte do governo federal, parece haver deficiência na profissionalização da gestão de pessoas. As atividades típicas de departamento de pessoal parecem ser bem

administradas, mas a gestão estratégica de pessoas parece ser rudimentar, na maioria dos casos. Possíveis causas são: governança ruim; escassez de profissionais com as competências necessárias nas unidades de gestão de pessoas; rigidez da legislação de pessoal. (TCU, 2013, p. 28)

Nesse cenário, como já apontado na seção 2 deste relatório, foi feita avaliação da governança de recursos humanos na Câmara dos Deputados, que apontou medidas de melhoria a serem aplicadas na gestão de pessoal, a fim de aprimorar o processo de governança da Câmara.

Outra ação de controle para avaliar a gestão de pessoas consistiu em inspeção com o objetivo de analisar a conformidade dos atos de criação de cargos e funções na Casa no exercício de 2013, com base nas normas vigentes, como a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Foram objeto da ação os processos que deram origem aos normativos editados em 2013 (resoluções e atos da Mesa), os quais não apresentaram elementos requisitados pelas leis orçamentárias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como, por exemplo, memória de cálculo de impacto orçamentário.

A administração, instada a se manifestar sobre a ausência das peças instrutórias necessárias ao processo de criação de cargos e funções, esclareceu que atos e resoluções que não provoquem aumento de despesa estariam dispensados do cumprimento das formalidades exigidas pela LRF. Alegou que tais proposições foram apresentadas diretamente pela Mesa Diretora, no uso de sua competência privativa, prevista no art. 15, XVII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), e que, nas justificações do projeto, a Mesa Diretora informa os valores dos impactos financeiros para os exercícios de 2013 e os dois subsequentes.

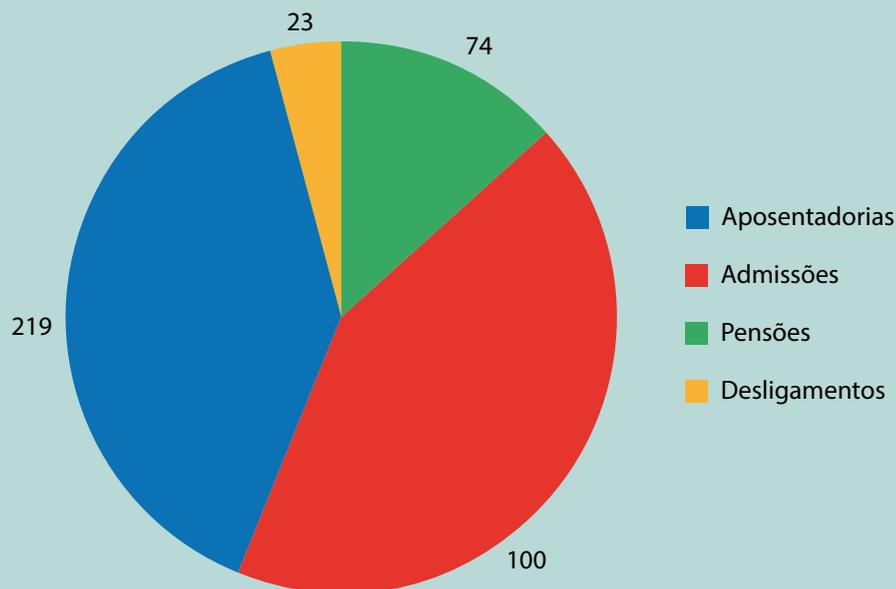
A administração entende ainda que os atos propostos pela Mesa Diretora, no uso da competência descrita anteriormente, são atos políticos, submetidos ao processo legislativo previsto no art. 59 da Constituição, tornando-os intangíveis pela gestão da Casa.

