



Documento Assinado Digitalmente por: Lucio Gustavo de Paiva Genu Dimiz  
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3bee607-10a9-4444-b7d7-959976412511



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2023**

**RESOLUÇÃO TC 218/2023 – ITEM 24**



Documento Assinado Digitalmente por: Lucio Gustavo de Paiva Genu Diniz  
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3bee607-10a9-4444-b7d7-959976412511

Conforme exigido pelo item 24 do Anexo VIII da Resolução TC nº 218/2023, encaminho, a seguir, cópias dos relatórios elaborados pela Gerência de Auditoria Interna - órgão de Controle Interno instituído através da Res. TC nº 171/2022 - durante o ano de 2023.

Recife, 31 de janeiro de 2024.

Lucio Genú  
Gerente de Auditoria Interna - GAIN



Documento Assinado Digitalmente por: Lucio Gustavo de Paiva Genu Dimiz  
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3bee607-10a9-4444-b7d7-959976412511



# RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO

Gerência de Auditoria Interna - GAIN

*Exercício 2023*



## **Diretoria de Gestão e Governança (DGG)**

### **Gerência de Auditoria Interna (GAIN)**

#### ***RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO nº 1/2023***

#### **Plano de Trabalho da Auditoria nº 01/2023**

#### ***Missão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco***

Fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade.

#### ***Missão da Auditoria Interna***

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação (*assurance*), assessoria (*advisory*) e conhecimento (*insight*) objetivos baseados em riscos.

#### ***Serviços de Avaliação***

O trabalho de avaliação, como parte das atividades de auditoria interna, pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.



## SUMÁRIO

<b>Sumário Executivo</b>	<b>4</b>
<b>Lista de siglas e Abreviaturas</b>	<b>5</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>6</b>
1.1 Visão Geral	6
1.2 Origem e Justificativa	6
1.3 Objetivos e questões de auditoria	7
1.4 Período de Realização e Metodologia	7
1.5 Limitações e Exclusões	8
<b>2. Considerações iniciais</b>	<b>8</b>
<b>3. Resultados dos Exames</b>	<b>10</b>
3.1 Do grau de maturidade no componente do SCI — Ambiente de Controle — da fase preparatória do processo de compras	10
3.2. Do grau de maturidade no componente do SCI — Avaliação de Riscos da fase preparatória do processo de compras	16
3.3. Do grau de maturidade no componente do SCI — Atividades de Controle — da fase preparatória do processo de compras	19
3.4. Do grau de maturidade no componente do SCI — Informação e Comunicação — da fase preparatória do processo de compras	22
3.5. Do grau de maturidade no componente do SCI — Monitoramento — da fase preparatória do processo de compras	24
<b>4. Conclusão</b>	<b>26</b>
4.1 Das recomendações	26
<b>5. Anexos e Apêndices</b>	<b>28</b>
Apêndice 1 - Metodologia de Trabalho	28
Apêndice 2 - Amostra de Processos	30
Anexo 1 - Appetite a Risco e Tolerância do TJDFR nas contratações públicas	31



## Sumário Executivo

### QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA GAIN?

O objetivo geral delineado a partir do PAAI/2023 foi de avaliar o processo de contratação no âmbito do Tribunal, singularmente a etapa preparatória do procedimento licitatório ou contratação direta, considerando os critérios de avaliação estabelecidos pela legislação e regulamentos internos que tratam da matéria.

Nessa perspectiva, o objeto de auditoria compreendeu a fase preparatória do macroprocesso de contratações do TCE/PE, tendo como objetivo específico avaliar os controles internos relacionados à fase prévia do metaprocessos de contratações da Corte de Contas.

### POR QUE A GAIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

Justifica-se a abordagem no objeto pelos seguintes fundamentos: **a) Materialidade**, prevendo-se, em 2023, segundo o PCA, contratações no total de R\$ 63.750.033,00 (acréscimo de 164% comparativamente ao valor de R\$ 24.177.966,42 homologado em 2022); **b) competência gerencial**, com a existência de áreas tradicionalmente propensas a riscos, no caso, em matéria de aquisições públicas; **c) grau de mudanças em políticas, procedimentos**, considerando, na hipótese, a última reestruturação do Tribunal, inclusive em setores designados para realizar o planejamento das pretensas avenças deste Órgão; e **d) Grau de envolvimento regulatório**, devido à vigência da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

### QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA GAIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Em linhas gerais, os componentes do SCI são fortemente observados (Ambiente de Controle, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento), havendo, por outro lado, espaços para aperfeiçoamentos. No elemento de Avaliação dos Riscos, até mesmo pelo fato de tal diretriz tratar-se de inovação presente no novo estatuto licitatório, conclui-se pela indispensabilidade de sua observância no bojo das celebrações das avenças do Tribunal, tornando-se, conseqüentemente, imperiosa a atenção do componente sob interveniência das partes interessadas.



## Lista de siglas e Abreviaturas

GAIN	Gerência de Auditoria Interna
TCE/PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
SCGE/PE	Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PAAI	Plano Anual de Auditoria Interna
ETP	Estudo Técnico Preliminar
TR	Termo de Referência
PB	Projeto Básico
MR	Matriz de Riscos
GEPC	Gerência de Planejamento das Contratações
GLCD	Gerência de Licitações e Contratações Diretas
GFAC	Gerência de Formalização e Acompanhamento Contratual
DCO	Departamento de Contratações
CAD	Coordenadoria de Administração Geral
DG	Diretoria Geral
RAE	Reuniões de Análise da Estratégia
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
IIA	Instituto de Auditores Internos
SCI	Sistema de Controles Internos
PCA	Plano de Contratação Anual
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
DFD	Documento de Formalização da Demanda
PNCP	Plano Nacional de Contratações Públicas
MP	Medida Provisória
MOT	Manual de Orientação Técnica



## 1. Introdução

### 1.1 VISÃO GERAL

O PAAI/2023 é o instrumento de registro das ações a serem desenvolvidas no ano de 2023 pela GAIN, sendo elaborado com vistas a contribuir no alcance dos objetivos do Tribunal de Contas por meio de uma sistemática voltada à avaliação dos atos e processos de governança, gestão de riscos e controles.

Da leitura do referido Plano, em especial o Item 3.2, observa-se a temática de compras elencada como elemento propulsor de percepção do grau de maturidade da gestão de riscos do TCE/PE. Dito isso, dos levantamentos prévios efetivados, é de se acrescentar, em relação à matéria, o recente *status* de reformulação legislativa nacional, indicando a vigência, até o dia 30/12/2023, da antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e do Pregão (10.520/2002)<sup>1</sup>.

Nesse sentido, considerando o processo de gestão de compras como elemento característico de enquadramento nos critérios de seletividade de objetos de auditoria interna, o que justifica, por si só, a sua inclusão no PAAI/2023, optou a equipe de auditoria interna da GAIN — tendo em vista o incipiente grau de maturidade desta Egrégia Corte no gerenciamento de riscos — pela avaliação da fase preparatória do procedimento licitatório, considerando a Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

### 1.2 ORIGEM E JUSTIFICATIVA

O objeto da presente auditoria tem origem no PAAI/2023 (Item 3.2) de responsabilidade da GAIN.

Nesse rumo, em correspondência aos fatores de riscos e suas categorias<sup>2</sup>, justifica-se a abordagem no objeto pelos seguintes fundamentos: **a)** materialidade<sup>3</sup>, prevendo-se, em 2023, segundo o PCA, contratações no total de R\$ 63.750.033,00 (acréscimo de 164% comparativamente ao valor de R\$ 24.177.966,42 homologado em 2022); **b)** competência gerencial, com a existência de áreas tradicionalmente propensas a riscos, no caso, em matéria de aquisições públicas; **c)** grau de mudanças em políticas, procedimentos, considerando, na hipótese, a última reestruturação do Tribunal, inclusive em setores designados ao planejamento das pretensas avenças deste Órgão; e **d)** Grau de envolvimento regulatório, devido à vigência da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

Por último, há de se destacar o impacto do processo de compras, particularmente, na fase preparatória, no alcance da **missão** deste TCE/PE de “fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade”, tal como a sua **visão** de ser “reconhecido pela sociedade

<sup>1</sup> De acordo com a MP 1.167, de 31/03/2023.

<sup>2</sup> Na forma do documento intitulado: Desenvolvendo um Plano de Auditoria Interna Baseado em Riscos (pág. 15), de autoria do Instituto de Auditores Internos - IPPF (*International Professional Practices Framework*).

<sup>3</sup> A partir de dados do PCA 2023, publicado em 09/01/2023, e SAGRES - Módulo LICON (consulta em 29/03/2023).



como uma instituição efetiva no controle externo da administração pública, fortalecendo a transparência, o controle social, as políticas públicas e o combate à corrupção”.

### 1.3 OBJETIVOS E QUESTÕES DE AUDITORIA

O objetivo geral delineado a partir do PAAI/2023 foi de avaliar o processo de contratação no âmbito deste Tribunal, singularmente a etapa preparatória do procedimento licitatório ou contratação direta, considerando os critérios de avaliação estabelecidos pela legislação e regulamentos internos que tratam da matéria.

Nessa perspectiva, o objeto de auditoria compreendeu a fase preparatória do macroprocesso de contratações do TCE/PE, tendo como objetivo específico avaliar os controles internos relacionados à fase prévia do Metaprocessos das Contratações desta Corte de Contas. À vista disso, foram delimitadas duas questões de auditoria, quais sejam:

**Questão 1** - A estrutura de controle está adequadamente implementada de modo a fornecer razoável segurança de que o PCA reflita a previsão de demandas, com atendimento de prazos de sua elaboração e critérios detalhados acerca da requisição pretendida?

**Questão 2** - A estrutura de controle é adequada de modo a fornecer razoável segurança de que a contratação pretendida contemple a formalização da demanda com a consequente confecção do edital ou por meio de contratação direta?

### 1.4 PERÍODO DE REALIZAÇÃO E METODOLOGIA

A execução dos procedimentos de auditoria ocorreu no período de 24 de janeiro de 2023 a 30 de março de 2023.

A metodologia, descrita no Apêndice 1 - Metodologia de Trabalho, consistiu, resumidamente, na obtenção de documentos segregados do processo de compras (fluxos mapeados) em sua fase preparatória, aplicando-se as técnicas de análise documental, observação direta e indagação, sendo enquadrados, por conseguinte, os resultados em componentes do SCI do modelo conceitual do COSO ICIF 2013<sup>4</sup>, conforme o Quadro 01 abaixo, e da Lei nº 14.133/2021.

<sup>4</sup> *Internal Control – Integrated Framework*, 2013. O COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) é uma organização sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, sobretudo pela aplicação da ética e efetividade na aplicação e cumprimento dos controles internos. Em decorrência da globalização e padronização internacional das técnicas de auditoria, as recomendações do COSO, relativas aos controles internos, bem como seu cumprimento e observância, são amplamente praticados e tidos como modelo e referência no Brasil e na maioria dos países do mundo.

Segundo o tcu, o modelo coso é referência de gestão corporativa de riscos.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/mo-delos-de-referencia.htm>



**Quadro 01: Categorias de dados baseadas nos componentes do sistema de controles internos.**

<b>Categoria</b> (Componentes do Sistema de Controles Internos)	<b>Caracterização</b>
Ambiente de Controle	"O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização." (COSO, 2013, p.7)
Avaliação de Riscos	"A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos." (COSO, 2013; p.7).
Atividades de Controle	"Podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho do negócio." (COSO, 2013, p.7)
Informação e Comunicação	"A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno." (COSO, 2013, p.8)
Atividades de Monitoramento	"Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente." (COSO, 2013, p.8)

Fonte: Elaboração a partir do modelo conceitual do COSO (2023).

## 1.5 LIMITAÇÕES E EXCLUSÕES

As análises desta equipe de auditoria interna foram restritas ao fluxo do processo de contratação em sua fase preparatória, em que, por limitação de tempo, capacidade de trabalho e método utilizado, foram excluídos propósitos sobre objetos ou preceitos considerados subjacentes ao fluxo analisado, tais como:

- Analisar a conveniência da aquisição dos bens e contratação dos serviços;
- Apreciar o recebimento e a qualidade de bens, materiais e prestação de serviços em geral;
- Avaliar as fases subsequentes do Metaprocesso de Contratação (fases de seleção do fornecedor, formalização e gestão do contrato);
- Analisar aspectos de registros contábeis, a qualidade das publicações de informações contratuais e a incorporação ao patrimônio de bens eventualmente adquiridos; e
- Extrapolar essa avaliação para outros objetos controlados com o apoio do processo de gestão de compras (etapa preparatória).

## 2. Considerações iniciais

Nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/21, as contratações públicas devem se submeter a práticas de gestão de riscos e controles. Combinando tal dispositivo à leitura do inciso X, do art. 18, da referida norma, à fase de planejamento cabe o exame de eventos (riscos) comprometedores à conveniente deflagração do processo licitatório, conforme segue:

Art. 18 **A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (grifamos)

Nessa acepção, articulando os ditames da Lei nº 14.133/2021, normativos do TCE/PE (citados em detalhe nos componentes dos achados), e processos modelados, esta equipe de auditoria interna entende ser delineado o funcionamento resumido do fluxo de gestão de compras deste Tribunal, sobremaneira a fase preparatória (art. 17, inciso I, do novo estatuto licitatório), nos seguintes moldes:



Figura 1 - Fluxo de gestão de Compras

Fonte: Inventário de Riscos e Controles nas Contratações Públicas da SCGE/PE (adaptado)<sup>5</sup>

A fase preparatória, em suma, compreende etapas peculiares com os seguintes passos de observância no TCE/PE: **1)** Elaboração do Documento de Oficialização da Demanda; **2)** Aprovação da demanda no PCA; **3)** Análise de Mercado/ Elaboração do ETP, quando cabível; **4)** Elaboração do PB/TR; **5)** Pesquisa de Preços; **6)** Enquadramento da despesa; **7)** Verificação de Disponibilidade Orçamentária e Classificação de Despesa; **8)** Autorização; **9)** Elaboração das minutas (Edital e Contrato); **10)** Análise Jurídica; e **11)** Aviso da Licitação ou contratação direta.

Dando seguimento, tendo em vista as recentes mudanças nas regras de licitações públicas, cujas reformulações impactam nos propósitos deste trabalho, é necessário exteriorizar que os serviços de avaliação da auditoria interna, em sua concepção, direcionam a opção de seus

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/GUIA-Inventario-Riscos-e-Controles.pdf>



exames à adequação do desenho dos controles internos<sup>6</sup>, diante da fase preparatória da NLLC.

Dito isso, as divergências disciplinadas na Lei nº 14.133/2021 em contraponto às presentes na Lei nº 8.666/1993, quanto à fase preparatória, já foram, em virtude da importância, objeto de posicionamento do TCU<sup>7</sup>, conforme Acórdão nº 507/2023 - TCU - Plenário:

32. Dos dispositivos acima, pode-se verificar que o processo licitatório se inicia com a fase preparatória, que antecede à divulgação do edital e que deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Portanto, há diversos momentos em que seria possível optar pela utilização pelo regime antigo antes mesmo da publicação do edital. Todas as definições técnicas, mercadológicas e de gestão são desenvolvidas na etapa preparatória, conforme reza o artigo 18 da nova lei.

33. **A fase preparatória prevista na Lei 14.133/2021 difere em muito da fase interna estabelecida na Lei 8.666/1993. No âmbito da nova lei, há necessidade e/ou possibilidade de elaboração do plano de contratações anual, do documento de formalização de demanda e dos estudos técnicos preliminares, documentos estes não previstos, de forma clara, no regime antigo. A pesquisa de preços na nova lei também segue regras distintas. Por tudo isso, a opção sobre qual regime utilizar impacta enormemente na formatação e nas regras incidentes acerca da elaboração desses documentos preparatórios. Não é o mais adequado, portanto, que a opção pelo regime a ser utilizado se dê somente na elaboração do edital, pois tudo que vem antes dele deve ser elaborado, ou dispensado, segundo as diretrizes e regras previstas na legislação aplicável. [...] (grifamos)**

Em razão do exposto, diante do contexto apresentado e pelo fato de as contratações da amostra (Apêndice 2 - Amostra de Processos) serem adequadamente formuladas em cumprimento às dicções da Lei nº 8.666/1993, além da norma do Pregão (Lei nº 10.520/2002), reforça a equipe de auditoria interna a apreciação da fase preparatória nos moldes da NLLC no campo da adequação dos controles.

### 3. Resultados dos Exames

#### 3.1 DO GRAU DE MATURIDADE NO COMPONENTE DO SCI — AMBIENTE DE CONTROLE — DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE COMPRAS

Nos termos delineados pelo COSO, segue definição do primeiro componente do SCI, qual seja, Ambiente de Controle:

**O ambiente de controle representa um conjunto de normas, de processos e de estruturas** que fornece a **base** para a **aplicação do controle interno** em toda a organização. **A estrutura de governança e a alta administração** ditam o exemplo de

<sup>6</sup> Conforme Aula 4: Avaliação de controles internos em nível de atividades, pág. 28, do Instituto Serzedello Corrêa, vinculado ao TCU.

<sup>7</sup> Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/1F/06/B4/5C/43B07810ED256058E18818A8/000.586-2023-4-AN%20-%20entendimento\\_nova\\_lei\\_licitacoes%20\\_2\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1F/06/B4/5C/43B07810ED256058E18818A8/000.586-2023-4-AN%20-%20entendimento_nova_lei_licitacoes%20_2_.pdf)



liderança a ser seguido, em relação à **importância do controle interno** e às normas de conduta esperadas. (grifamos)

Na Lei nº 14.133/2021, inobstante os vários dispositivos de enquadramento do Ambiente de Controle nas contratações<sup>8</sup>, sobressaem-se o parágrafo único do art. 11 e o art. 169, e correspondentes incisos, na forma seguinte:

Art. 11. **O processo licitatório tem por objetivos:**

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas**, inclusive de gestão de riscos e controles internos, **para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos**, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um **ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias** e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.[...]