Diante do acima exposto, resta consignar o entendimento desta Secretaria de que, à luz do ordenamento vigente, mesmo nos casos em que não haja aumento de despesa, é necessário que os processos de criação de cargos ou funções sejam instruídos pelos órgãos técnicos competentes, com vistas a oferecer memória de cálculo que assegure a inexistência de impacto orçamentário ou a análise conjunta da despesa criada em relação ao montante economizado.

Auditoria realizada em 2013 sobre a concessão e o pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade e da gratificação de raios-X resultou em uma série de recomendações à gestão com o intuito de aprimorar os controles administrativos do processo. Algumas foram implementadas pela gestão, remanescendo pendências que estão sendo tratadas de forma paulatina, dada a complexidade que envolve a matéria, salientando-se que serão alvo de monitoramento.

No que se refere à análise e à emissão de parecer sobre os atos de admissão de pessoal e de concessão de benefícios previdenciários, foram contabilizados 416 atos analisados pela Secin no exercício de 2014, distribuídos conforme a figura 6.

FIGURA 6 – ATOS DE PESSOAL ANALISADOS PELA SECIN EM 2014



Fontes: Sisac/TCU e Sicapes/Napes⁹

O envio das análises ao TCU ocorre por meio do Sistema de Apreciação dos Atos de Admissão e Concessões (SisacNet) e deve observar o prazo de 120 dias, contado a partir do cadastramento dos atos no sistema, para que se ultime a revisão, conforme artigo 11, § 1º, da IN/TCU nº 55/2007.

Do total de atos analisados em 2014, 96,39% foram encaminhados pela Secin com parecer pela legalidade e cerca de 21% já foram apreciados e julgados pelo TCU do mesmo modo.

⁹ Sicapes/Napes: Sistema do Núcleo de Análise de Atos de Pessoal.

Tais números demonstram eficácia dos controles internos administrativos preventivos, fato este observado de forma reiterada nos últimos quatro exercícios, como mostra a figura 7.

FIGURA 7 – EVOLUÇÃO DOS PARECERES DA SECIN SOBRE ATOS DE PESSOAL



Fontes: Sisac/TCU e Sicapes/Napes

A queda no índice de pareceres emitidos pela legalidade em 2013 decorreu de entendimento da administração pela possibilidade de conversão de tempo especial em tempo comum para fins de averbação e todos seus reflexos previdenciários. Esse entendimento foi baseado no Mandado de Injunção 805-DF/2008,¹⁰ impetrado pelo Sindicato dos Ser-

¹⁰ STF – MI: 805 DF, Relator: Joaquim Barbosa, data de julgamento: 4/6/2009, data de publicação: 15/6/2009.

vidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), e em pareceres jurídicos, conforme exarado nos processos CD 110.094/2009 e 125.425/2009.

No entanto, esse entendimento não prosperou, haja vista o posicionamento adotado pelo TCU, conforme Acórdãos 3.608/2013 e 4.245/2013, prolatados pela Primeira e Segunda Câmaras, respectivamente, que consideraram legal a contagem desse tempo especial somente para a concessão de aposentadoria especial (25 anos de serviço em atividades exercidas sob condições especiais) e ilegal a sua ponderação no cômputo para concessão de outros benefícios previdenciários. Após a edição da jurisprudência citada, a conversão de tempo exercido em condições especiais em tempo comum, que não fosse para concessão de aposentadoria especial, foi suspensa pela administração da Câmara.

Essa questão ainda se refletiu nos dados de 2014, uma vez que 40% dos pareceres pela ilegalidade da concessão referem-se à contagem indevida de tempo especial. A partir das avaliações realizadas, pode-se concluir que os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e de pensões expedidos pela Câmara encontram-se de acordo com as disposições legais, jurisprudenciais e regulamentares correlatas.

» **Avaliação da gestão de compras e contratações**

No exercício financeiro de 2014, foram empenhadas despesas no montante de R\$ 390.858.382,69, destinadas a aquisições e contratações por meio de 978 procedimentos licitatórios, dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme distribuição mostrada na tabela 7.

TABELA 7 – EMPENHOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Modalidade de licitação	Quantidade	Empenho (R\$)	% do empenho
Concurso	8	490.000,00	0,13
Convite	23	285.863,99	0,07
Tomada de preço	1	25.460,45	0,01
Concorrência	4	37.594.074,77	9,62
Dispensa	345	39.728.258,12	10,16
Inexigibilidade	88	23.061.490,68	5,90
Pregão	509	289.673.234,68	74,11
Total	978	390.858.382,69	100,00

Fonte: Siafi Gerencial

O planejamento das auditorias sobre os procedimentos de aquisição e contratação baseou-se em critérios de risco representados pela materialidade, vulnerabilidade, relevância e criticidade do objeto, conforme metodologia adotada formalmente pela Secin.

A representatividade das despesas auditadas em relação ao total das despesas do exercício de 2014 está demonstrada na tabela 8.

TABELA 8 – REPRESENTATIVIDADE DAS DESPESAS AUDITADAS

Natureza da despesa	Despesa auditada	Despesa empenhada	% auditado/total
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	2.274.623,46	145.337.941,00	1,57
Obras e instalações*	39.813.400,55	39.813.400,55	100,00
Total	42.088.024,01	185.151.341,55	22,73

*Foram auditadas despesas no valor de R\$ 202.760.664,97, referentes aos exercícios de 2004 a 2014.

Fonte: *Siafi Gerencial*

Por meio dessas ações e com base na extensão e no escopo das auditorias realizadas no exercício, conclui-se pela regularidade dos procedimentos licitatórios executados em 2014, bem como das despesas liquidadas com contratações e aquisições administrativas. Não obstante, foram encaminhadas propostas de ajuste visando suprimir impropriedades evidenciadas, mitigar riscos identificados ou aperfeiçoar os procedimentos analisados.

» **Avaliação das transferências concedidas**

A Câmara dos Deputados, na década de 1970, firmou convênios com a então Sociedade Habitacional de Interesse Social do Distrito Federal (SHIS-DF), autarquia sucedida pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (Sedhab-DF), para instrumentalizar cooperação administrativa que visava promover e fomentar o acesso de servidores da Câmara a imóveis no Distrito Federal. Os convênios previam a transferência de recursos da Câmara dos Deputados à SHIS, para contratar a incorporação e

a execução de empreendimentos imobiliários e financiar aos servidores a aquisição de unidades habitacionais, mediante retribuição de taxa administrativa.

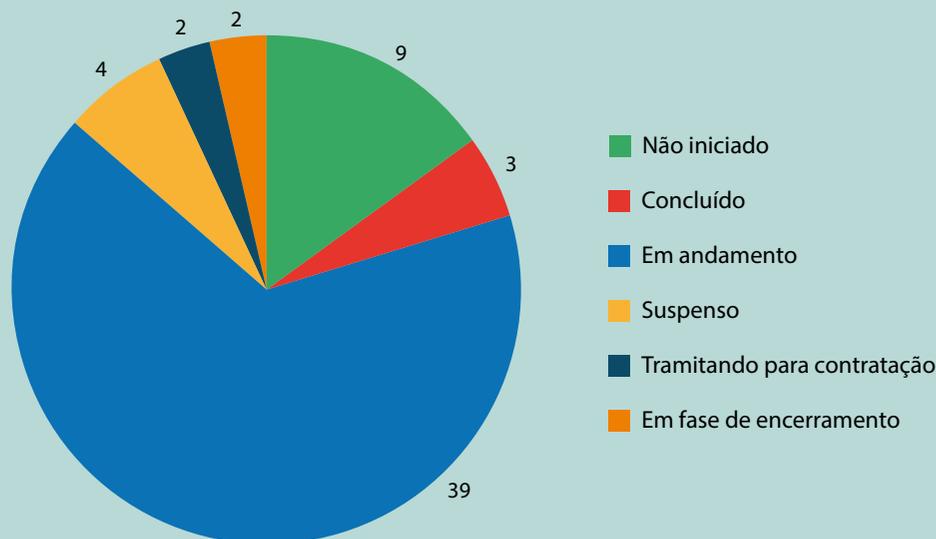
A execução dos aludidos convênios ainda não foi concluída, haja vista ainda existirem unidades habitacionais sendo pagas por mutuários, que se encontram em distintas situações jurídicas frente à autarquia habitacional do Distrito Federal. A par dessas distintas situações e da demora na execução dos convênios, desde janeiro de 2010, a Câmara dos Deputados não recebe as prestações de contas referentes à sua execução, o que evidencia omissão no dever de prestar contas do órgão distrital.