Art. 169. **As contratações públicas deverão** submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, **sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:**

I - **primeira linha de defesa**, integrada por **servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;**

II - **segunda linha de defesa**, integrada pelas **unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;**

III - **terceira linha de defesa**, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§ 1º Na forma de regulamento, **a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação**, optando-se pelas medidas que promovam **relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos**, e que produzam o

<sup>8</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis ao Ambiente de Controle: Art. 5º.; Art. 7º., § 1º; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18.; e Art. 169.

resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.[...] (grifamos)

Em citação ao modelo de linhas, atente-se para a conceituação do IIA Brasil<sup>9</sup>. Segundo o Instituto, “O Modelo de Três Linhas ajuda as organizações a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos.”. Por meio desse referencial, é possível compreender os papéis dos atores no tema de riscos e controles, conforme imagem a seguir:



Figura 2 - Modelo das Três Linhas  
Fonte: IIA (adaptado)

Do quadro exposto, vê-se como elemento integrante dos papéis o gerenciamento de riscos e a provisão direta de produtos pela 1ª linha e o fornecimento pela 2ª linha de *expertise* complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos. De forma elucidativa, assim complementa o Instituto sobre as respectivas atuações:

### Princípio 3: Gestão e os papéis da primeira e segunda linhas

**A responsabilidade da gestão de atingir os objetivos organizacionais compreende os papéis da primeira e segunda linhas. Os papéis de primeira linha estão mais diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de apoio. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos.**

**Os papéis de primeira e segunda linha podem ser combinados ou separados. Alguns papéis de segunda linha podem ser atribuídos a especialistas, para fornecer**

<sup>9</sup> Conforme informações de seu site institucional, o IIA Brasil (Instituto dos Auditores Internos do Brasil) é uma associação profissional de fins não econômicos, que presta serviços de formação, capacitação e certificação profissional para seus associados. Sediado em São Paulo (SP), o IIA Brasil está entre os cinco maiores institutos de Auditoria Interna em atuação no mundo dentre os filiados do The IIA (*The Institute of Internal Auditors*).



conhecimentos complementares, apoio, monitoramento e questionamento àqueles com papéis de primeira linha. Os papéis de segunda linha podem se concentrar em objetivos específicos do gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade. Como alternativa, os papéis de segunda linha podem abranger uma responsabilidade mais ampla pelo gerenciamento de riscos, como o gerenciamento de riscos corporativos (*enterprise risk management – ERM*). **No entanto, a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos segue fazendo parte dos papéis de primeira linha e dentro do escopo da gestão.** (grifamos)

Inaugurando-se a compreensão do Ambiente de Controle desta Egrégia Corte de Contas no plano das contratações, etapa preparatória, a equipe de auditoria interna observou nos documentos de estratégia do Órgão o Plano de Gestão (2022 - 2023) em que o “Objetivo Estratégico 09 - Aprimorar a Gestão Organizacional” lista como um de seus projetos a “Estruturação da nova sistemática de contratações - Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021)”.

As entregas relacionadas ao projeto (regulamentação interna; fluxo do processo de contratação; PCA; Campanha de divulgação e sensibilização; Equipe da DCO e unidades demandantes capacitadas) foram supervisionadas por meio das RAE ocorridas, em 2022, em 03 ocasiões, e, em 2023, em 01 oportunidade. Em tempo, indicou-se o projeto em *status* de finalização sob a responsabilidade da CAD e DCO, incluindo a participação da Presidência do TCE/PE (Ata das reuniões - RAE 2023).

Nesse rumo, no Plano Tático CAD (2022 - 2023) identificam-se mais dois projetos relacionados, inclusive com previsão para 2023, o que reflete, em conjunto, a existência de estrutura de governança na supervisão da fase preparatória (atividades de elaborar, disponibilizar e acompanhar o PCA, além de confecção dos editais ou contratação direta).

Quanto às linhas de subordinação, têm-se: **1)** a Resolução TC nº 23-2017 (Manual de Organização do TCE/PE); **2)** a Portaria Normativa TC nº 183/2022 (Dispõe sobre a governança e o planejamento das contratações no âmbito do TCE-PE); e **3)** a Portaria Normativa TC nº 187/2022 (Regulamenta os procedimentos da contratação direta de bens e de serviços, prevista nos incisos I e II do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021).

No que corresponde ao PCA, os arts. 365 - G e 365 - H, da citada Resolução, disciplinam as competências da GEPC na proposição do PCA. Na etapa posterior, relacionam-se nos elementos do art. 18 e seguintes da Portaria Normativa TC nº 183/2022 as fases e os documentos a serem produzidos (ETP, TR/PB e MR). As atribuições, os limites de autoridade e a responsabilidade pelas funções, conjuntamente, das áreas demandantes na elaboração do ETP, TR/PB e MR – com o apoio da construção dos itens pela GEPC, a quem incumbe remetê-los às aprovações e autorizações (DCO e DG) – seguidas de envio à GLCD, cuja competência é a preparação do edital com encaminhamentos à PROJUR, estão devidamente estabelecidos. Na Portaria TC nº 187/2022 são explícitas as competências dos setores demandantes, da GEPC e da GLCD, nas contratações diretas.



Logo, as definições dos responsáveis pela produção das peças técnicas inerentes ao PCA e à deflagração do processo licitatório se encontram alinhadas aos Processos Mapeados: **a)** Elaborar e Disponibilizar o PCA do Tribunal; **b)** Definição do Valor de Referência para Contratação; **c)** Análise dos Documentos Para Planejamento das Contratações; **d)** Licitações; e **e)** Contratações Diretas. Também foi possível certificar-se do funcionamento do fluxo de alçada a partir dos exames dos documentos selecionados na amostra (Apêndice 2 - Amostra de Processos), evidenciando-se a forte segregação de funções das competências.

Não obstante o quadro apresentado, frente aos atuais preceitos da Lei nº 14.133/2021<sup>10</sup>, particularmente o art. 169 e seus incisos, considerando a perspectiva das linhas disciplinada pelo IIA, de imposição de observância na estrutura de governança nas aquisições, cabem considerações à frente mencionadas.

Na aludida Resolução TC nº 23/2017, há dispositivos designando setores do Tribunal ao gerenciamento de riscos. Seguem, então, os citados preceitos normativos:

Art. 126. **A Diretoria de Gestão e Governança (DGG) é responsável pela [...], gestão de riscos [...]**

Art. 128. **Cabe à Diretoria de Gestão e Governança:** I - gerir os processos de [...], gestão de riscos [...] VI - promover a cultura de [...], gestão de riscos; VII aperfeiçoar [...] as atividades relativas ao processo de [...] **gestão de riscos [...]**

Art. 138-A **A Gerência do Escritório de Processos (GPRO) é responsável pela gestão de riscos, [...] com vistas ao aperfeiçoamento orgânico-administrativo do Tribunal; [...]**

Art. 138-B **Cabe à Gerência do Escritório de Processos: [...] XI - realizar a gestão de riscos no Tribunal de Contas;**

Art. 365-C **Cabe ao Departamento de Contratações: [...] III - analisar, avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações no âmbito do Tribunal de Contas, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis; [...]**

Art. 137. **Cabe à Gerência de Auditoria Interna: [...] VI - realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e da política de gerenciamento de riscos; [...]** (grifamos)

Diante da regulamentação explicitada e demais normativos já relacionados, observa-se, no campo dos enquadramentos de competência da fase preparatória, o modelo das três linhas, sendo: **I)** a 1ª linha pertencente às Unidades Demandantes; à GEPC; GLCD, GFAC, DCO, DG; **II)** a 2ª linha, qualificada na gestão de riscos — em nível institucional — sob a titularidade da DGG, GPRO e PROJUR; e **III)** a 3ª linha, sendo titular a GAIN.

<sup>10</sup> Em reforço, não obstante tenham sido utilizados adequadamente os ditames anteriores (Lei nº 8.666/1993 e 10.520/2002) nas contratações da amostra, a avaliação teve o propósito de observar o ambiente geral de controle quanto às disposições da 14.133/2021.

Contudo, apesar das exitosas e eficientes ferramentas estratégicas, de cunho estruturante, com o destaque normativo de definições, não há, ainda, o gerenciamento de riscos previsto para a 1ª e 2ª linhas. Essa situação decorre de percepções obtidas por meio da aplicação de exames documentais, do emprego da técnica de entrevista, além da observação direta. Próximo às atividades de gerenciamento de riscos (2ª linha) na fase preparatória, certificou-se a elaboração dos fluxos mapeados com o apoio de especialista, pertencendo a servidora alocada à função aos quadros de apoio da própria CAD.

A definição de linhas (1ª, 2ª e 3ª) com atribuições designadas às partes interessadas pode ser identificada a partir do reconhecimento da boa prática do TJDFT (Papéis e Estruturas de linhas do TJDFT nas contratações<sup>11</sup>), em que se observa o modelo em composição na sua área de compras:



Figura 3 - Papéis e Estruturas de linhas do TJDFT nas contratações  
Fonte: Diretrizes para a Gestão de Contratações do TJDFT.

Logo, feitos tais registros, como causa dos principais aspectos elencados, tenha-se presente o incipiente grau de conhecimento dos atores do processo da fase preparatória na temática de

<sup>11</sup> Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gesta-o-risco-contratacoes-09032022.pdf>



linhas, até mesmo pelo fato de tal diretriz tratar-se de inovação consignada no novo estatuto licitatório. Em consequência, os benefícios acerca da compreensão dos papéis das linhas no gerenciamento de riscos, a exemplo de uma forte governança, são mitigados na atual fase de celebração das avenças, motivando, por consequência, inobservância de ordem legal quando da vigência da nova lei de licitações.

Sendo assim, em razão de todo o exposto, **recomenda-se ao DCO, apoiado nas deliberações das instâncias internas de governança:**

Definir, com a conseqüente estruturação, os papéis das áreas em 1ª e 2ª linhas, competindo-lhes, dentro de cada eixo de competência, o gerenciamento de riscos (1ª linha) e o fornecimento de expertise complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos (2ª linha) nas contratações do TCE/PE.

### 3.2. DO GRAU DE MATURIDADE NO COMPONENTE DO SCI — AVALIAÇÃO DE RISCOS DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE COMPRAS

Proposta pelo COSO, segue definição do segundo componente do SCI, qual seja, Avaliação de Riscos:

**A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e analisar os riscos à realização dos objetivos da entidade. Essa avaliação constitui a base para determinar como esses riscos devem ser gerenciados.** A administração leva em conta possíveis mudanças no ambiente externo e no seu **próprio modelo de negócio que podem interferir em sua capacidade de realizar os objetivos**. (grifamos)

No domínio da Lei nº 14.133/2021, em que são refletidos preceitos no elemento de Avaliação de Riscos<sup>12</sup>, reiteram-se os trechos do parágrafo único do art. 11 e art. 169:

Art. 11. O processo licitatório tem por **objetivos**: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações** e deve implementar processos e estruturas, **inclusive de gestão de riscos** e controles internos, **para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo** [...]

#### CAPÍTULO III

#### DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

Art. 169. **As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos** e de controle preventivo, inclusive mediante

<sup>12</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis à Avaliação de Riscos: Art. 5º.; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18. e Inciso X; Art. 117., § 3º; e Art. 169.



adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...]

§ 1º **Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação**, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que **produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.**[...] (grifamos)

Nesse ponto, a fim de compreender perspectivas indispensáveis, há de se destacar alguns conceitos, notadamente sobre gestão de riscos. Segundo a SCGE/PE<sup>13</sup>, em documento intitulado Diálogo sobre Riscos nas Contratações Públicas, "gestão de riscos corresponde ao conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos."

Segundo a norma ISO 31000:2018<sup>14</sup>, risco é o "efeito da incerteza nos objetivos", seja positivo ou negativo. Em suma, trata-se de eventos que podem ocasionar impactos nos objetivos definidos no eixo estratégico ou operacional. Sendo certa a ocorrência, ou já ocorrido o evento, não há que se falar em riscos, mas sim em um indesejado fato a ser tratado. Acompanham os riscos as suas causas, que emergem de fatores de riscos e vulnerabilidades, bem como as consequências, com impactos dos efeitos nos objetivos pretendidos.

Feitos tais registros, estabelecendo-se a compreensão do componente de avaliação de riscos do TCE/PE no bojo das contratações (etapa preparatória), a equipe de auditoria interna observou no Planejamento Estratégico do Tribunal as seguintes definições: **1) Negócio:** Melhoria da administração pública; **2) Missão:** Fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade; e **3) Visão:** Ser reconhecido pela sociedade como uma instituição efetiva no controle externo da administração pública, fortalecendo a transparência, o controle social, as políticas públicas e o combate à corrupção.

Relativamente ao PCA e demais peças preparatórias, nos documentos de "Contextualização do Processo", inclui-se a definição de objetivos segregados em:

<sup>13</sup> Disponível em

[https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Cartilha\\_Dialogos\\_Sobre\\_Riscos\\_Contratacoes.pdf](https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Cartilha_Dialogos_Sobre_Riscos_Contratacoes.pdf)

<sup>14</sup> ISO 31000:2018 é uma Norma de Processo de Gestão de Riscos.

A ISO 31000 fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos, podendo ser utilizada por qualquer órgão ou empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo. Portanto, não é específica para qualquer indústria ou setor, razão pela qual tem sido uma das principais estruturas de gestão de riscos utilizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, juntamente com o Coso GRC visto anteriormente.

Embora forneça diretrizes genéricas, a ISO 31000 não pretende promover a uniformidade da gestão de riscos entre organizações. A concepção e a implementação de planos e estruturas para gestão de riscos precisarão levar em consideração as necessidades variadas de uma organização específica, seus objetivos, contexto, estruturas, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços ou ativos e práticas específicas empregadas. (Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público, Rodrigo Fontenelle de A. Miranda, 2 edição, Ed. Fórum).



**Quadro 02 - Descrição dos processos e objetivos relacionados.**

<b>Descrição do Processo</b>	<b><u>Objetivo</u> relacionado</b>
Elaboração do Plano Anual de Contratações	Elaborar e disponibilizar o Plano Anual de Contratações do Tribunal possibilitando um melhor planejamento para racionalização das contratações
Definição de preço de referência para contratação	Assegurar que o preço de referência definido seja condizente com os praticados no mercado e adequado para uma contratação mais vantajosa
Análise dos documentos para planejamento das contratações	Fornecer suporte para áreas requisitantes na elaboração dos documentos balizadores da contratação e minimizar a ocorrência de imprevistos e inconsistências no processo de contratação
Licitações	Realizar a contratação de bens ou serviços através de processo licitatório conforme especificações definidas pelo requisitante
Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação	Realizar a contratação de bens ou serviços, por meio de inexigibilidade, conforme especificações definidas pela unidade requisitante
Contratação Direta por Dispensa por outros motivos	Realizar a contratação de bens ou serviços, por meio de Dispensa de Licitação, conforme especificações definidas pela unidade requisitante
Contratação Direta por Dispensa de valor	Realizar a contratação direta por dispensa de valor conforme especificações definidas pela unidade requisitante

Fonte: Documentos de "Contextualização do Processo" que acompanham os fluxos mapeados.

Todavia, conquanto os objetivos delimitados tenham contribuições substanciais no processo de administração de ameaças potenciais, considerando, também, que na esfera de competência há, por parte do TCE, a indicação de áreas responsáveis pela Gestão de Riscos da instituição, nos termos da Resolução TC nº 23/2017 (ver detalhamento no componente do Ambiente do Controle), subsiste-se ausente no ramo das contratações do Tribunal, em sua fase preparatória, uma política estruturada de gerenciamento de riscos.

Essa metodologia, em suma, como já assentado, identifica fatores incertos — que podem comprometer o alcance dos objetivos delineados — com o papel de estruturar, identificar, avaliar e priorizar eventos relevantes, cujas medidas de controles detêm o papel de mitigar a probabilidade de o risco se concretizar e, caso ocorra, reduzir o seu impacto.

Em vista do exposto, durante a fase de planejamento preliminar desta auditoria, nomearam-se, a partir da técnica de *brainstorm*<sup>15</sup>, os riscos inerentes<sup>16</sup> e residuais<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Técnica de identificação de riscos, conforme Manual de Orientação Técnica (MOT) de Auditoria (pág. 58) da SCGE/PE.

<sup>16</sup> Risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto (MOT, Pág 140).

<sup>17</sup> Risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco (MOT, Pág. 140). O MOT, de autoria da SCGE/PE, se encontra disponível para consulta em: [https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PORTARIA-SCGE-no-022\\_2021-Anexo.pdf](https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PORTARIA-SCGE-no-022_2021-Anexo.pdf)



(detalhamento no Apêndice 1 - Metodologia de Trabalho) vinculados aos objetivos descritos no Quadro 02. Desses eventos, optou a equipe de auditoria interna pela interpretação, junto às equipes da GEPC e GLCD, das causas relacionadas ao risco e de seus efeitos potenciais classificados como "altos" para *insight* contributivo às áreas na elaboração inicial do seu mapa de riscos<sup>18</sup> (informações em papéis de trabalho disponibilizado).

Portanto, como origem dos fatos relatados, há de se reforçar o grau introdutório de conhecimento dos atores do processo da fase preparatória na temática de gestão de riscos, ocasionada pela inovação capitulada na contemporânea lei de licitações. Em consequência, os benefícios do gerenciamento de riscos, a exemplo de informações de natureza gerencial obtidas para o alcance dos fins estabelecidos, são dirimidos, apesar dos esforços na definição de mecanismos de controles.

Sendo assim, em virtude do exposto, **recomenda-se ao DCO, apoiado nas deliberações das instâncias internas de governança:**

Implementar a política de gestão de riscos nas contratações do TCE/PE, utilizando-se, em caráter sugestivo, a Norma ISO 31000.

### 3.3. DO GRAU DE MATURIDADE NO COMPONENTE DO SCI — ATIVIDADES DE CONTROLE — DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE COMPRAS

Apoiado pelo COSO, segue conceito do terceiro elemento do SCI, qual seja, Atividades de Controle:

As atividades de controle são **ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos**, que **ajudam a assegurar que as diretrizes da administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos sejam cumpridas [...]**

**Podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho do negócio.** (grifamos)

Na jurisdição da Lei nº 14.133/2021, dentre outros dispositivos<sup>19</sup>, cabe repisar a composição do parágrafo único do art. 11 e do art. 169, cuja redação trata de providências de controle:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações** e deve implementar **processos** e estruturas, **inclusive** de gestão de riscos e **controles internos**, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, **com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo [...]**

<sup>18</sup> Segundo o inciso II da Portaria SCGE nº 08/2023, mapa de risco é o documento que materializa a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual e propõe controles capazes de mitigar as possibilidades ou efeitos da sua ocorrência.

<sup>19</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis às Atividades de Controle: Art. 5º; Art. 7º, § 1º; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18. e incisos I a XI; art. 21.; e Art. 169.