Dessa maneira, em decorrência da existência dos fatos ensejadores à instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), foi sugerida à gestão da Casa a abertura de procedimento com vistas a apurar dano decorrente da omissão e estabelecer os responsáveis por tanto. Até o encerramento do presente relatório, o encaminhamento do feito era favorável ao procedimento especial, porém ainda restavam pendentes pareceres técnicos necessários à instrução processual.

» **Avaliação da gestão de tecnologia da informação**

A gestão de TIC acompanha o desenvolvimento das ações de governança, alinhando-se à estratégia corporativa e dando-lhe o suporte necessário. Uma medida do esforço despendido pelo Cenin nesse sentido é dada pela figura 8, que apresenta a situação do seu portfólio de projetos do ano de 2014.

FIGURA 8 – SITUAÇÃO DO PORTFÓLIO DE PROJETOS DO CENIN

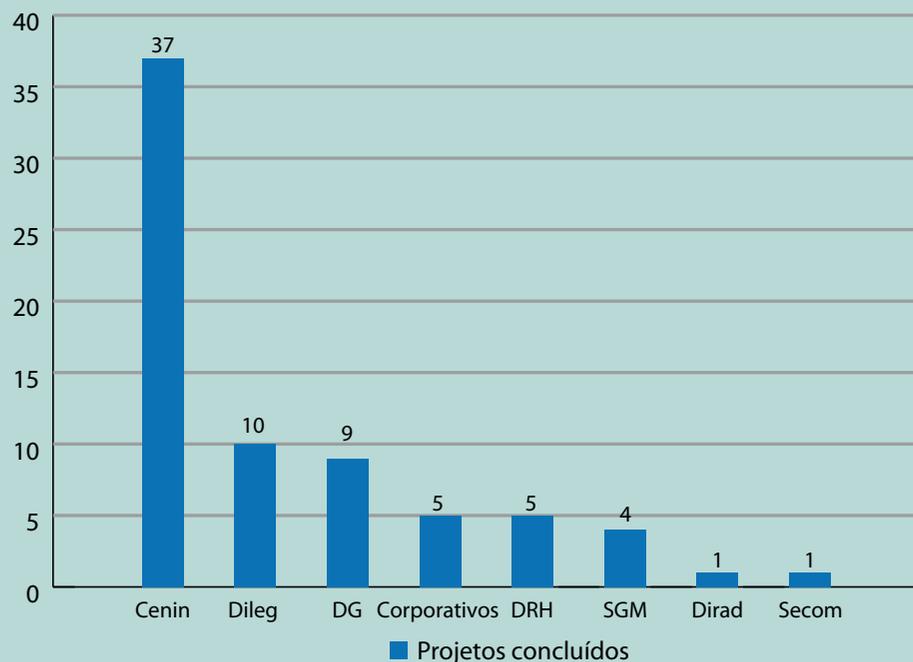


Fonte: portal institucional na intranet (CamaraNet)

Os 59 projetos do Cenin estão categorizados em 3 grupos, conforme sua prioridade: estratégicos, setoriais e estruturantes. Os projetos estratégicos, 11 ao todo, pertencem à alçada do CGE; os setoriais, que totalizam 31, são aprovados e acompanhados pelo CDTI; os 17 projetos estruturantes, por sua vez, são aqueles voltados ao aperfeiçoamento da infraestrutura de suporte tecnológico da Câmara dos Deputados.