### CAPÍTULO III

#### DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

Art. 169. **As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação**, e, além de estar subordinadas ao controle social, **sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:** [...]

§ 1º **Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação**, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que **produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.**[...] (grifamos)

Em apreciação ao componente referenciado, pelas suas características, seguem resultados dos exames. No Plano Tático CAD (2022 - 2023), compilam-se projetos de eixo estratégico e tático e, nesse sentido, foram identificados planos de estabelecimento de controles, destacando-se: **1)** o fluxo do processo de contratação; **2)** a atualização e edição de Instruções de Trabalhos; **3)** as minutas de ETPs, TRs, Editais, Termos de contratos e ARPs à luz da NLLC; e **4)** implementação do fluxo do processo de contratações (com previsão para 2023). Já destacado em item precedente (3.1 deste Relatório), reitera-se que as entregas foram supervisionadas (Ata das reuniões - RAE 2023).

Dos levantamentos promovidos, foram recepcionados pela equipe de auditoria os modelos de: **1)** DFD; **2)** Mapa de Preços; **3)** ETP; **4)** TR; **5)** ARP; **6)** Editais; e **7)** termos de contratos; sendo percebida a boa prática de confecção de peças observando as minúcias da NLLC, além de encaminhamentos à Procuradoria Jurídica do órgão para validação desses padrões. Também foram disponibilizados os fluxos do processo de contratação.

Noutro prisma, em sede normativa, na Portaria Normativa TC nº 183/2022, em relação ao PCA, há designação de setores para levantar e consolidar os dados e as informações com prazos (Superior Hierárquico, a partir de informações das gerências vinculadas, e GEPC, competindo-lhe o exame e a posterior consolidação com o envio ao DCO, superior hierárquico). Seguidamente, tem-se a autorização do Plano pela DG, completando as linhas de abordagem operativa na construção do Plano, com os reparos necessários.

Seguindo a análise, a Resolução TC nº 23/2017 e a Portaria Normativa TC nº 183/2022 designam áreas para as tratativas de levantamento e produção dos documentos da fase preparatória (ETP, TR/PB, MR, Edital e TC), além de trâmites entre os setores (GEPC, GLCD, GFAC e PROJUR).

Dito isso, é de se concluir, *a priori*, que são adequados os mecanismos delineados às atividades de elaborar, disponibilizar e acompanhar o PCA, com a confecção de peças imprescindíveis à fase preparatória, a exemplo dos TR e Editais.



No entanto, em razão de ainda inexistir uma política estruturada de gerenciamento de riscos nas contratações do Tribunal em fase preparatória, como já assentado, é de se concluir que o estabelecimento das atividades de controle não se origina da avaliação de riscos.

Em paralelo, no exame dos processos da amostra (Apêndice 2 - Amostra de Processos), efetivado com o propósito de aferir a adequação do desenho dos controles, notadamente quanto aos aspectos de segregação de funções, observou-se respostas aos riscos identificados na fase inicial da auditoria, havendo, pontualmente, a inexistência no DFD de observância do art. 5º, inciso VII, da Portaria Normativa TC nº 183/2022, a saber: indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro DFD para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas.

Frente à ação proposta, na fase de planejamento preliminar desta auditoria, apoiado na técnica de *brainstorm*, foi possível descrever os riscos inerentes e residuais (detalhamento no Apêndice 1 - Metodologia de Trabalho) vinculados aos objetivos elencados no Quadro 2 (item 3.2 deste Relatório).

Nesse ponto, cabe esclarecer que a equipe de auditoria julgou pertinente, frente às circunstâncias, direcionar seus exames aos riscos classificados como “altos”, haja vista os eventuais impactos nos fins pretendidos. A título exemplificativo, tal medida pode ser considerada adequada à declaração de *Apetite e Tolerância*<sup>20</sup> a risco no âmbito das contratações do TJDF (Anexo 1 - *Apetite a Risco e Tolerância do TJDF nas contratações públicas*), ou seja, sendo inaceitáveis os riscos “altos”, requerendo-se, assim, o devido tratamento.

Em outro ponto, dos eventos categorizados como “altos”, a equipe de auditoria interna optou, tendo em vista o apoio às equipes da GEPC e GLCD na confecção de parte de seu mapa de riscos<sup>21</sup>, por relacionar os controles preventivos<sup>22</sup> e corretivos<sup>23</sup> às suas causas e consequências, respectivamente, quando cabível. Em tal conjuntura, as oportunidades de melhoria foram sugeridas levando em consideração aspectos circunstanciais.

Logo, em virtude do exposto, **recomenda-se ao DCO, apoiado nas deliberações das instâncias internas de governança:**

<sup>20</sup> A norma ISO 31000 não trata de apetite e tolerância a riscos, mas o ISO *Guide 73* (ABNT, 2009a) define apetite de risco como a quantidade e o tipo de riscos que uma organização está preparada para buscar, reter ou assumir. O mesmo documento conceitua tolerância a riscos como a disposição da organização ou parte interessada em suportar o risco, após o tratamento, a fim de atingir seus objetivos, sendo que esta pode ser influenciada por requisitos legais ou regulatórios (Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público, Rodrigo Fontenelle de A. Miranda, 2 edição, Ed. Fórum).

<sup>21</sup> Disponível em papéis de trabalho

<sup>22</sup> As medidas ou controles preventivos antecedem a materialização do risco, tratando as suas causas.

<sup>23</sup> As medidas ou controles corretivos serão utilizadas após materialização do risco, tratando as suas consequências.

Conceito de controles preventivos e corretivos presente em documento intitulado: Inventário de Riscos e Controles nas Contratações Públicas, de autoria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco. <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/GUIA-Inventario-Riscos-e-Controles.pdf>:



Implementar controles internos observando a política de gestão de riscos nas contratações do TCE/PE, as oportunidades de melhorias identificadas no Mapa de Riscos e Controles<sup>24</sup>, com nível adequado de respostas aos eventos que podem ocasionar impactos nos objetivos estabelecidos; e

Disponibilizar, em adequado repositório, a exemplo da *intranet*, as minutas de DFD, MP, ETP, TR, Editais, Termos de Contrato e ARP, a fim de promover a ampla consulta e a eficiência na construção das peças preparatórias pelas partes interessadas, com a obrigatoriedade de utilização desses padrões no trâmite processual, sobretudo quando da vigência da NLLC.

### 3.4. DO GRAU DE MATURIDADE NO COMPONENTE DO SCI — INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO — DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE COMPRAS

Conforme o COSO, segue conceito do quarto componente do SCI, qual seja, Informação e Comunicação:

As informações são necessárias para que **a entidade cumpra as responsabilidades de controle interno visando apoiar a realização de seus objetivos. A comunicação ocorre tanto interna quanto externamente** e fornece à organização as informações necessárias para conduzir os controles do dia a dia. A comunicação permite que os funcionários compreendam as responsabilidades de controle interno e sua importância para a realização dos objetivos. (grifamos)

Diante da NLLC (Lei nº 14.133/2021), dentre outras referências ao elemento<sup>25</sup>, cumpre repisar a composição do parágrafo único do art. 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo [...]**

Mensurando-se a concepção do dito elemento do SCI, no que pertine à comunicação interna de informações na execução, elaboração e disponibilização do PCA, o processo inicia-se com as ações de sensibilização, perpassando pelas áreas e atores integrantes do processo (Gerências - Áreas Requisitantes, Superior Hierárquico - Áreas Requisitantes, GEPC, DCO, e Diretor Geral), utilizando-se como fontes internas de dados planilhas do *Google Drive*, trâmites no *e-mail* institucional, despachos de ajustes, quando cabível, autorizações e aprovações; seguindo-se o fluxo até a aprovação e disponibilização interna do PAC (*intranet*).

Na fase de seleção dos fornecedores, por seu turno, a demanda é inaugurada com a solicitação de compra recebida pela GLCD, ocorrendo os trâmites (ajustes, remessa à

<sup>24</sup> Disponível em papéis de trabalho

<sup>25</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis à Informação e Comunicação: Art. 5.º; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., § 1º; Art. 18. Incisos I a XI; Art. 21.; e Art. 169.



GFAC e PROJUR) até a elaboração do Aviso de Licitação e encaminhamento à publicação. Antes desse passo, os desdobramentos competem à GEPC e áreas demandantes (elaboração do ETP, TR e MR, quando cabível) em cada contratação.

Nesse rumo, quanto à construção do PCA, o art. 5º da Portaria Normativa TC nº 183/2022 disciplina, por meio dos incisos relacionados, o conjunto de informações para a elaboração do Plano.

Os requisitos estabelecidos são pormenorizados em aspectos de justificativa da necessidade de contratação, descrição sucinta do objeto, quantidade, estimativa de valores, datas pretendidas de conclusão da celebração da avença, dentre outros.

Dito isso, os dados internos são obtidos e processados em informações relevantes, a exemplo das referências publicadas pelo TCE/PE em seu site e na *intranet* do total de 518 contratações previstas em 2023, valor total estimado em R\$ 63.750.033,00, contratações por tipo (material, serviço, obra e serviço de engenharia e solução de TI, por quantitativo e valor da contratação), além da previsão de contratações por departamentos demandantes.

Não obstante, é de ressaltar a qualidade do processamento dos dados. Percebe-se como ferramenta a disponibilização de planilhas editáveis compartilhadas pelo *Google Drive*, com o propósito de gerenciar a captura das informações durante todo o processo de tratamento.

Em outra perspectiva, há de se assinalar a natureza das informações, mormente as de alçada financeira. Segundo dados e levantamentos efetivados, inexistem memórias de cálculo no DFD, que sejam de conhecimento, ou até mesmo críticas, no processo de elaboração do Plano por parte da GEPC. A demonstração de aferição da quantidade e valores contratados, até por se tratar de aspectos inerentes à indispensável transparência, poderia ser questionada e ajustada, até por se tratar de base à elaboração da peça orçamentária do TCE/PE e demais desdobramentos relacionados ao PCA (publicação, estrutura de pessoal para fazer frente às contratações, dentre outros).

À vista do exposto, tenha-se presente que a utilização de sistemas de informação com a integração dos processos pode oportunizar a evolução nos aspectos de eficiência, de processamento e acessibilidade aos dados, dirimindo riscos de segurança, privacidade, considerando, essencialmente, a complexidade e o volume de informações relativas à execução de um PC de competência anual (previsão de 518 contratações envolvendo R\$ 63.750.033,00, em 2023, além de 10 departamentos demandantes dos serviços a serem contratados).

Ademais, no campo de comunicações externas, atente-se que a publicação do PCA 2023 no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) resta pendente, em virtude de a divulgação ocorrer mediante a integração do PE Integrado (sistema utilizado pelos órgãos e entidades da Administração Estadual, gerenciado pela SAD-PE) e o PNCP. Nessa senda, o aludido sistema do Governo do Estado de Pernambuco ainda não desenvolveu o módulo de publicitação do PCA no Portal Nacional.



Portanto, de todo o quadro, como causa tenha-se a atual reformulação da estrutura do TCE/PE, mormente as áreas de planejamento recentemente criadas. Em contraponto, como efeito tem-se o demasiado esforço direcionado ao levantamento de dados e informações no processo de produção e execução do PCA.

Logo, em virtude do exposto, **recomenda-se ao DCO, apoiado nas deliberações das instâncias internas de governança:**

Propiciar, com o apoio e o suporte das áreas técnicas competentes do TCE/PE, o emprego de uma solução alicerçada em sistemas de informação, com vistas ao gerenciamento dos dados e informações inerentes à confecção e execução do PCA, compreendendo todo o processamento de seu ciclo;

Exigir memórias de cálculos que compõem o DFD, para que se demonstre na construção do PCA a esmerada mensuração dos quantitativos e valores a serem adquiridos, ainda que por metodologia simplificada; e

Publicar o PCA no Portal Nacional de Contratações Públicas, tão logo haja a disponibilização no PE Integrado da ferramenta de integração com o PNCP.

### 3.5. DO GRAU DE MATURIDADE NO COMPONENTE DO SCI — MONITORAMENTO — DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE COMPRAS

Nos termos do COSO, segue preceito do quinto e último componente do SCI, qual seja, Monitoramento:

Atividade de monitoramento [...]

Avaliações contínuas, independentes, ou alguma combinação dessas duas são utilizadas para garantir que cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive os controles para colocar em prática os princípios de cada componente, está presente e funcionando. Os resultados são avaliados e as deficiências são comunicadas em tempo hábil, sendo que as questões graves são relatadas à estrutura de governança e à alta administração.

Na Lei nº 14.133/2021, dentre outras disposições relacionadas ao elemento indicado<sup>26</sup>, sublinhe-se, em última oportunidade, o parágrafo único do art. 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo [...]** (grifamos)

<sup>26</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis ao monitoramento: Art. 5º.; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18., e Incisos I a XI; e Art. 169.



Mensurando-se a concepção do referido elemento do SCI, o Plano Estratégico 2020-2025 (1ª Revisão) do TCE/PE detém o "Objetivo Estratégico 09 - Aprimorar a Gestão Organizacional", tendo como projeto relacionado a "Estruturação da nova sistemática de contratações - Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021)". Em plano concluído, nos termos da 1ª RAE 2023, menciona-se o "BI do Sei! - monitoramento de prazos dos processos de contratação".

De acordo com o Plano, constam também como indicadores estratégicos a Taxa de processos de contratação concluídos no prazo e Taxa de estoque dos processos de contratação fora do prazo. No plano Tático 2022-2023 há, ainda, o indicador tático - Taxa de acompanhamento de contratos, com meta de 99%, em 2022, e em *status* "a definir", em 2023.

Complementarmente, no Plano Tático 2022-2023 - CAD expõe-se o projeto "Implementação do fluxo do processo de contratações" enumerando-se entregas propositivas às atividades de monitoramento, quais sejam: **1)** Acompanhamento e monitoramento do processo de implantação do novo fluxo de contratação realizados; e **2)** Monitoramento do novo fluxo do processo de contratações após vigência obrigatória da Lei nº 14.133/2021, ambos com prazo de término em dezembro 2023. Tais práticas revelam medidas eficientes de monitoramento das ações de elaborar e disponibilizar o PCA, além da confecção das peças da fase de sua execução.

Circunstancialmente, cumpre destacar que, segundo indagações junto à equipe da GEPC e GLCD, a ação intitulada "BI do Sei! - monitoramento de prazos dos processos de contratação" se encontra em aperfeiçoamento, contemplando os prazos de monitoramento do ciclo de contratações pretendidas.

Noutra perspectiva, dos testes efetivados, do total de 26 processos de contratação de 2023 apresentados à equipe de auditoria, 6 (23%) foram inaugurados nesta competência sem a sua previsibilidade no PCA 2023<sup>27</sup>. Essa informação em potencial indicador de acompanhamento gerencial pode produzir dados (planejamento x executado) às áreas interessadas quanto ao seu processo de levantamento de necessidades, produzindo uma base de referência ao longo do tempo (série histórica) das eventuais distorções. Em acréscimo, tais informações podem ser incorporadas ao relatório de riscos previsto no art. 17 da Portaria Normativa TC nº 183/2022, juntamente com outras informações de interesse à melhoria contínua do processo de planejamento.

Assim sendo, de todo o quadro, como origem tenha-se a atual reformulação da estrutura do TCE/PE, especialmente as recentes áreas de planejamento concebidas. De outro prisma, como efeito tem-se o esforço prescindível no gerenciamento e monitoramento do ciclo de construção e execução do PCA, refreando a adoção de medidas tempestivas de cunho gerencial.

Logo, em virtude do exposto, **recomenda-se ao DCO, apoiado nas deliberações das instâncias internas de governança:**

<sup>27</sup> Dados obtidos na "Planilha Demandas GEPC 2023" — atualizada até 13-03-23 — em confronto à "Planilha PCA Consolidada" — atualizada até 07/03/2023.



Empregar esforços no aperfeiçoamento da atividade de monitoramento do ciclo de preparação e execução do PCA, com a utilização dos indicadores citados nos documentos de planejamento (Taxa de processos de contratação concluídos no prazo; Taxa de estoque dos processos de contratação fora do prazo, Taxa de Acompanhamento dos Contratos), além de outros correspondentes, considerando a relação custo x benefício, a exemplo do planejado x executado do PCA, tempo médio de elaboração do ETP; tempo médio de elaboração do TR; tempo médio de elaboração do Edital, dentre outros.

## 4. Conclusão

Os resultados explicitados ao longo deste Relatório permitem aferir que o TCE/PE, apesar de ter uma área de contratações recém-criada, vem em permanente busca do aprimoramento do processo de contratos e aquisições do Órgão, com a efetivação de numerosas e exitosas ferramentas de natureza estratégica, modelagem processual, regulamentações na temática, além de direcionar capacitações inerentes aos desafios de implementar as normas delineadas no novo estatuto licitatório (Lei nº 14.133/2021).

Em linhas gerais, os componentes do SCI são fortemente observados (Ambiente de Controle, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento), havendo, por outro lado, espaços para aperfeiçoamentos. No elemento de Avaliação dos Riscos, até mesmo pelo fato de tal diretriz tratar-se de inovação presente no novo estatuto licitatório, conclui-se pela indispensabilidade de sua observância no bojo das celebrações das avenças do Tribunal, tornando-se, conseqüentemente, imperiosa a atenção do componente sob interveniência das partes interessadas.

De certo, tendo em vista o caminho a ser naturalmente percorrido, é pertinente a propositura de ações com vistas ao atendimento das recomendações consignadas neste Relatório (item 4.1), colocando-se a equipe da GAIN à disposição na busca conjunta de soluções.

Além disso, há de se compreender que os resultados da auditoria mais acima citados não esgotam a possibilidade de identificação de outras fragilidades, problemas e inconsistências significativas relativas ao objeto do trabalho, sendo competência primária das unidades e dos gestores do Tribunal adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades dos controles.

Por fim, às linhas primárias cabe a implementação de controles internos eficazes em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos.

### 4.1 DAS RECOMENDAÇÕES

Seguem, abaixo, as recomendações por componente do SCI:

#### **Ambiente de Controle**



- Definir, com a conseqüente estruturação, os papéis das áreas em 1ª e 2ª linhas, competindo-lhes, dentro de cada eixo de competência, o gerenciamento de riscos (1ª linha) e o fornecimento de expertise complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos (2ª linha) nas contratações do TCE/PE.

### **Avaliação de Riscos**

- Implementar a política de gestão de riscos nas contratações do TCE/PE, utilizando-se, em caráter sugestivo, a Norma ISO 31000.

### **Atividades de Controle**

- Implementar controles internos observando a política de gestão de riscos nas contratações do TCE/PE, as oportunidades de melhorias identificadas no Mapa de Riscos e Controles<sup>28</sup>, com nível adequado de respostas aos eventos que podem ocasionar impactos nos objetivos estabelecidos; e
- Disponibilizar, em adequado repositório, a exemplo da *intranet*, as minutas de DFD, MP, ETP, TR, Editais, Termos de Contrato e ARP, a fim de promover a ampla consulta e a eficiência na construção das peças preparatórias pelas partes interessadas, com a obrigatoriedade de utilização desses padrões no trâmite processual, sobretudo quando da vigência da NLLC.

### **Informação e comunicação**

- Propiciar, com o apoio e o suporte das áreas técnicas competentes do TCE/PE, o emprego de uma solução alicerçada em sistemas de informação, com vistas ao gerenciamento dos dados e informações inerentes à confecção e execução do PCA, compreendendo todo o processamento de seu ciclo;
- Exigir memórias de cálculos que compõem o DFD, para que se demonstre na construção do PCA a esmerada mensuração dos quantitativos e valores a serem adquiridos, ainda que por metodologia simplificada; e
- Publicar o PCA no Portal Nacional de Contratações Públicas, tão logo haja a disponibilização no PE Integrado da ferramenta de integração com o PNCP.

### **Monitoramento**

- Empregar esforços no aperfeiçoamento da atividade de monitoramento do ciclo de preparação e execução do PCA, com a utilização dos indicadores citados nos documentos de planejamento (Taxa de processos de contratação concluídos no prazo; Taxa de estoque dos processos de contratação fora do prazo, Taxa de Acompanhamento dos Contratos), além de outros correspondentes, considerando a

<sup>28</sup> Disponível em papéis de trabalho



relação custo x benefício, a exemplo do planejado x executado do PCA, tempo médio de elaboração do ETP; tempo médio de elaboração do TR; tempo médio de elaboração do Edital, dentre outros.

## 5. Anexos e Apêndices

### APÊNDICE 1 - METODOLOGIA DE TRABALHO

Na etapa inicial de avaliação dos controles internos (fase preparatória do procedimento licitatório), foram utilizados os métodos de Planejamento do IIA<sup>29</sup> e da CGU (Orientação Prática: Serviços de Auditoria), em que houve a identificação dos objetivos relacionados, obtendo-se, seguidamente, o conhecimento junto às áreas afetadas dos riscos-chave.

No mesmo passo, houve anotações dos eventos mensurando-se os riscos inerentes a partir dos impactos e das probabilidades delineadas em metodologia padrão de gestão de riscos. Na sequência, a equipe de auditoria interna, junto à equipe dos setores de planejamento (GEPC e GLCD), procedeu à identificação e avaliação preliminar dos controles estabelecidos em resposta aos riscos mapeados, ocasionando a nomeação do risco residual com a consolidação dessas etapas.

Ato contínuo, do levantamento promovido, a partir dos riscos identificados, a equipe de auditoria optou por formular subquestões considerando, em linhas gerais, a seguinte abordagem: **1)** a seleção de subquestões com base nos 11 (onze) riscos inerentes classificados como "altos"; e **2)** a natureza dos testes com fundamento na classificação dos controles. Como, em sua maioria, a avaliação preliminar dos controles indicou a satisfação das respostas aos riscos, tenha-se presente, no caso, a prevalência pelos exames de medidas (controles) implementadas.

Quanto à execução dos trabalhos de auditoria, a fim de coletar dados, informações e evidências para caracterizar o processo da fase preparatória, foram utilizadas múltiplas fontes com o propósito de se alcançar linhas convergentes de averiguação, através da triangulação das técnicas de entrevista, análise documental e observação direta.

Nessa linha, o objetivo consistiu em verificar, tomando por base os 11 riscos "altos" categorizados, a adequação do desenho dos controles, conforme a NLLC, as eventuais limitações existentes e a existência de indicativos de que os controles são, de fato, implementados.

Dito isso, a técnica de indagação foi subsidiada por um rol de questões na forma de entrevista semiestruturada, com propósito exploratório, para coletar dados a respeito do nível de estabelecimento e funcionamento dos controles relativos à fase preparatória.

A análise documental, por sua vez, foi efetivada com escopo confirmatório sobre os documentos que evidenciam o funcionamento do sistema de controles internos do processo

<sup>29</sup> Na forma do documento intitulado: Planejamento do Trabalho - Estabelecendo Objetivos e Escopo, de autoria do Instituto de Auditores Internos em IPPF (*International Professional Practices Framework*).



de compras (fase preparatória), tais como: **1)** normas externas (Lei nº 14.133/2021) e internas (Portarias e Resoluções Normativas), sem olvidar que a maioria dos processos foi firmado à luz das Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002; **2)** comunicações e dados internos e externos (Planilhas de elaboração e acompanhamento do PCA 2023, assim como a divulgação do plano em site e *intranet*); **3)** documentos de planejamento e acompanhamento da estratégia formulada (Plano de Gestão (2022 - 2023) e Plano Tático CAD (2022 - 2023)); **4)** amostra de processos de contratação oriundos de 2022 (Apêndice 2 - Amostra de Processos) e 2023 selecionados com base no julgamento profissional conciliado com o critério de materialidade; e **5)** planilhas de controles auxiliares, documentos gerados e despachos no SEI, dentre outros.

Noutro giro, a técnica de observação direta foi empregada, também com propósito certificatório, para verificar na prática o funcionamento de políticas e procedimentos (fase preparatória), sobretudo na amostra de contratos de 2022 (Apêndice 2 - Amostra de Processos), quanto ao aspecto de segregação de funções das etapas delineadas nos fluxos disponibilizados.

De mais a mais, complementarmente, a equipe de auditoria interna, frente aos levantamentos promovidos, direcionou seus exames aos riscos classificados como “altos”, elencando os controles preventivos e detectivos junto às equipes da GLCD e GEPC. Tal medida teve como ponto de partida a busca de boas práticas (*benchmarking*<sup>30</sup> de processo) concernentes aos procedimentos de deflagração de licitações em outras instituições públicas, a exemplo da declaração de apetite a risco no âmbito das contratações do TJDFT (Anexo 1 - Apetite a Risco e Tolerância do TJDFT nas contratações públicas).

Por fim, para a organização e análise comparativa dos dados documentados, utilizaram-se categorias de dados baseadas nos componentes do sistema de controles internos do modelo conceitual do COSO (2013) em correlação às disposições da Lei nº 14.133/2021, como apresentadas no Quadro 01.

---

<sup>30</sup> Segundo o MOT da SCGE/PE, no *benchmarking* de processo (função) o foco da comparação não é a organização em si, mas processos desenvolvidos por ela; portanto, o benchmarking não é realizado necessariamente com uma organização do mesmo setor; mas sim com aquela em que haja processo(s) semelhante(s).



## APÊNDICE 2 - AMOSTRA DE PROCESSOS

### PLANO AMOSTRAL

Modalidade Nº/Ano	Estágio	Objeto (edital)	Total Adjudicado
Pregão Eletrônico nº 25/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Aquisição de 25 (vinte e cinco) veículos automotores novos ou zero quilômetro.	4.001.852,90
Pregão Eletrônico nº 36/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados de apoio, atrelada ao cumprimento de Instrumento de Medição de Resultado, em lote único, para o Tribunal de Contas de Pernambuco, abrangendo diversas funções de tecnologia da informação (TI), conforme especificações e demais exigências.	2.996.148,88
Pregão Eletrônico nº 39/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Prestação de serviços de reforma da edificação onde hoje se localiza a Inspeção Regional de Petrolina, incluindo alterações estruturais e de acabamento, bem como a implantação de unidade de geração de energia fotovoltaica.	2.892.909,11
Pregão Eletrônico nº 40/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de locação de equipamentos (máquinas digitais impressoras, copiadoras e multifuncionais, com técnico residente, incluindo manutenção técnica preventiva e corretiva no local de instalação dos equipamentos e fornecimento de peças e material de consumo, bem como software de gerenciamento e bilhetagem de impressão) e prestação de serviços de reprografia (impressão/cópia com fornecimento de papel A4), com prazo de execução contratual de 60 (sessenta) meses.	1.549.899,90
Pregão Eletrônico nº 3/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	a aquisição de nobreaks, incluindo serviços de instalação e prestação de serviços de garantia preventiva e corretiva on site pelo período de 12 meses	1.165.000,00
Pregão Eletrônico nº 29/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Contratação de agência de viagem para prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação, cancelamento e reembolso de passagens aéreas nacionais, internacionais e serviços correlatos tais como, seguro viagem nacional e internacional, além de disponibilização de ferramenta online para gestão das despesas e viagens corporativas, via WEB, para atender às necessidades do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) e da Escola de Contas Professor Barreto Guimarães (ECPBG).	1.083.333,55
Pregão Eletrônico nº 10/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	aquisição de cartuchos de fitas LTO Ultrium LTO-7, renovação de licenças VMware VspHERE Standard, renovação de licenças do software veeam 8 replication 12 meses Enterprise Plus e a aquisição de licenças de software Veeam backup & Replication Enterprise Plus for VMware,	210.199,00
Pregão Eletrônico nº 15/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Aquisição de materiais de expediente e de limpeza e de suprimento de informática	198.615,11
Pregão Eletrônico nº 23/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Aquisição de cartuchos de fita para backup do tipo LTO-8.	165.000,00
Pregão Eletrônico nº 35/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Aquisição de 26 (vinte e três) webcams de gravação e videoconferência da marca LOGITECH e modelo BRIO e 20 (vinte) microfones da marca JABRA e modelo SPEAK 710 USB/BT FOR UC LINK 370.	71.200,00
Inexigibilidade nº 26/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Prestação de serviços de abastecimento hídrico e esgotamento sanitário por meio da formalização da relação contratual entre o TCE-PE e Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA.	1.041.542,00
Inexigibilidade nº 44/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Prestação de serviços de comunicação para a produção e veiculação de 48 (quarenta e oito) programetes e 352 (trezentos e cinquenta e dois) spots jornalísticos em 19 (dezenove) emissoras de rádio do Estado de Pernambuco, com inserções pelo período de 4 (quatro) meses.	655.904,28
Inexigibilidade nº 24/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Contratação da empresa New Roads Engenharia e Consultoria Ltda par ainscrição de 1 servidor no curso de Terraplenagem, Pavimentação e Restauração.	6.720,00
Dispensa nº 34/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Contratação de prestação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, compreendendo as funções de motorista, motoqueiro e encarregado.	3.541.228,83
Dispensa nº 22/2022	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado/Concluído	Contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados no processo de organização, planejamento e realização de seleção pública, na modalidade presencial, para o quadro de estagiários do ensino superior de longa duração, nas condições elencadas no presente Termo e com fundamento na Lei de Estágio 11.788, de 26 de setembro de 2008, na Portaria nº 322, de 22 de julho de 2014, e sua alteração nº 119, de 04 de novembro de 2020, que regulamenta o Programa de Estágio neste Tribunal de Contas	80.000,00

Total de Itens (A):	98
Total de Itens Selecionados (B):	15
% (B/A):	15,31%
Valor Total do Universo (C):	24.177.966,42
Valor Total dos Itens Selecionados (D):	19.659.535,76
% (D/C):	81,31%
Critério:	Materialidade



## ANEXO 1 - APETITE A RISCO E TOLERÂNCIA DO TJDFE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

### APETITE A RISCO

Nível de risco que a organização está disposta a aceitar para atingir os objetivos identificados no contexto analisado.

Política de Gestão de Riscos e Controle  
[Portaria Conjunta 2 de 04/01/2019](#) - Anexo

### TOLERÂNCIA A RISCO

Margem que a Administração permite aos gestores de suportar o impacto de determinado risco em troca dos benefícios específicos, ainda que esse risco seja superior ao apetite a risco determinado pela organização.

Conforme o Apetite a Riscos declarado pelo TJDFE, a organização tem capacidade de assumir riscos de níveis baixo ou médio, desde que não representem consequências que prejudiquem o alcance dos objetivos organizacionais ou de um processo/projeto específico. Posto que esse requisito seja cumprido, a resposta ao risco ficará a cargo do gestor responsável pelo gerenciamento do risco em questão.

No que se refere a níveis avaliados como alto ou extremo, não há aceitação e tais riscos devem necessariamente ser reduzidos ou totalmente eliminados, a não ser que o custo para isso seja desproporcional aos benefícios obtidos, ocasião na qual o gestor responsável deverá externar o problema ao Comitê de Governança e Gestão Estratégica a fim de, em conjunto, deliberarem a respeito da solução mais adequada aos propósitos da Casa.

Declaração de Apetite a Riscos  
[Portaria Conjunta 34/2021](#)



## Declaração de Appetite a Riscos do TJDF

Caso os riscos altos ou extremos não possam ser tratados, por qualquer motivo, devem ser levados ao conhecimento do Comitê do Governança e Gestão Estratégica - CGGE para análise conjunta sobre a melhor decisão.



Fonte: Gestão de Riscos nas Contratações. Diretrizes para a Gestão de Contratações do TJDF.

Disponível em

<https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gestao-risco-contratacoes-09032022.pdf>



Documento Assinado Digitalmente por: Lucio Gustavo de Paiva Genu Dimiz  
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3bee607-10a9-4444-b7d7-959976412511



# RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO

Gerência de Auditoria Interna - GAIN

*Exercício 2023*



**Diretoria de Gestão e Governança (DGG)**  
**Gerência de Auditoria Interna (GAIN)**

***RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO nº 2/2023***

Plano de Trabalho da Auditoria nº 02/2023

***Missão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco***

Fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade.

***Missão da Auditoria Interna***

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação (*assurance*), assessoria (*advisory*) e conhecimento (*insight*) objetivos baseados em riscos.

***Serviços de Avaliação***

O trabalho de avaliação, como parte das atividades de auditoria interna, pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.



## Sumário

<b>Sumário Executivo</b>	<b>4</b>
<b>Lista de siglas e Abreviaturas</b>	<b>5</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>6</b>
1.1 Origem e Justificativa	6
1.2 Objetivos e questões de auditoria	6
1.3 Período de Realização e Metodologia	6
1.4 Limitações e Exclusões	7
<b>2. Resultados dos Exames</b>	<b>7</b>
2.1 Alterações normativas concebendo a transformação de “gratificações correspondentes” sem amparo legal	7
2.2 Inobservância de parâmetros normativos acerca do dispêndio de verbas	11
2.3 Do grau de maturidade no componente do SCI — Ambiente de Controle — da área de gestão da folha de pagamento	13
<b>3. Conclusão</b>	<b>15</b>
3.1 Das recomendações	16
<b>4. Anexos e Apêndices</b>	<b>17</b>
Apêndice 1 - Metodologia de Trabalho	17
Apêndice 2 - Amostra	19
Apêndice 3 - Matriz de Riscos e Controles	20



## Sumário Executivo

### QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA GAIN?

O objetivo geral delineado no PAAI/2023 foi de avaliar a observância das condições legais ante a concessão dos proventos e descontos realizados na temática de folha de pessoal.

Nessa perspectiva, o objeto de auditoria compreendeu a Folha de Pagamento, tendo como objetivo específico examinar se os dispêndios das verbas dos **servidores ativos** estão sendo efetuados em observância aos normativos aplicáveis.

### POR QUE A GAIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em correspondência aos fatores de riscos e suas categorias, justifica-se a abordagem no objeto, a saber: **a)** materialidade, prevendo-se, em 2023, dotação orçamentária de R\$ 423.655.000,00 no Grupo de Despesa 1 - Pessoal e Encargos (correspondente a 69,61% do total do orçamento do Órgão, qual seja, de R\$ 608.590.800,00; e **b)** grau de envolvimento regulatório, devido à imprescindível aderência a inúmeros regramentos normativos peculiares, sobretudo a LRF na temática de gastos com pessoal.

### QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA GAIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os resultados explicitados permitem aferir pelo adequado estabelecimento de controles alusivos ao fechamento da folha de pessoal ativo do TCE/PE, comunicando-se, assim, a inexistência de falhas ou impropriedades relevantes em um substancial item de execução do orçamento do Tribunal.

De toda a sorte, veem-se oportunidades relativas: **a)** à institucionalização do componente do SCI (Ambiente de Controle); **b)** ao emprego de soluções na modulação das “gratificações correspondentes”; **c)** à inserção de informações tempestivas no Sagres-Pessoal; **d)** à observância da competência nas substituições remuneradas de funções gratificadas e cargos comissionados; e **e)** à adequabilidade de parâmetros, a fim de evitar a duplicidade de dados em controles auxiliares.



## Lista de siglas e Abreviaturas

GAIN	Gerência de Auditoria Interna
TCE/PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
SCGE/PE	Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União
PAAI	Plano Anual de Auditoria Interna
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
IIA	Instituto de Auditores Internos
SCI	Sistema de Controles Internos
MOT	Manual de Orientação Técnica
CF/88	Constituição Federal de 1988
IPPF	<i>International Professional Practices Framework</i>
RESP	Recurso Especial
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
ROMS	Recurso Ordinário em Mandado de Segurança
DGP	Departamento de Gestão de Pessoas



## 1. Introdução

### 1.1 Origem e Justificativa

O PAAI/2023 é o instrumento de registro das ações a serem desenvolvidas pela GAIN, sendo elaborado com vistas a contribuir no alcance dos objetivos do TCE/PE. Dito isso, o objeto da presente auditoria (Folha de Pagamento) tem origem no referido documento (Item 3.1 do PAAI/2023).

Nesse rumo, em correspondência aos fatores de riscos e suas categorias<sup>1</sup>, justifica-se a abordagem no objeto, a saber: **a)** materialidade, prevendo-se, em 2023, dotação orçamentária<sup>2</sup> de R\$ 423.655.000,00 no Grupo de Despesa 1 - Pessoal e Encargos (correspondente a 69,61% do total do orçamento do Órgão, qual seja, de R\$ 608.590.800,00; e **b)** grau de envolvimento regulatório, devido à imprescindível aderência a inúmeros regramentos normativos peculiares, sobretudo a LRF na temática de gastos com pessoal.

Por último, acrescenta-se o impacto do objeto no alcance da **missão** deste TCE/PE de “fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade”, vez tratar-se o dispêndio de retribuições remuneratórias mensais ao estafe incumbido de seu alcance.

### 1.2 Objetivos e questões de auditoria

O objetivo geral delineado no PAAI/2023 foi de avaliar a observância das condições legais ante a concessão dos proventos e descontos realizados na temática de folha de pessoal.