A figura 9 apresenta o número de entregas de projetos de TIC na Casa, distribuídas por escritório setorial de gestão demandante, ao longo do ano de 2014 e até março de 2015.

FIGURA 9 – TOTAL DE ENTREGAS DE PROJETOS DE TIC EM 2014



Fonte: portal institucional na intranet (CamaraNet)

Do início de 2014 até março de 2015, os projetos de TIC na Câmara dos Deputados produziram 72 entregas, das quais 37 são de projetos oriundos do próprio Cenin. Entre essas entregas, destacam-se:

- » conclusão da edificação do primeiro módulo do Centro de Tecnologia Norte;
- » plano de adequação de conformidade das operações de TIC em relação à Política de Segurança da Informação da Câmara dos Deputados (Ato da Mesa nº 47/2012);
- » definição de modelo para descentralização de TIC, composto por modelo de infraestrutura, ferramental de desenvolvimento e recursos humanos;

- » automação e implantação dos processos de Gestão de Mudanças, de Configuração e de Liberação de Serviços e Infraestrutura de TIC;
- » modernização do portal institucional;
- » plano estratégico de TIC para o período 2014-2018.

No tocante às auditorias de TIC, a cada ação de controle tem sido feita a verificação de um ou mais processos específicos do modelo Cobit 5, assim como a efetividade dos controles e normas de segurança da informação aplicáveis a cada caso.

Duas auditorias foram concluídas ao longo do ano de 2014. A primeira objetivou avaliar os aspectos de capacidade, desempenho e continuidade de negócio, tratados pelos processos do Cobit 5 BAI04 (Gerenciar disponibilidade e capacidade) e DSS04 (Gerenciar continuidade). A segunda ação de controle analisou as normas e práticas adotadas na Casa à luz do processo do Cobit 5 EDM03 (Assegurar a otimização de riscos).

A despeito da considerável evolução da governança e da gestão de TIC na Casa, ambas as ações de controle evidenciaram oportunidades de melhoria nos aspectos avaliados, com recomendações e sugestões que envolvem o CGE, o Ceti, o CDTI, o CGSI e o Cenin.

Gestão e governança são interdependentes. Esta avalia, direciona e monitora. Aquela, por sua vez, se alinha à estratégia estabelecida, planeja, organiza e entrega produtos e serviços. Pode-se dizer, portanto, que a evolução da governança, se não é impossibilitada, é certamente dificultada sem o esperado e devido retorno da gestão. Em vista disso e pelo aqui exposto, percebe-se que a gestão de TIC na Câmara dos Deputados vem cumprindo de forma cada vez melhor seu papel.

» Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário

A análise dos registros contábeis referentes à reavaliação técnica dos imóveis de uso especial sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados foi efetivada no mês de julho de 2014, conforme orientação da Superintendência do Patrimônio da União (SPU/DF), com base no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) do exercício de 2014.

Em dezembro daquele ano foi editada a Portaria Conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 703/2014, que dispõe sobre procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias, e fundações públicas federais.

Desse modo, para o exercício de 2015, serão observados os procedimentos de cadastramento, mensuração, atualização e reavaliação estabelecidos na citada portaria.

» Avaliação da política de acessibilidade

O tema acessibilidade começou a ser formalmente estruturado no âmbito da Câmara dos Deputados em 2004. Desde então, o Programa de Acessibilidade já executou mais de uma centena de ações¹¹ para adaptação às exigências previstas pela legislação e pelas normas técnicas vigentes.

Destacam-se nessa trajetória a aprovação da Portaria nº 56/2011, que instituiu a Política de Acessibilidade da Câmara, estabelecendo diretrizes, objetivos e competências, e a

11 Lista disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/acessibilidade/o-programa/acoes.html>>. Acesso em: 25 maio 2015.