Nessa perspectiva, o objeto de auditoria compreendeu a Folha de Pagamento, tendo como objetivo específico examinar se os dispêndios das verbas dos **servidores ativos**<sup>3</sup> estão sendo efetuados em observância aos normativos aplicáveis. À vista disso, foram delimitadas duas subquestões de auditoria, quais sejam:

**Subquestão 1** - Os pagamentos das verbas dos servidores ativos estão sendo efetuados em observância aos normativos aplicáveis?

**Subquestão 2** - Os pagamentos das verbas dos servidores ativos observam as alterações normativas aplicáveis?

### 1.3 Período de Realização e Metodologia

A execução dos procedimentos de auditoria ocorreu no período de 17/04/2023 a 12/07/2023.

<sup>1</sup> Na forma do documento intitulado: Desenvolvendo um Plano de Auditoria Interna Baseado em Riscos (pág. 15), de autoria do Instituto de Auditores Internos em *IPPF (International Professional Practices Framework)*.

<sup>2</sup> Dotação atualizada do orçamento anual do TCE/PE, competência 2023, Grupo de Despesa: 1 - Pessoal e Encargos; identificado como fator de risco na seleção de objetos de auditoria (dados obtidos em 07/06/2023).

<sup>3</sup> A justificativa detalhada para a escolha dos servidores ativos se encontra no Apêndice 1 - Metodologia do Trabalho.



No mais, a metodologia é detalhada no Apêndice 1 - Metodologia de Trabalho.

## 1.4 Limitações e Exclusões

As análises da equipe da GAIN foram restritas ao pagamento dos **servidores ativos** do TCE/PE, em que, por limitação de tempo, capacidade de trabalho e método utilizado, foram excluídos propósitos sobre objetos ou preceitos considerados subjacentes, tais como:

- Analisar os critérios legais quanto ao dispêndio de verbas não aplicáveis a servidores ativos;
- Appreciar a alocação de pessoal ativo na estrutura organizacional;
- Analisar registros contábeis e a qualidade das publicações de informações de pessoal ativo;
- Avaliar o cumprimento de obrigações acessórias decorrentes do fechamento da folha de pagamento de ativos; e
- Atestar o recolhimento de obrigações e retenções efetivados em folha de ativos.

## 2. Resultados dos Exames

### 2.1 Alterações normativas concebendo a transformação de “gratificações correspondentes” sem amparo legal

Segundo a CF/88, o exercício de funções gratificadas designa-se estritamente à atribuição de direção, chefia e assessoramento, na forma do art. 37, inciso V. Leia-se:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

V - **as funções de confiança**, exercidas exclusivamente por **servidores ocupantes de cargo efetivo**, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento** (grifos nossos).

Nesse rumo, consoante opção de balizamento em matriz conceitual, faz-se reporte à “gratificação de exercício”<sup>4</sup>. Conforme destaques doutrinários e jurisprudenciais seguintes, é possível o estabelecimento de embolsos remuneratórios vinculados a atividades específicas, possuindo, desta feita, propriedades condicionais. Esclareça-se:

As vantagens pecuniárias podem ser concedidas tendo-se em vista unicamente o tempo de serviço, como podem ficar **condicionadas a determinados requisitos de**

<sup>4</sup> Assim denominada pela equipe da GAIN para fins de compreensão e distinção de aspectos conceituais das verbas.



**duração, modo e forma de prestação do serviço (vantagens modais ou condicionais)** [...] as últimas (modais ou condicionais) exigem, além do exercício do cargo, a ocorrência de certas situações, ou o preenchimento de determinadas condições ou encargos estabelecidos pela Administração [...]

O que convém fixar é que... as **vantagens condicionais ou modais, mesmo que auferidas por longo tempo em razão do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua percepção, não se incorporam ao vencimento...** são vantagens pelo trabalho que está sendo feito (*pro labore faciendo*), ou, por outras palavras, são adicionais de função (*ex facto officii*), ou são gratificações de serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, são gratificações em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). Daí por que quando **cessa o trabalho, ou quando desaparece o fato ou a situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens**, sejam elas adicionais de função, gratificações de serviço ou gratificações em razão das condições pessoais do servidor.<sup>5</sup> (grifos nosso)

[...]

Ementa: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO POR SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS. NATUREZA PRO LABORE FACIENDO E PROPTER LABOREM. PAGAMENTO DURANTE LICENÇA-PRÊMIO. INEXIGIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. **As gratificações de natureza *pro labore faciendo* e *propter laborem* são atreladas à consecução de atividades específicas**, como são as de periculosidade, de insalubridade, de participação nos resultados e por horas-extras; **estas gratificações, por sua natureza, somente são pagas pela Administração àqueles servidores que efetivamente trabalhem sob as condições especiais que ensejaram a sua criação.**<sup>6</sup> (grifamos)

Permite-se destacar, com fulcro nas exposições referenciadas, a existência de dois institutos, segregando-se a hipótese de designação de deveres em: **01)** funções gratificadas, criadas para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, exercidas, exclusivamente, por servidores ocupantes de cargo efetivo, havendo, ainda, a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado<sup>7</sup>; e **02)** “gratificação de exercício”, devida ao servidor em consequência à determinada condição (condicional ou modal) ou em virtude de inerente atividade prestada (*pro labore faciendo*).

A “gratificação de exercício”<sup>8</sup>, especialmente por encontrar-se em outros órgãos da administração pública, revela-se em modelo padrão sob a conveniência dos entes estatais. Mencionam-se, como paradigma, a “Gratificação pela Participação no Cadastro e na Elaboração da Folha de Pagamento do Estado de PE”<sup>9</sup> e o “Adicional pela Participação no Cadastro e Elaboração da Folha de Pagamento do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco”<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 42ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 602-603.

<sup>6</sup> Recurso Ordinário em Mandado de Segurança - 14210; Processo ROMS 200101953541, Relator: HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, STJ; SEXTA TURMA.

<sup>7</sup> Art. 37, Inciso V da CF/88 c/c art. 162 da Lei Estadual nº 6.123/68 (Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco).

<sup>8</sup> Prevista também nos moldes do art. 160, XVI, da Lei Estadual nº 6.123/1968 (Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco).

<sup>9</sup> Na forma do art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 43/2002.

<sup>10</sup> Na forma do art. 12 da Lei Estadual nº 12.643/2004.



Feitas essas considerações preliminares, tenha-se presente que, durante os testes de auditoria, observou-se na Lei Estadual nº 15.011/2013<sup>11</sup> a atribuição de verbas de “gratificação de valor mensal correspondente ao de função gratificada” a servidores efetivos do TCE/PE. Todavia, à luz dos aspectos conceituais defendidos, houve a prática de alterações normativas concebendo a transformação dessas gratificações correspondentes, a saber:

Quadro 1 - Quantitativo de Gratificações Correspondentes e transformações

Símbolo	Nomeclatura	Lei nº 15.011/2013 - Quantidade	Transformação - Art. 4º da Resolução TC nº 186/2022	Transformação - Art. 4º, incisos II e III da Resolução TC nº 198/2023	Total
TC-FAG-2	Servidor Responsável pela execução orçamentária e financeira	10	-	-10	0
TC-FGG	Gestor de Programas Especiais	4	-	-	4
TC-FGA-2	Membros da Comissão de PAD (CORG)	3	-	-	3
TC-FGA-3	Servidor Responsável pelas Licitações/Agente de Contratação da (ECPBG)	1	-	-	1
	Membros da equipe executora da Folha de Pagamento	5	-	-	5
	Agentes de Contratação (DCD)	9	-	-	9
	Apoio de Programas Especiais	4	-2	-2	0
	Servidor Responsável pelo planejamento e a fiscalização de obras e serviços de engenharia	3	-	-	3
	Servidor Responsável pelo desenvolvimento de sistemas de informação	7	-	-	7
	Servidor responsável pela gestão de registros cadastrais	0	-	+2	2
TC-FAG-1	Servidor Responsável pela execução orçamentária e financeira	0	-	+8	8
	<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>-2</b>	<b>-2</b>	<b>42</b>

Fonte: Leis e Resoluções Normativas expedidas pelo TCE-PE.

Nota 1 - Quanto à Lei nº 15.011/2013, foram consideradas as atualizações provenientes das Leis nºs 16.039/2017 e 17.808/2022.

Do quadro exposto, vê-se que a Resolução TC nº 186/2022, por meio do art. 4º, e a Resolução TC nº 198/2023, por intermédio dos incisos II e III do art. 4º, promoveram as seguintes conversões: **01**) a primeira transformou 02 (duas) "gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada" (de natureza transitória, modal/condicional/*propter laborem*) em 01 (uma) função gratificada (designada à direção, chefia e assessoramento); e **02**) a última o remanejamento interno destas "gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada"; na forma descrita no Quadro 01.

Nesse ponto, inobstante a Lei Estadual nº 17.384/21 autorizar o Tribunal de Contas a transformar, por ato próprio, sem aumento de despesa, as funções gratificadas de sua estrutura organizacional, conclui-se não ter sido albergada pela citada Lei qualquer permissivo de transformação das “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada”. Tem-se, por tudo, a referida verba, natureza distinta da função gratificada.

Em outros termos, às **funções gratificadas** cabe a designação de servidores efetivos do Tribunal nas **atribuições de direção, chefia e assessoramento**, nomeados em uma relação de confiança, ao passo que — às ditas “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada” — compete àqueles servidores que desempenhem **atividades específicas**, descritas na própria norma definidora. **As ditas alterações, à vista disso — por serem vantagens pecuniárias distintas, com fins diversos, concedidas por motivos dissemelhantes — somente poderiam ser efetivadas por intermédio de alteração da própria Lei instituidora, e não por Resolução.**

<sup>11</sup> Artigos 20-C, 20-D, 20-F, 20-I, 20-J, 20-K, 20-L e 20-M.



Por todo o exposto, como causa dos principais aspectos elencados, tenham-se presentes as questões procedentes dos fluxos de informação e comunicação — quando dos atos preparatórios à recomposição das referidas “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada” — cuja temática envolve, intrinsecamente, interpretação colidente.

Como consequência, atente-se para os iminentes riscos envolvidos nas transformações explicitadas, eis que, por conservarem distintas características e ser praxe do TCE/PE a reformulação de seus cargos, podem-se suscitar questionamentos. A uma, porque no campo administrativo e jurídico é possível a dificuldade de reconhecimento de direitos dos beneficiários. A duas, porque os efeitos decorrentes do regime da verba, sendo elas distintas, detêm potencial de impacto no dispêndio pretendido, a exemplo da sua impossibilidade na hipótese de afastamento por gozo de licença-prêmio<sup>12</sup> e licença especial para tratamento de saúde própria<sup>13</sup>, nos casos dos detentores de gratificação de natureza *propter laborem*. A três, porque, a título ilustrativo, há casos permissivos de acumulações, dentre outros institutos, os quais impõem a escorreta delimitação a depender das nuances normativas da(s) verba(s) abrangida(s). A quatro, porque as reformulações a serem materializadas ocasionam, racionalmente, o implemento de controles operacionais em resposta aos riscos enredados, mormente pela rotineira intenção de enquadramentos organizacionais de servidores.

Para mais, à toda evidência, cumpre-nos referir à circunstância de os preceitos constantes neste tópico **não constituírem tese jurídica** afeta à matéria, a qual se constitui premissa de competência do estafe da Procuradoria Jurídica do Tribunal. Limita-se, pois, o achado de auditoria proposto, a expor os riscos potenciais de questionamentos envolvendo o seu objeto, em face do que se relatou em linhas anteriores.

Sendo assim, em razão de todo o exposto, **recomenda-se ao DGP:**

Buscar, junto aos setores competentes do Tribunal, a solução adequada quanto às alterações promovidas pelas Resoluções nºs TC 186/2022 e TC 198/2023, conforme detalhado no Quadro 1 deste Relatório, haja vista a possibilidade de questionamentos de ordem administrativa e jurídica das reformulações — por Resolução — das “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada”, sendo elas conceituadas de natureza transitória, modal/condicional/*propter laborem*, em contraponto às funções gratificadas (de direção, chefia e assessoramento).

Institucionalizar a expedição de atos formais — de cunho técnico e jurídico — prévios à remodelação das referidas “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada”, com o alinhamento do fluxo de informações e comunicação entre os setores afetos à temática por competência, prevendo-se, frente à demanda, o acolhimento das

<sup>12</sup> Recurso Especial - 175734; Processo RESP 199800390774, Relator: JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, STJ; QUINTA TURMA e enunciado administrativo do TCE/PE disponível em:

<https://tce.pe.gov.br/internet/index.php/regionalizacao/76-jurisprudencia/enunciados-administrativos>

<sup>13</sup> Recurso Ordinário em Mandado de Segurança - 33819; Processo ROMS 201100299174, Relator: HERMAN BENJAMIN, STJ; SEGUNDA TURMA.



medidas pertinentes, considerando os riscos de questionamentos de diretrizes formal ou material.

## 2.2 Inobservância de parâmetros normativos acerca do dispêndio de verbas

O pagamento de verbas concernentes aos serviços laborais prestados pelos servidores do TCE/PE encontra respaldo em normativos aplicáveis<sup>14</sup>, observando-se, por conseguinte, o princípio da legalidade<sup>15</sup>.

Dito isso, foram efetivados testes nas verbas dos colaboradores ativos, enumeradas a seguir, atentando-se a adequabilidade do dispêndio ao seu regramento base, harmonizando-se — tal providência — aos riscos patenteados no planejamento de auditoria: **01**) vencimento-base; **02**) gratificação de função; **03**) gratificação correspondente; **04**) representações de cargo em comissão e de membros; **05**) auxílio-alimentação; **06**) verba indenizatória de campo; **07**) substituição remunerada de função gratificada/cargo em comissão; **08**) proventos de servidor em licença remunerada; **09**) observância dos limites de quantitativo de cargos em comissão, gratificações e funções gratificadas previstos em legislação; **10**) gratificação natalina; **11**) descontos abate-teto; **12**) local de exercício; **13**) jornada extra; **14**) auxílio-saúde (geral); **15**) auxílio-saúde (ressarcimento); **16**) conversão de licença-prêmio em pecúnia (membros); **17**) hora extra (comissionados ou ocupantes função gratificada); e **18**) quinquênio<sup>16</sup>. **Como resultado dos exames empreendidos, não houve a identificação de inobservância de parâmetros normativos acerca do dispêndio das rubricas.**

Por outro prisma, considerando os efeitos dos critérios decorrentes dos pagamentos constituídos, há de se expor as seguintes constatações:

**Quadro 2 - Descrição de ocorrências identificadas**

<i>Ocorrência</i>	<i>Descrição</i>	<i>Critério Inobservado</i>
Sagres-Pessoal	Inadimplência do envio de dados relativos à competência de abril de 2023.	Art. 4º, § 1º, da Resolução TC nº 26/2016
Pagamentos de substituição com inobservância de valores vigentes do período laboral	Foram identificados pagamentos com substituição remunerada de função gratificada/gratificação ou cargo em comissão considerando os valores reajustados (revisados) em abril de 2023, a despeito de o período da substituição ter ocorrido em momento anterior ao referido mês (documento compartilhado via SEI).	CF/88, art. 37, X Lei Estadual nº 18.144/2023, art. 2º

<sup>14</sup> Tendo por base o art. 2º, Inciso XII, alíneas b) e c), e Inciso XXV, ambos da Lei nº 12.600/2004 - Lei Orgânica do TCE/PE; e art. 24., alíneas a) e b) da Resolução TC nº 015/2010 (Institui o Regimento Interno do TCE/PE). Os demais normativos aplicáveis são citados nos papéis de trabalho relacionados aos testes de auditoria empregados.

<sup>15</sup> Art. 37 da CF/88.

<sup>16</sup> Com detalhes no Apêndice 2 - Amostra



Ocorrência	Descrição	Critério Inobservado
Dados do painel de BI do DGP com duplicações	Foi observado que parte dos dados extraídos do Painel de BI do DGP encontra-se duplicada. Ressalta-se a importância da confiabilidade e fidedignidade desses dados, haja vista a importância deles para a conferência de modo eficiente acerca dos controles realizados no âmbito da folha de pagamento do TCE-PE (documento compartilhado via SEI).	CF/88, art. 37, <i>caput</i> (Princípio da Eficiência)

Nota 1 - A despeito do item 1.4 deste Relatório (limitações e exclusões), houve a indicação, no quadro supracitado, de inobservância de envio das informações ao Sagres-Pessoal, uma vez que os dados do sistema foram manuseados e serviram, quando cabível, de suporte aos testes de auditoria empregados.

Nota 2 - Por oportuno, houve a adoção de relatório de exceção

**Fonte:** Critérios normativos, informações e dados gerados pelos sistemas de folha de pagamento e tome contas - auditoria.

Do quadro exposto, em razão dos eventos, é de se concluir, **à época dos exames de auditoria, pela razoável adequação dos controles internos instituídos no processo de pagamento de ativos do TCE/PE**. Tal percepção é obtida, conjuntamente, a partir dos aspectos peculiares do objeto auditado, destacando-se: **01)** os eventos enumerados, cujo impacto operacional é mínimo; **02)** os inúmeros normativos e critérios envolvidos (leis específicas, resoluções, portarias normativas e pareceres jurídicos expedidos); **03)** o pagamento sistemático da despesa, abrangendo um quantitativo razoável de servidores ativos designados às atividades do Órgão (953 ativos em contraponto ao total de 1.173 integrantes da folha)<sup>17</sup>; **04)** a organização dos cargos em carreiras específicas, sendo estruturada em plano específico de faixas salariais e diferentes composições; e **05)** a existência de cargos comissionados, funções gratificadas e outras gratificações atribuídas conforme regramentos peculiares.

Sendo assim, em razão de todo o exposto, **recomenda-se ao DGP:**

Adotar as medidas pertinentes que garantam o cumprimento do prazo estabelecido na remessa das informações ao Sagres-Pessoal, conforme Art. 4º, § 1º, da Resolução TC nº 26/2016, mantendo atualizados os envios dos dados exigidos pelo sistema.

Adequar os parâmetros inerentes ao pagamento da substituição remunerada de função gratificada/gratificação ou cargo em comissão, considerando a competência relativa à respectiva substituição.

Ajustar os parâmetros dos dados do painel de BI do DGP, a fim de evitar a duplicidade de informações, sob o risco de as partes interessadas empregarem decisões com base em dados reiterados.

<sup>17</sup> Dados da folha de março de 2023, conforme consulta no portal da transparência em 28/06/2023.



## 2.3 Do grau de maturidade no componente do SCI — Ambiente de Controle — da área de gestão da folha de pagamento

Nos termos delineados pelo COSO<sup>18</sup>, segue definição do componente do SCI, qual seja, Ambiente de Controle:

**O ambiente de controle é definido por normas, processos e estruturas que orientam as pessoas em todos os níveis a assumirem suas responsabilidades pelo controle interno e a tomar decisões influenciado por uma série de fatores internos e externos, inclusive (grifamos)**

Inaugurando-se a compreensão desse componente na Egrégia Corte no ciclo de confecção e fechamento da folha, a equipe da GAIN, na fase de indagações preliminares, obteve a informação de que as instruções de trabalho, os fluxos e os modelos das áreas competentes encontravam-se em *status* de atualização.

Requisitou-se, então, o fluxo vigente do ciclo operacional da folha, disponibilizando-se à equipe de auditoria o documento intitulado “Macrofluxo do Processo da Folha de Pagamento TCE/PE - GEFP/DGP”. Nessa peça constam as fases de elaboração da folha, sendo os detalhes elencados em subdivisão de etapas, tipo de documento e atividades inerentes.

Em domínio normativo, na Resolução TC nº 23/2017 (Manual de Organização do TCE/PE), os artigos 305 a 310 disciplinam as competências das gerências vinculadas (GECD e GEFP) titulares de competências afetas ao trâmite processual de fechamento da folha, havendo, assim, o estabelecimento de atribuições, os limites de autoridade e a responsabilidade pelas funções.

Não obstante, é de se atentar pela institucionalização do SCI do objeto sob exame, compreendendo as atividades de cadastramento de dados e informações relacionadas, seguindo-se o fluxo até o dispêndio da despesa. É o que defende o COSO<sup>19</sup> nos seguintes termos:

**As entidades desenvolvem e mantêm uma documentação para seu sistema de controle interno por uma série de razões. Uma delas é proporcionar clareza sobre funções e responsabilidades, o que promove coerência na adesão a práticas, políticas e procedimentos da entidade para gerenciar o negócio. Uma documentação eficaz ajuda a entender o desenho do controle interno e a**

<sup>18</sup> *Internal Control – Integrated Framework*, 2013. O COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) é uma organização sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, sobretudo pela aplicação da ética e efetividade na aplicação e cumprimento dos controles internos. Em decorrência da globalização e padronização internacional das técnicas de auditoria, as recomendações do COSO, relativas aos controles internos, bem como seu cumprimento e observância, são amplamente praticados e tidos como modelo e referência no Brasil e na maioria dos países do mundo.

Segundo o tcu, o modelo coso é referência de gestão corporativa de riscos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/mo-delos-de-referencia.htm>

<sup>19</sup> Presente no livro: *Controle Interno - Estrutura Integrada - Ferramentas Ilustrativas para Avaliar a Eficácia de um Sistema de Controle Interno*, Maio/2013, pág. 37.



**comunicar quem, o que, quando, onde, e porque executar o controle interno, além de criar normas e expectativas de desempenho e conduta (grifamos)**

Nesse contexto, ciente da relevância da modelagem processual, o DGP, no Plano Tático DGP (2022 - 2023), estabeleceu como projeto relacionado a “Modelagem dos Processos do DGP”, cujo objetivo se definiu em: Modelar os processos das unidades do DGP. Cite-se, ainda, a entrega delineada em “Modelagem dos processos”, com prazos previstos em ciclos (1º ao 6º) até dezembro de 2023. Em entrevista efetivada junto às gerências relacionadas (GECD e GEFP), no dia 28/06/2023, explicitou-se o *status* de progresso da confecção desses documentos, a exemplo de instruções de trabalho, manuais e fluxogramas de processo.

Em reforço à modelação processual, é de se acentuar a influência do gerenciamento de eventos que podem ocasionar impactos nos fins pretendidos. **Riscos**, segundo a norma ISO 31000:2018<sup>20</sup>, é o “efeito da incerteza nos objetivos”, seja positivo ou negativo. Resumindo, trata-se de eventos de influência nos propósitos fixados, seja no eixo estratégico ou operacional. Posto isso, correlacionando a temática (riscos) ao objeto de trabalho (folha de pagamento ativos), na fase de planejamento preliminar desta auditoria nomearam-se, em sede de *brainstorm*<sup>21</sup>, os riscos inerentes<sup>22</sup> e residuais<sup>23</sup> (Apêndice 3 - Matriz de Riscos e Controles) vinculando-os aos objetivos identificados no “Macrofluxo do Processo da Folha de Pagamento TCE/PE - GEFP/DGP”. Dessarte, expõe-se que esses eventos levantados podem auxiliar, inicialmente, a construção do SCI na temática de folha, sobretudo na institucionalização dos controles<sup>24</sup> a fim de tratar os riscos ponderados.

De mais a mais, a administração de riscos ganha relevo no âmbito do TCE/PE, na medida em que os regramentos institucionais designam competências e estruturas<sup>25</sup> para o gerenciamento dessas ocorrências, em funções típicas definidas como 2º linha<sup>26</sup>.

Por último, com o amparo no conjunto de tais medidas — documentação do processo em manuais e fluxos, considerando, em caráter indispensável, os potenciais riscos —, far-se-á presente a adoção de mecanismos eficientes no processamento das transações, com o sustento da qualidade das informações e comunicação entre as áreas afetas, obtendo-se, com isso, incremento de produtividade no início e encerramento das operações de desfecho

<sup>20</sup> ISO 31000:2018 é uma Norma de Processo de Gestão de Riscos.

<sup>21</sup> Técnica de identificação de riscos, conforme Manual de Orientação Técnica (MOT) de Auditoria (pág. 58) da SCGE/PE.

<sup>22</sup> Risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto (MOT, Pág. 140).

<sup>23</sup> Risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco (MOT, Pág. 140). O MOT, de autoria da SCGE/PE, se encontra disponível para consulta em: [https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PORTARIA-SCGE-no-022\\_2021-Anexo.pdf](https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PORTARIA-SCGE-no-022_2021-Anexo.pdf)

<sup>24</sup> Segundo o COSO, o controle interno é um “processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade”.

<sup>25</sup> Resolução TC nº 23/2017, artigos 126, 128, 138-A e 138-B.

<sup>26</sup> Os papéis de primeira linha estão mais diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de apoio. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos.



da folha. Ocasiona-se, assim, maior agilidade e confiabilidade da atuação dos setores funcionais.

Logo, feitos tais registros, como causa dos principais aspectos elencados, tem-se a atual prevalência dos esforços operacionais nas etapas de fechamento da folha, encontrando os atores competentes demasiado esforço na garantia de cumprimento de todas as atividades que lhes são inatas. Em contraponto, como efeito, são dirimidos os benefícios do aspecto evolutivo do estabelecimento do ambiente interno, mitigando o aperfeiçoamento dinâmico das áreas funcionais responsáveis pela operação de remate da folha.

Sendo assim, em razão de todo o exposto, **recomenda-se ao DGP:**

Empregar esforços na concretização do Projeto “Modelagem dos Processos do DGP” — pactuado no Plano Tático DGP (2022 - 2023) em ciclos (1º ao 6º) até dezembro de 2023 — institucionalizando controles internos em respostas a potenciais riscos vinculados aos objetivos de desfecho da folha (a exemplo dos identificados no Apêndice 3 - Matriz de Riscos e Controles), além dos observados nos achados precedentes. Seguidamente, propõe-se, para tal, a expedição de documentos de processo em manuais de procedimentos e fluxos, com a ampla divulgação às partes interessadas dos delineamentos oficializados do ciclo operacional fixado. À vista disso, tem-se por essencial avaliar a relação custo x benefício das medidas a serem institucionalizadas, estabelecendo controles em respostas adequadas aos riscos identificados na fase preliminar desta auditoria, assim como propagar, atualizar e reforçar, permanentemente, a utilização dos instrumentos de orientação oficializados.

### 3. Conclusão

Os resultados explicitados ao longo deste Relatório permitem aferir **o adequado estabelecimento de controles alusivos ao fechamento da folha de pessoal ativo do TCE/PE, comunicando-se, assim, à época dos exames de auditoria, a inexistência de falhas ou impropriedades relevantes em um substancial item de execução do orçamento do Tribunal.** Para tanto, são utilizadas pelas áreas competentes exitosas ferramentas de cunho gerencial, indicado, assim, as boas práticas de execução funcional no arremate da folha.

De toda a sorte, no componente do SCI relativo ao Ambiente de Controle, conclui-se pela oportunidade de institucionalização das etapas vinculadas ao objeto de auditoria, compreendendo as atividades de cadastramento de dados e informações relacionadas, seguindo-se o fluxo até o dispêndio da despesa. De certo, com a documentação desse ciclo em manuais de políticas e fluxogramas de processo, há de se permitir às partes interessadas a busca contínua do aprimoramento dos controles internos instituídos em resposta aos riscos cogitados, inclusive em relação àqueles que por ventura surgirem, tanto corrigindo irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento dinâmico de políticas e procedimentos internos.

De mais a mais, faz-se presente, também, o emprego de medidas na temática de alterações, por Resolução, das “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada”, bem como de melhorias abrangendo: **a)** a inserção de dados e informações no



sagres-pessoal, observando-se o prazo estipulado na Resolução TC nº 26/2016; **b)** a consideração do período de competência quando da ocorrência da substituição remunerada de função gratificada/gratificação ou cargo comissionado; e **c)** a adequabilidade de parâmetros de dados utilizados no Painel de BI do DGP, evitando-se duplicidades que acarretem riscos de erros na tomada de decisão.

Por fim, com vistas ao atendimento das recomendações consignadas neste Relatório (item 4.1), coloca-se a equipe da GAIN à disposição na busca conjunta de soluções.

### 3.1 Das recomendações

Seguem, abaixo, as recomendações:

- Buscar, junto aos setores competentes do Tribunal, a solução adequada quanto às alterações promovidas pelas Resoluções nºs TC 186/2022 e TC 198/2023, conforme detalhado no Quadro 1 deste Relatório, haja vista a possibilidade de questionamentos de ordem administrativa e jurídica das reformulações — por Resolução — das “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada”, sendo elas conceituadas de natureza transitória, modal/condicional/*propter laborem*, em contraponto às Funções Gratificadas (de direção, chefia e assessoramento).
- Institucionalizar a expedição de atos formais — de cunho técnico e jurídico — prévios à remodelação das referidas “gratificações de valor mensal correspondente ao da função gratificada”, com o alinhamento do fluxo de informações e comunicação entre os setores afetos à temática por competência, prevendo-se, frente à demanda, o acolhimento das medidas pertinentes, considerando os riscos de questionamentos de diretrizes formal ou material.
- Adotar as medidas pertinentes que garantam o cumprimento do prazo estabelecido na remessa das informações ao Sagres-Pessoal, conforme Art. 4º, § 1º, da Resolução TC nº 26/2016, mantendo atualizados os envios dos dados exigidos pelo sistema.
- Adequar os parâmetros inerentes ao pagamento da substituição remunerada de função gratificada/gratificação ou cargo em comissão, considerando a competência relativa à respectiva substituição.
- Ajustar os parâmetros dos dados do painel de BI do DGP, a fim de evitar a duplicidade de informações, sob o risco de as partes interessadas empregarem decisões com base em dados reiterados.
- Empregar esforços na concretização do Projeto “Modelagem dos Processos do DGP” — pactuado no Plano Tático DGP (2022 - 2023) em ciclos (1º ao 6º) até dezembro de 2023 — institucionalizando controles internos em respostas a potenciais riscos vinculados aos objetivos de desfecho da folha (a exemplo dos identificados no Apêndice 3 - Matriz de Riscos e Controles), além dos observados nos achados precedentes. Seguidamente, propõe-se, para tal, a expedição de documentos de processo em manuais de procedimentos e fluxos, com a ampla divulgação às partes interessadas dos delineamentos oficializados do ciclo operacional fixado. À vista disso, tem-se por essencial avaliar a relação custo x benefício das medidas a serem institucionalizadas, estabelecendo controles em respostas adequadas aos riscos



identificados na fase preliminar desta auditoria, assim como propagar, atualizar e reforçar, permanentemente, a utilização dos instrumentos de orientação oficializados.

## 4. Anexos e Apêndices

### Apêndice 1 - Metodologia de Trabalho

O objeto da auditoria é a folha de pagamento. Em entrevista preliminar de apresentação dos objetivos do trabalho, obteve-se a informação de que as instruções de trabalho, os fluxos e os modelos das áreas competentes (gerências vinculadas) encontravam-se em atualização. Assim, foi requerida a elaboração de fluxo do processo pertinente ao ciclo de fechamento da folha, sendo disponibilizado tal documento.

Nessa senda, tomando-se por base o método de Planejamento do IIA<sup>27</sup> e da CGU<sup>28</sup>, houve, preliminarmente, a identificação dos **objetivos** relacionados no fluxo disponibilizado, obtendo-se, seguidamente, o conhecimento junto às áreas afetadas dos **riscos-chave**.

No mesmo passo, houve anotações dos eventos mensurando-se os riscos inerentes<sup>29</sup> a partir dos impactos e probabilidades vinculadas. Na sequência, junto aos Gerentes das áreas de Registro e Cadastro e da Folha de Pagamento, procedeu-se à identificação e avaliação preliminar dos controles estabelecidos em resposta aos riscos mapeados, ocasionando-se, assim, a nomeação do risco residual<sup>30</sup> (Apêndice 3 - Matriz de Riscos e Controles).

Ato contínuo, dos levantamentos promovidos, observaram-se **02 riscos** classificados como “altos”, vinculando-se tais eventos ao **pagamento de verbas**. Dito isso, não obstante a avaliação preliminar dos controles indicar a satisfação das respostas aos riscos, o que direcionaria os exames à apreciação de controles instituídos, optou a equipe da GAIN, tendo em vista a natureza do objeto de auditoria, pela prevalência de testes substantivos em respostas às questões formuladas. Por outro lado, em sendo identificadas impropriedades ou irregularidades relevantes, há de se tutelar o emprego de técnicas de aprofundamento das análises para o reconhecimento das suas causas<sup>31</sup>, em especial os controles passíveis de aperfeiçoamento ou de efetivo processamento como meios de melhorias.

<sup>27</sup> Na forma do documento intitulado: Planejamento do Trabalho - Estabelecendo Objetivos e Escopo, de auditoria do Instituto de Auditores Internos (IIA) em IPPF (*international Professional Practices Framework*).

<sup>28</sup> Orientação Prática: Serviços de Auditoria (Apêndices IV e VI).

Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68936/3/OP\\_Servicos\\_de\\_Auditoria](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68936/3/OP_Servicos_de_Auditoria)

<sup>29</sup> Risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto (MOT, Pág 140).

<sup>30</sup> Risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco (MOT, Pág. 140). O MOT, de autoria da SCGE/PE, se encontra disponível para consulta em: [https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PORTARIA-SCGE-no-022\\_2021-Anexo.pdf](https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PORTARIA-SCGE-no-022_2021-Anexo.pdf)

<sup>31</sup> Delineados no Anexo A - Identificação e Análise da Causa Raiz, da Orientação Prática: Relatório de Auditoria (pág. 64 a 75), de autoria da SCGE/PE. Disponível em:

[https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/Anexo-ISI-no-002-2021\\_final.pdf](https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/Anexo-ISI-no-002-2021_final.pdf)



Ainda em tal contexto, tendo em vista o tempo à disposição e a eficiência de testes com o enquadramento de objetos — em razão de as normas de pagamento para ativos, inativos e pensionistas seguirem distintas regras — **optou-se pela delimitação dos gastos com os servidores ativos do Órgão**, observando-se, conjuntamente, o critério de materialidade (Apêndice 2 - Plano Amostral) e os riscos levantados.

Dando seguimento, a fim de coletar dados, informações e evidências para exame do objeto de auditoria, foram utilizadas as técnicas de indagação, a análise documental e o recálculo.

Assim, a técnica de indagação foi subsidiada por um rol de questões na forma de entrevista semiestruturada, com propósito exploratório, para coletar dados a respeito do nível de estabelecimento do ambiente de controle (componente do SCI do COSO) na gestão da folha de pagamento.

A análise documental, por sua vez, foi efetivada com o escopo confirmatório, tomando-se por base os critérios normativos de dispêndio das verbas, os pareceres e opinativos jurídicos emitidos, os documentos presentes no SEI e os do acervo pessoal, além dos dados produzidos pelos sistemas disponibilizados (BI do DGP, planilhas de controles auxiliares e Sagres-Pessoal, quando possível).

Ademais, a técnica de recálculo, até pela sua importância, foi motivada pelas características inerentes ao objeto, sendo indispensável a sua utilização frente ao alcance dos propósitos de certificação estabelecidos.

Por fim, na execução dos exames em rubricas específicas, foram adotados — em relação à amostra, quando possível — o censo, a análise de pareto<sup>32</sup> e o julgamento profissional do auditor, inserindo-se nos papéis de trabalho as opções eleitas com as referidas anotações.

---

<sup>32</sup> Conforme Orientação Prática: Relatório de Auditoria (Pág. 75), de autoria da SCGE/PE, o Ótimo de Pareto “Baseia-se no princípio 80/20. De acordo com esse princípio, 80% dos efeitos podem ser decorrentes de apenas 20% das causas.



## Apêndice 2 - Amostra

### PLANO AMOSTRAL

Descrição da Verba	Total
VENCIMENTO-BASE	R\$ 14.212.147,46
SUBSÍDIO	R\$ 815.631,06
GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO	R\$ 6.983.512,99
PRODUTIVIDADE DE PROCURADOR	R\$ 77.679,92
ADICIONAL DE QUALIFICAÇÃO	R\$ 321.708,75
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	R\$ 1.762.404,40
AUXÍLIO-SAÚDE	R\$ 177.947,04
AUXÍLIO-SAÚDE (RESSARCIMENTO)	R\$ 855.966,23
PAR. AUT. VANTAGEM PESSOAL	R\$ 44.743,36
VERBA INDENIZATÓRIA DE CAMPO	R\$ 480.691,65
QUINQUENIO	R\$ 472.008,90
GRAT.AD.T.S.APÓS EC19/98	R\$ 44.734,60
ABONO DE PERMANÊNCIA	R\$ 603.304,01
AUXÍLIO POR LOCAL DE EXERCÍCIO	R\$ 447.579,29
DESCONTOS ABATE-TETO SOBRE LIMITE DO SUBSÍDIO DO MIN. DO STF (EXCESSO S/ LIMITE EC41/03)	R\$ 1.182.793,21
GRATIFICAÇÕES, FUNÇÕES E REPRESENTAÇÕES	R\$ 2.514.086,46
GRATIFICAÇÃO JORNADA EXTRA	R\$ 25.800,00
<hr/>	
Valor Total dos Itens Selecionados (C):	R\$ 31.022.739,33
Valor Total do Universo (D):	R\$ 42.597.721,27
% (D/C):	<b>72,83%</b>
<b>Critério:</b>	<b>Materialidade</b>

Fonte: Dados do Portal da Transparência e planilha de controle auxiliar do DGP, em 28/06/2023.