Resolução da Câmara dos Deputados nº 1/2015, que criou a Comissão Permanente de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD), com competência para atuar sobre todos os temas atinentes às pessoas com deficiência.

Encontra-se em andamento auditoria que tem o objetivo de avaliar os controles internos em relação à garantia do cumprimento das normas e da política relativa à acessibilidade. O atual estágio desse trabalho permite concluir, de maneira preliminar,¹² que a Câmara dos Deputados:

- I. possui uma política formalizada;
- II. busca definir em sua estrutura organizacional competências, atribuições e responsabilidades para a gestão;
- III. desde 2004 executa ações práticas para o cumprimento das exigências legais.

» **Determinações do TCU e outros normativos**

Em 2013 foram noticiadas ao TCU supostas irregularidades na utilização de recursos públicos da Ceap, por parte de alguns deputados, que importariam fraudes em locações de veículos, contratações de serviços de consultoria e assessoria jurídica e de divulgação da atividade parlamentar. O Acórdão TCU/Plenário 1.312/2014 determinou ao controle interno da Câmara dos Deputados que acompanhasse as providências adotadas para apuração desses fatos e correção de eventuais irregularidades e informasse o resultado dessas ações nos próximos relatórios de gestão relativos às contas ordinárias.

¹² Ressalva-se que não é possível garantir que as exigências legais e técnicas estejam cumpridas em sua totalidade.

Com efeito, por se tratar de possíveis condutas ilícitas imputadas a parlamentares, a Secin submeteu o tema às instâncias competentes da Casa para juízo de admissibilidade de persecução disciplinar. A Presidência da Câmara dos Deputados, em 22 de julho de 2014, manifestou-se pelo arquivamento do feito “por não terem sido apontados indícios específicos de prática de ilícitos”, além de se ter constatado ser apócrifa a peça exordial da denúncia, o que contrariaria o artigo 253, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)¹³.

Em cumprimento ao plano ordinário de auditorias da Secin, foram realizadas inspeções e reunidos documentos que indicaram irregularidades em algumas empresas fornecedoras de bens e/ou serviços reembolsados à conta da Ceap. Os documentos foram encaminhados à gestão para aprofundamento das evidenciações, o que ainda se encontra em andamento.

Durante 2014 a Secin fiscalizou o cumprimento da exigência de entrega das Declarações de Bens e Rendas (DBR) ou das autorizações de acesso pelas autoridades e pelos servidores relacionados no art. 1º da Lei nº 8.730/1993, às respectivas unidades de pessoal, em atenção à Instrução Normativa TCU nº 67/2011.

Restam doze parlamentares inadimplentes com a obrigação de entregar a DBR ou de autorizar o acesso aos dados. Em relação aos servidores efetivos e comissionados, os controles adotados pelos setores responsáveis se mostram adequados e suficientes.

13 Art. 253. As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas comissões ou pela Mesa, conforme o caso, desde que:

I – encaminhadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a *identificação do autor* (grifo nosso).

3. CONCLUSÃO

Finda a auditoria de contas, dadas a irrelevância material e a pontualidade das impropriedades indicadas, sugere-se a certificação pela regularidade sem ressalvas das contas da gestão da Câmara dos Deputados, referentes ao exercício de 2014.

Brasília, junho de 2015.

Beatriz de Fátima e Silva Mezêncio
Chefe do Núcleo de Análise de Atos de Pessoal

Clarissa Maria Campos de Saboya Camillo
Chefe do Núcleo de Auditoria de Licitações, Contratos e Patrimônio

Denis Urazato Pereira
Chefe do Núcleo de Auditoria Contábil e Operacional

João Luiz Pereira Marciano
Chefe do Núcleo de Auditoria de TI

Renata Tavares Lameiro da Costa
Chefe do Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

Conheça outros títulos da Edições Câmara no
portal da Câmara dos Deputados:
www.camara.leg.br/editora