Nota 1 - Para levantamento da amostra e composição de valores em confrontação aos seus montantes, justificando a abordagem do objeto em gastos com os servidores ativos do TCE/PE, elegeu-se o mês de competência contábil de fechamento da folha (março de 2023), em razão de o planejamento preliminar de auditoria ter sido iniciado em 17/04/2023, ou seja, o mês à disposição mais atualizado (competência).

No caso dos testes de auditoria empregados nas verbas, constam nos papéis de trabalho respectivos as informações dos períodos de análise, sendo, em geral, utilizado o lapso temporal de setembro de 2022 a abril de 2023.



### Apêndice 3 - Matriz de Riscos e Controles

Objetivo-Chave	Risco-Chave	Avaliação do Risco Inerente				Avaliação do Risco Residual				
		Impacto	Probabilidade	Risco Inerente (RI)	Risco de Controle (RC)	Risco Residual (RR)				
Empregar insumos para a elaboração da folha de pagamento	Informações incorretas no processo de coleta de dados e documentos	5	2	10	Médio	Fraco	0,80	8	Baixo	
	Cadastro incorreto nos sistemas/planilhas de apoio	5	2	10	Médio	Fraco	0,80	8	Baixo	
	Informações intempestivas de requisições em folha	5	5	25	Médio	Mediano	0,60	15	Médio	
	Informações intempestivas de movimentação de pessoal	5	5	25	Médio	Inexistente	1,00	25	Médio	
Efetuar procedimentos operacionais para a elaboração da folha de pagamento;	Pagamento indevido (vencimentos, comissionados e cedidos)	5	1	5	Baixo	Satisfatório	0,40	2	Baixo	
	Pagamento indevido (designação de função gratificada ou gratificações "propter laborem")	5	1	5	Baixo	Satisfatório	0,40	2	Baixo	
	Manutenção de pagamento de função gratificada (após a dispensa) ou gratificações "propter laborem"	5	2	10	Médio	Satisfatório	0,40	4	Baixo	
	Manutenção de pagamento de servidor efetivo e comissionado após a exoneração	5	2	10	Médio	Mediano	0,60	6	Baixo	
	Manutenção de pagamento a cedidos que já retornaram ao órgão de origem	5	2	10	Médio	Mediano	0,60	6	Baixo	
	Ausência ou indevido ressarcimento de cedidos	2	2	4	Baixo	Mediano	0,60	2,4	Baixo	
	Acúmulo de Auxílio Alimentação (cedidos)	5	2	10	Médio	Satisfatório	0,40	4	Baixo	
	Acúmulo de Auxílio Saúde (cedidos)	5	2	10	Médio	Satisfatório	0,40	4	Baixo	
	Pagamento indevido (substituição remunerada de função gratificada/cargo em comissão)	5	5	25	Médio	Satisfatório	0,40	10	Médio	
	Pagamento indevido (local de exercício)	5	2	10	Médio	Satisfatório	0,40	4	Baixo	
	Manutenção de pagamento por local de exercício após alteração de lotação do servidor	5	2	10	Médio	Satisfatório	0,40	4	Baixo	
	Conferir processo de elaboração da folha de pagamento; e	Pagamento indevido de verbas (em geral)	8	5	40	Alto	Satisfatório	0,40	16	Médio
		Erros de cálculos em descontos (em geral)	5	2	10	Médio	Satisfatório	0,40	4	Baixo
		Erros de cálculos em descontos (IRRF - Dependentes)	2	2	4	Baixo	Mediano	0,60	2,4	Baixo
	Efetuar controles	Pagamento indevido (férias)	5	5	25	Médio	Forte	0,20	5	Baixo
Pagamento indevido (licença não remunerada)		5	1	5	Baixo	Satisfatório	0,40	2	Baixo	
Acumulação de Cargos e funções		5	1	5	Baixo	Satisfatório	0,40	2	Baixo	
Pagamentos em duplicidade de verbas, cargos em comissão e funções gratificadas		5	1	5	Baixo	Satisfatório	0,40	2	Baixo	
Inobservância de quantitativo de cargos e funções gratificadas		5	5	25	Médio	Satisfatório	0,40	10	Médio	
Pagamento indevido (Teto remuneratório)		5	2	10	Médio	Forte	0,20	2	Baixo	
	Alterações Normativas com impactos na Folha de Pagamento	8	5	40	Alto	Forte	0,20	8	Baixo	

Fonte: Matriz de Planejamento da Auditoria Interna.



Documento Assinado Digitalmente por: Lucio Gustavo de Paiva Genu Dimiz  
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3bee607-10a9-4444-b7d7-959976412511



# RELATÓRIO DE CONSULTORIA

Gerência de Auditoria Interna - GAIN

*Exercício 2023*



**Diretoria de Gestão e Governança (DGG)**  
**Gerência de Auditoria Interna (GAIN)**

**RELATÓRIO DE CONSULTORIA nº 01/2023**

Plano de Trabalho da Auditoria nº 03/2023

***Missão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco***

Fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade.

***Missão da Auditoria Interna***

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação (*assurance*), assessoria (*advisory*) e conhecimento (*insight*) objetivos baseados em riscos.

***Serviços de Consultoria***

O serviço de consultoria é uma atividade de auditoria interna governamental que consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos à Alta Administração e/ou ao Conselho, se houver, com a finalidade de agregar valor e melhorar os processos de governança, gerenciamento de riscos e controle de uma organização, sem que o auditor interno assuma a responsabilidade da gestão.



## SUMÁRIO

<b>Sumário Executivo</b>	<b>4</b>
<b>Lista de siglas e abreviaturas</b>	<b>4</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>6</b>
<b>2. Visão geral</b>	<b>6</b>
<b>3. Resultados dos exames</b>	<b>7</b>
3.1 Do grau de maturidade da gestão de riscos do TCE/PE	7
3.1.1 Dos resultados obtidos	10
<b>4. Conclusão</b>	<b>11</b>
<b>5. Sugestões</b>	<b>12</b>
<b>6. Anexos e Apêndices</b>	<b>13</b>
Apêndice 1 - Descrição do enquadramento por área de negócio e níveis	13
Apêndice 2 - Proposta de Plano de Ação por dimensão	16



## Sumário Executivo

### Qual foi o trabalho realizado pela GAIN? Qual o objetivo?

O referido trabalho relaciona-se à consultoria empreendida nos moldes do acordo formulado entre a GAIN e a DGG, tendo por objetivo avaliar o grau de maturidade do processo de gestão de riscos do TCE-PE, permitindo à instituição eleger o *status* almejado a partir da ferramenta apresentada, além de subsidiar o planejamento anual da AI.

### Quais as conclusões alcançadas pela GAIN?

Os objetivos do processo de autoavaliação foram processados, apresentando-se o grau de maturidade da gestão de riscos do TCE-PE em nível "inicial".

Como resultado, são propostas sugestões com vistas a incorporar no bojo dos processos estratégicos e operacionais do TCE/PE a cultura do gerenciamento de riscos, cujo modelo reflete, sobretudo, o aspecto evolutivo a ser perseguido.

A partir das deliberações decorrentes, cumpre especial atenção as 2ª e 3ª linhas dentro do modelo idealizado pelo IIA, sobretudo no apoio à estruturação e implementação dessa ferramenta, observando-se, assim, as referidas funções.

À toda evidência, conclui-se, também, que o desenvolvimento de capacidades inerentes à gestão de riscos deve ser contínua e sustentada, com a incorporação gradual e coordenada das atividades base, constituindo-se, tal premissa, essência inquestionável à melhoria da governança do Tribunal.



## Lista de siglas e abreviaturas

GAIN	Gerência de Auditoria Interna
TCE/PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
SCGE/PE	Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União
CGU	Controladoria-Geral da União
PAAI	Plano Anual de Auditoria Interna
IIA	Instituto de Auditores Internos
DGG	Diretoria de Gestão e Governança
ATricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
IRB	Instituto Rui Barbosa
AI	Auditoria Interna
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IA-CM	<i>Internal Audit Capability Model for the Public Sector</i>
SI	Sistema de Informação
GR	Gestão de Riscos



## 1. Introdução

O referido trabalho relaciona-se à consultoria empreendida nos moldes do acordo formulado entre a GAIN e a DGG, tendo por objetivo avaliar o grau de maturidade do processo de GR do TCE-PE, permitindo à instituição eleger o *status* almejado a partir da ferramenta apresentada, além de subsidiar o planejamento anual da AI.

Ademais, as minúcias do assessoramento constam no Termo de Compromisso firmado<sup>1</sup>, limitando-se o referido relatório à exposição dos critérios utilizados e resultados alcançados, além das sugestões pertinentes. São itens do citado Termo: **a)** o objeto da consultoria; **b)** as informações preliminares do objeto; **c)** o objetivo; **d)** os papéis e responsabilidades das partes interessadas (GAIN e DGG); **e)** a definição de aspectos inerentes ao monitoramento das recomendações eventualmente expedidas; **f)** o escopo; **g)** o não escopo; **h)** o tipo de serviço de consultoria prestado e; **i)** a metodologia e a estratégia de atuação.

## 2. Visão geral

O gerenciamento de riscos no âmbito dos Tribunais de Contas é medida disciplinada no art. 11<sup>2</sup> da Resolução Conjunta ATRICON/IRB nº 001, de 13 de junho de 2022, sem prejuízo de outros instrumentos<sup>3</sup> de semelhante teor.

Nesse cenário, a Egrégia Corte expediu a Resolução nº 171/2022 (altera a Resolução TC nº 23/2017 - Manual de Organização do TCE-PE), designando – nos artigos 126, 128, 137, 138-A e 138-B – competências e funções a setores do Tribunal, sobretudo com base no modelo das três linhas<sup>4</sup> do IIA<sup>5</sup>.

Nessa senda, o diagnóstico em questão tem origem no PAAI da GAIN, o qual, em sede preliminar, elencou 04 macroprocessos de trabalho para a atuação no ano de 2023<sup>6</sup>. Em 03 macroprocessos autuados, já foi possível constatar o incipiente grau de maturidade do gerenciamento de riscos dos objetos sob exame, deliberando-se, por conveniência técnica, a avaliação institucional abrangente desses eventos, alinhando-se, tal medida, às práticas internacionais de AI<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Termo de Compromisso com trâmite no SEI nº 001.016056/2023-71, sob anuência da DGG.

<sup>2</sup> Art. 11. Sem prejuízo da utilização de outros documentos técnicos complementares, os Tribunais adotarão o modelo de processo de gestão de riscos em observância a metodologias disciplinadas pela ABNT, compreendendo as seguintes fases.

<sup>3</sup> A exemplo da Lei nº 14.133/21 (Novo Estatuto Licitatório) - Art. 11, parágrafo único, e art. 169; Lei nº 14.129/21 (Lei da Eficiência Administrativa) - Art. 48; Decreto Estadual nº 46.855/2018 (Dispõe sobre a política de governança da administração pública Estadual direta, autárquica e fundacional) - Art. 2, inc. V.

<sup>4</sup> Segundo o IIA, o Modelo de Três Linhas ajuda as organizações a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos.

<sup>5</sup> Conforme informações de seu site institucional, o IIA Brasil (Instituto dos Auditores Internos do Brasil) é uma associação profissional de fins não econômicos, que presta serviços de formação, capacitação e certificação profissional para seus associados.

<sup>6</sup> Figura 2: Objetivo 1 do PAAI. Disponível em:

<https://docs.google.com/document/d/1eCa5LBUJQTVN-LbxdSC2T9QTnWxquKmLdPFGSUM5fz4/edit>

<sup>7</sup> Conforme a Norma 2120 – do IIA

Para tal, a equipe da GAIN, em técnica de *benchmarking*, entendeu ser pertinente selecionar um *Framework* de maturidade de gerenciamento de riscos como forma de iniciar esse tipo de avaliação.

### 3. Resultados dos exames

#### 3.1 Do grau de maturidade da gestão de riscos do TCE/PE

Diante das pesquisas efetivadas<sup>8</sup>, elegeu-se o modelo do IBGC<sup>9</sup>, combinando-se, adicionalmente, critérios de aferição do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (*Internal Audit Capability Model* - IA-CM) para o Setor Público, do IIA. Seguem os principais aspectos de avaliação.

A ferramenta credenciada tem por propósito identificar, sistematicamente, os fundamentos de um eficaz gerenciamento de riscos em amplitude institucional, com o fornecimento de plano evolutivo para o seu desenvolvimento, de forma a atender às particularidades da organização.

O modelo ilustra – em sua composição – 6 áreas de negócio (eixo horizontal) e 5 níveis (eixo vertical) pelos quais o gerenciamento de riscos corporativos pode evoluir, conforme define, implementa, mede, controla e melhora seus processos e práticas. Abaixo, seguem figuras ilustrativas de base do modelo:

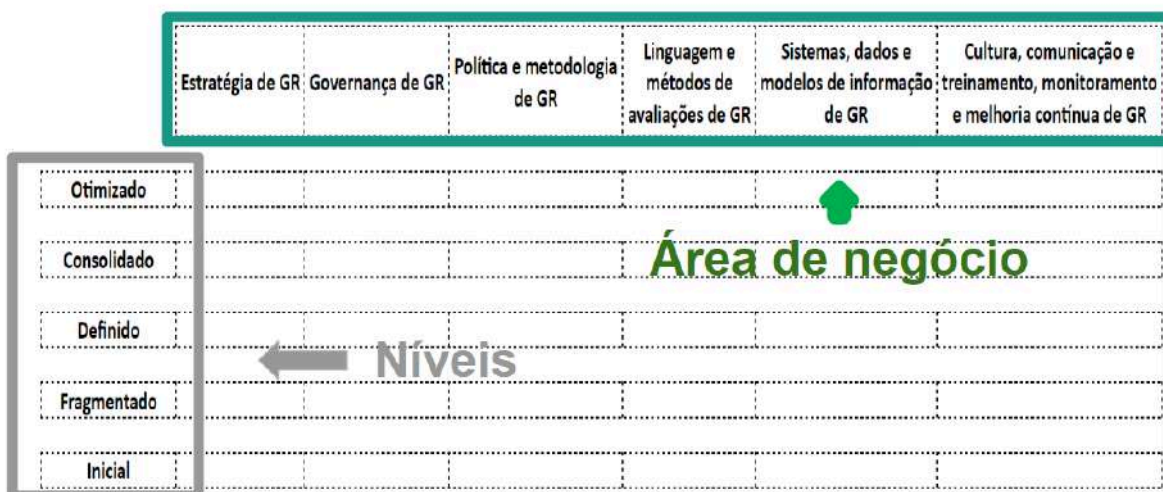


Figura 1 - Áreas de negócio do modelo de maturidade em GR

Fonte: Adaptado do modelo do IBGC

<sup>8</sup> Em modelos do TCU, CGU, UFPE, SCGE/PE e SERPRO.

<sup>9</sup> No documento intitulado “Gerenciamento de Riscos Corporativos - Evolução em Governança e Estratégia”. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1fS4hLFGMr2FXMQUV-CJXr69Wit2vqLb8>



Figura 2 - Plano evolutivo do modelo de maturidade em GR

Fonte: Adaptado do modelo IBGC e IA-CM

Nota: A conformidade é estabelecida quando do alcance do “nível 3 - definido”, indicando o cumprimento do item “existência” das reflexões (questões) direcionadas.

Em detalhe, o modelo aconselhado estrutura-se em 5 níveis de maturidade (**1** – Inicial; **2** – Fragmentado; **3** – Definido; **4** – Consolidado e; **5** – Otimizado) e 6 áreas de negócio (Estratégia de GR, Governança de GR, Política e Metodologia de GR; Linguagem e Métodos de Avaliações de GR; Sistemas, Dados e Modelos de Informação de GR e; Cultura, Comunicação e Treinamento, Monitoramento e Melhoria Contínua de GR). Para cada dimensão de negócio, prevê o modelo, por nível de maturidade, os requisitos de observância de seu enquadramento (vide apêndice 1).

Assim, sua lógica compreende uma estrutura em blocos encadeados, demonstrando a progressão do gerenciamento de riscos, sendo: **1)** uma ferramenta para avaliação e monitoramento da GR do TCE/PE; **2)** um instrumento de apoio ao planejamento estratégico; **3)** um roteiro para o desenvolvimento de um eficaz gerenciamento de riscos e; **4)** um instrumento de promoção, comunicação e sensibilização sobre os riscos aos tomadores de decisão.

Na espécie, designado o *framework* do IBGC, foi direcionado à DGG, em razão de sua competência institucional, planilha<sup>10</sup> com questionário específico contemplado o total de 16 itens para reflexão. À Diretoria coube a consolidação das respostas de natureza autodeclaratória, requerendo-se, por conseguinte, a apresentação de arcabouço normativo inerente e a confirmação das práticas aplicadas. Pelas características do modelo eleito, as técnicas empregadas de AI compreenderiam, a depender dos *feedbacks* obtidos, a consulta a normativos, além de entrevistas com servidores, dirigentes e *benchmarking*.

Adiante, segue Quadro 01 com o destaque das reflexões direcionadas por componente (área de negócio):

<sup>10</sup> Disponível em:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/11-D-BWyzhV9DxA-acnvY0A23abjUp8gU/edit#gid=6716441>



Quadro 1 - Modelo de avaliação do grau de maturidade da gestão de riscos (consolidado)

Componente	Reflexões	Autoavaliação		Contextualização	Evidências
		Existência	Institucionalização		
Estratégia de GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existem estratégias, objetivos, metas e indicadores de GR estabelecidos?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Governança de GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe estrutura organizacional com papéis e responsabilidades claramente definidos nas práticas de GR?</li> <li>A estrutura considera o papel da alta administração e/ou conselho, das diretorias e de todas as três linhas detalhadas no modelo de governança de GR?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Política e Metodologia de GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os aspectos tratados nos componentes de Estratégia e Governança estão regimentados, aprovados e divulgados por meio de uma política de GR?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe processo de GR definido e implementado com atividades de identificação de riscos, avaliação de riscos (incluindo cenários), avaliação das atividades de controle, resposta, monitoramento e comunicação?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe norma de GR (ou documento equivalente), de divulgação interna, que estabelece procedimentos, responsabilidades – inclusive de relato –, segregação de funções, fronteiras de atuação e o sistema geral de governança da GR?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>As práticas de GR estão alinhadas às demais práticas de controle?</li> <li>Existe um modelo definido para a incorporação do GR nos processos decisórios e nos ciclos de gestão?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Linguagem e métodos de avaliações de GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe taxonomia de riscos (categorias), métodos de avaliações e definição do apetite e tolerância a riscos?</li> <li>A organização utiliza-se de técnicas de mensuração?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Sistemas, dados e modelos de informação de GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>As informações sobre a exposição de riscos da organização são compartilhadas com os diferentes níveis da organização e capturadas de forma consistente?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Cultura, comunicação e treinamento, monitoramento e melhoria contínua de GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>O GR está incorporado no processo decisório, na cultura da organização e no dia a dia da gestão do negócio?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>A organização avalia o entendimento dos servidores em relação à cultura, às práticas de GR e ao sistema de controles internos?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>As ações de comunicação e treinamento da cultura de GR são realizadas com os diferentes servidores da organização?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os órgãos de governança e as três linhas monitoram permanentemente as práticas de GR?</li> <li>O GR é realizado de forma contínua?</li> </ul>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

Fonte: Adaptado com base no modelo do IBGC e o IA-CM

Do exposto, para as atribuições das respostas às reflexões, houve a adaptação dos critérios de aferição utilizados no modelo IA-CM, haja vista o parâmetro do IBGC não comportar, nesse ponto, elementos de percepção objetivos. Disso isso, as avaliações foram direcionadas para registros considerando os seguintes preceitos:

- **Existência:** existência de norma ou procedimento interno que estabeleça ou regulamente os aspectos da reflexão no âmbito do TCE/PE, sendo avaliadas como: “sim” (existe); “não” (não existe); e parcialmente (parcialmente observado);
- **Institucionalização:** avaliadas se os aspectos da reflexão na estrutura organizacional: "sim" estão presentes; "não" não estão presentes; e "parcialmente", se estão, em parte, observados;
- **Contextualização:** explanação sobre as reflexões em função de peculiaridades no contexto do TCE/PE e outras observações relevantes e;
- **Evidências:** identificação dos normativos, procedimentos, instrumentos ou outros elementos que asseguram ou confirmam a avaliação atribuída.

Como resultado, o diagnóstico do atual nível de maturidade do gerenciamento de riscos do TCE/PE é delimitado na forma do quadro seguinte:



Quadro 2 - Nível de maturidade atribuído a partir das reflexões realizadas

Metas (Média simples entre os itens avaliados)	
Intervalo	Nível
≥1 a <2	Inicial
≥2 a <3	Fragmentado
≥3 a <4	Definido
≥4 a <5	Consolidado
5	Otimizado

Fonte: Adaptado do modelo do IBGC

### 3.1.1 Dos resultados obtidos

Com base nas respostas às reflexões, seguem fundamentos de avaliação do nível de maturidade da GR do TCE/PE, conforme *framework* eleito. Dos retornos obtidos das ponderações consumadas, observou-se, em sede normativa, a citação de preceito pertinente à segurança da informação - SI (Portaria TC nº 436/2015). Em tal peça, constam aspectos alusivos às disposições gerais, definições, rotinas e procedimentos de controle, além das responsabilidades atribuídas envolvendo a temática (SI).

No eixo estrutural, explicitou-se a designação de competências e funções a setores em respeito ao modelo das três linhas do IIA, conforme Resolução nº 171/2022 (altera a Resolução TC nº 23/2017 - Manual de Organização do TCE-PE). Destacam-se, por oportuno, a 2ª e a 3ª qualificadas na GR — em nível institucional — sob a titularidade da DGG, GPRO e GAIN. Leiam-se os dispositivos:

Art. 126. **A Diretoria de Gestão e Governança (DGG) é responsável pela [...], gestão de riscos [...]**

Art. 128. **Cabe à Diretoria de Gestão e Governança:** I - gerir os processos de [...], gestão de riscos [...] VI - promover a cultura de [...], gestão de riscos; VII aperfeiçoar [...] as atividades relativas ao processo de [...] **gestão de riscos [...]**

Art. 138-A **A Gerência do Escritório de Processos (GPRO) é responsável pela gestão de riscos, [...] com vistas ao aperfeiçoamento orgânico-administrativo do Tribunal [...]**

Art. 138-B **Cabe à Gerência do Escritório de Processos:** [...] XI - realizar a gestão de riscos no Tribunal de Contas [...]

Art. 137. Cabe à Gerência de Auditoria Interna: [...] VI - realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e da política de gerenciamento de riscos [...] (grifamos)

Feitos esses registros, há de se concluir, não obstante os elementos de caráter normativo e estruturante anunciados, pela inexistência, considerando o *framework*, de diretrizes e práticas institucionalizadas de gestão sistemática dos eventos potenciais de riscos aplicáveis às áreas de negócio do TCE/PE. A norma de riscos de SI não compreende, por seus atributos, nível de transversalidade suficiente de alçada aplicável aos demais processos críticos e de impacto sistêmico nos propósitos do TCE, inobstante seja a sua relevância em domínio legal e operacional.



Assim sendo, à vista de todo o exposto: 1) considerando a ordem de classificação dos níveis de maturidade (1 – Inicial; 2 – Fragmentado; 3 – Definido; 4 – Consolidado e; 5 – Otimizado); **2)** considerando as capacidades atuais e, no presente trabalho, a avaliação compreender 6 dimensões de GR (Estratégia; Governança; Política e Metodologia; Linguagem e Métodos de Avaliação; Sistemas, Dados e Modelos de Informação e; Cultura, Comunicação e Treinamento, Monitoramento e Melhoria Contínua); **3)** considerando que, para a mensuração do índice de maturidade global da GR da organização, procedeu-se à verificação das respostas e evidências apresentadas, com o devido enquadramento de cada dimensão no respectivo nível de maturidade e; **4)** considerando que, após apuração da nota em que se encontra o Tribunal, na seara de cada dimensão, aplicou-se a média aritmética sobre os seis componentes mencionados e, da referida média, obteve-se o nível de maturidade global de GR; esta equipe de auditoria da GAIN conclui o enquadramento do nível de maturidade da GR do TCE/PE em *status* “inicial”.

De mais a mais, é de expor, por outro prisma, que o resultado do diagnóstico indicado **não implica, racionalmente, a inexistência de respostas a ameaças ao alcance dos objetivos do Órgão**. A utilização do gerenciamento de riscos, dentro da metodologia aplicável, contribui para o aperfeiçoamento da estratégia do TCE/PE, somando-se tal técnica a inúmeras eleitas e de adequado uso do estafe do órgão.

## 4. Conclusão

Os objetivos do processo de autoavaliação foram processados, apresentando-se o grau de maturidade da GR do TCE-PE em nível “inicial”.

Como resultado, são propostas sugestões com vistas a incorporar no bojo dos processos estratégicos e operacionais do TCE/PE a cultura do gerenciamento de riscos, cujo modelo reflete, sobretudo, o aspecto evolutivo a ser perseguido.

A partir das deliberações decorrentes, cumpre especial atenção as 2ª e 3ª linhas dentro do modelo idealizado pelo IIA, sobretudo no apoio à estruturação e implementação dessa ferramenta, observando-se, imprescindivelmente, as referidas funções.

À toda evidência, conclui-se, também, que o desenvolvimento de capacidades inerentes à GR deve ser contínua e sustentada, com a incorporação gradual e coordenada das atividades base, constituindo-se, tal premissa, essência inquestionável à melhoria da governança do Tribunal.

Por último, com os esforços empreendidos, é certo que o TCE-PE se consolide, no cenário local e nacional, como órgão de referência quanto à condução de medidas eficientes no alcance de sua missão constitucional.

## 5. Sugestões

Diante do relatado em linhas antecedentes e considerando os aspectos da ferramenta utilizada para avaliação do grau de maturidade da GR do TCE/PE, têm-se como sugestões à DGG o que segue:

- 1) Nomear grupo de trabalho para coordenar o processo de implementação da GR no TCE/PE;
- 2) Estudar a metodologia por meio da leitura de documentos afetos à matéria, participar de cursos, seminários, palestras sobre o assunto e obter, preferencialmente, certificados técnicos, a exemplo da norma ISO 31000<sup>11</sup>;
- 3) Realizar *benchmarking* com outros órgãos de controle externo que iniciaram o processo de implementação da GR;
- 4) Considerar o modelo de três Linhas do IIA ao definir papéis e responsabilidades, sendo: **i)** a 2ª Linha a responsabilidade de orientação e acompanhamento do processo de gerenciamento de riscos; **ii)** a 3ª Linha o assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos, com o propósito de apoiar a implementação do gerenciamento de riscos, conforme *framework*, sem que o auditor interno assuma a responsabilidade de gestão e;
- 5) Elaborar plano de ação/projeto para implementação da GR, que pode ser por área de negócio e nível escolhido (vide proposta no Apêndice 2).

Noutra perspectiva, sugere-se instituir comissão, a fim de propor, com suporte em boas práticas, a política institucional de GR, com prévia definição de apetite e tolerância, seguindo-se, à frente, a expedição de documento técnico com a metodologia conveniente. Em passo seguinte, promover a seleção de 4 processos de trabalho, sendo 2 de alçada finalística e 2 da área meio, aptos, convenientemente, a desenvolver os procedimentos estabelecidos. Com base na experiência obtida, podem-se direcionar ajustes, atentando-se, nos seguintes passos, à evolução da metodologia com base no *framework* delineado.

---

<sup>11</sup> ISO 31000:2018 é uma Norma de Processo de Gestão de Riscos.

A ISO 31000 fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos, podendo ser utilizada por qualquer órgão ou empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo. Portanto, não é específica para qualquer indústria ou setor, razão pela qual tem sido uma das principais estruturas de gestão de riscos utilizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, juntamente com o Coso GRC visto anteriormente.

Embora forneça diretrizes genéricas, a ISO 31000 não pretende promover a uniformidade da gestão de riscos entre organizações. A concepção e a implementação de planos e estruturas para gestão de riscos precisarão levar em consideração as necessidades variadas de uma organização específica, seus objetivos, contexto, estruturas, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços ou ativos e práticas específicas empregadas. (Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público, Rodrigo Fontenelle de A. Miranda, 2 edição, Ed. Fórum)



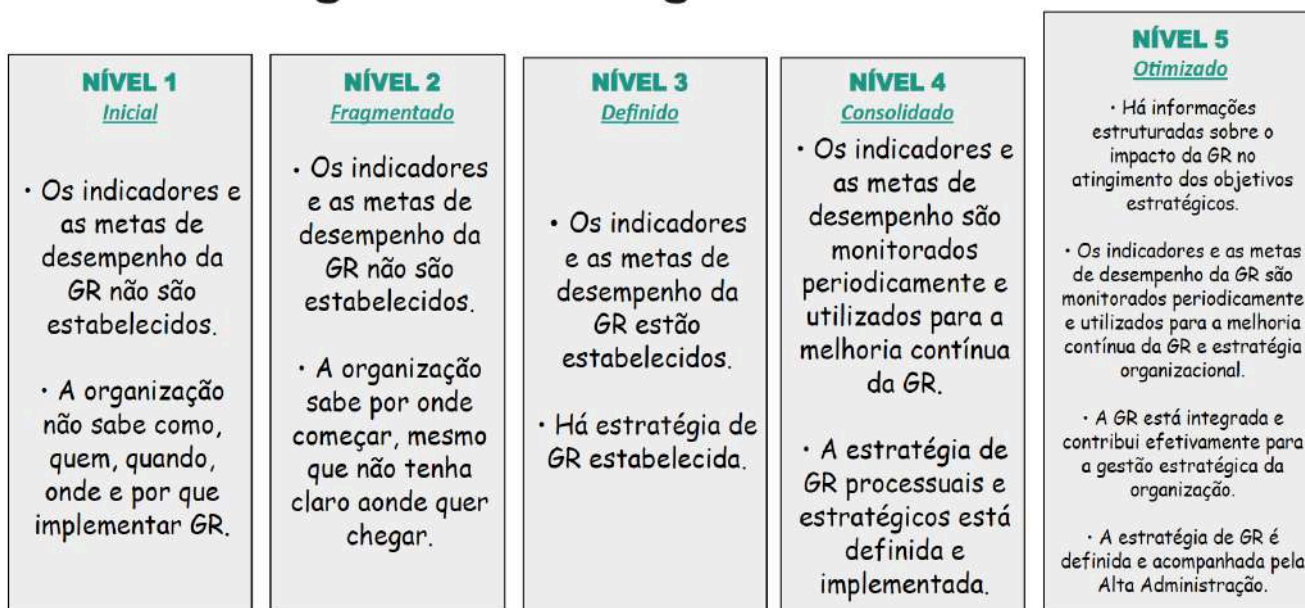
Ademais, prescreve esta equipe da GAIN a adoção do *framework* designado, com eventuais ajustes, no intuito de propiciar, sistematicamente, a avaliação anual do aspecto evolutivo da GR do TCE/PE.

Por fim, cumpre destacar que esta Gerência de Auditoria Interna se disponibiliza perante a Administração, por meio de novas consultorias ou avaliações, caso seja esse o entendimento adotado. É de interesse da AI prestar todo o auxílio necessário ao desenvolvimento e aprimoramento da gestão de riscos institucional, notadamente quanto à possibilidade de fornecer novas entregas que auxiliem no crescimento dos níveis de maturidade.

## 6. Anexos e Apêndices

### Apêndice 1 - Descrição do enquadramento por área de negócio e níveis

#### Área de negócio - Estratégia de GR





## Área de negócio - Governança de GR

<b>NÍVEL 1</b> <i>Inicial</i>	<b>NÍVEL 2</b> <i>Fragmentado</i>	<b>NÍVEL 3</b> <i>Definido</i>	<b>NÍVEL 4</b> <i>Consolidado</i>	<b>NÍVEL 5</b> <i>Otimizado</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Não há unidade definida para as atribuições e funções de 2ª linha da GR.</li><li>• As funções de GR da 1ª linha (unidades de negócio) não são realizadas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A estrutura organizacional de governança para a GR não é devidamente formalizada.</li><li>• As funções da 2ª linha de GR são estabelecidas, mas realizadas em áreas históricas em resposta ao cumprimento de obrigações legais.</li><li>• As funções de GR da 1ª linha (unidades de negócio) são realizadas, mas de forma não estruturada e orientada (ad hoc).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A estrutura organizacional de governança para a GR é formalizada.</li><li>• A 2ª linha cobre uma parte dos riscos da organização.</li><li>• Há unidade definida para as atribuições e funções da 2ª linha da GR.</li><li>• As funções de GR da 1ª linha (unidades de negócio) são estabelecidas e orientadas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• As funções de GR da 2ª linha cobrem de forma abrangente os riscos da organização.</li><li>• A estrutura organizacional de governança para a GR está formalizada e alinhada à estratégia e aos objetivos da organização.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O modelo é referência no setor público.</li><li>• A GR contribui e agrega valor aos objetivos da organização.</li><li>• As informações da GR são utilizadas para tomada de decisão das instâncias de governança.</li><li>• A 3ª linha avalia sistematicamente a eficácia do processo de GR.</li></ul>

## Área de negócio - Política e Metodologia de GR

<b>NÍVEL 1</b> <i>Inicial</i>	<b>NÍVEL 2</b> <i>Fragmentado</i>	<b>NÍVEL 3</b> <i>Definido</i>	<b>NÍVEL 4</b> <i>Consolidado</i>	<b>NÍVEL 5</b> <i>Otimizado</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• A Política de GR não está estabelecida e não há um processo consistente para o seu desenvolvimento e manutenção.</li><li>• A metodologia de GR não está estabelecida e não há um processo consistente para o seu desenvolvimento e manutenção.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A Política de GR está estabelecida.</li><li>• A metodologia de GR está estabelecida.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A Política de GR está estabelecida.</li><li>• Os processos de identificação e avaliação de riscos estão estabelecidos e estruturados.</li><li>• A metodologia de GR está estabelecida, mas não são utilizados de forma consistente em toda a organização.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A Política de GR é estabelecida, desenvolvida, comunicada e atualizada em razão de mudanças ocorridas na estratégia de negócio.</li><li>• A metodologia de GR é estabelecida, desenvolvida, comunicada e aplicada consistentemente em toda organização, além de ser atualizada de acordo com as mudanças na estratégia de negócios.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A Política e a metodologia de GR são regularmente referenciadas no setor público.</li><li>• Os processos de identificação e avaliação de riscos estão integrados aos objetivos estratégicos.</li><li>• As ações de GR têm impacto no ambiente interno e externo da organização.</li></ul>



## Área de negócio - Linguagem e Metodologia de GR

<b>NÍVEL 1</b> <i>Inicial</i>	<b>NÍVEL 2</b> <i>Fragmentado</i>	<b>NÍVEL 3</b> <i>Definido</i>	<b>NÍVEL 4</b> <i>Consolidado</i>	<b>NÍVEL 5</b> <i>Otimizado</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• As análises qualitativas e quantitativas dos riscos não são realizadas.</li><li>• Não há abordagem padronizada para definir o apetite e a tolerância a riscos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• As análises qualitativas e quantitativas não são realizadas.</li><li>• Há abordagem estabelecida para definir o apetite e a tolerância a riscos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• As análises qualitativas e quantitativas são realizadas.</li><li>• Há uma abordagem padronizada para definir o apetite e a tolerância a riscos. No entanto, ela não é utilizada por todas as funções de maneira consistente.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Relatórios estruturados de avaliação dos riscos são emitidos e utilizados.</li><li>• Utiliza abordagem padronizada e consistente para definir o apetite e a tolerância a riscos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cenários futuros são utilizados para explorar a análise dos riscos.</li><li>• Relatórios estruturados de avaliação dos riscos são emitidos e avaliados periodicamente por todas as instâncias de Governança.</li></ul>



## Área de negócio - Sistemas, dados e modelos de informação de GR

<b>NÍVEL 1</b> <i>Inicial</i>	<b>NÍVEL 2</b> <i>Fragmentado</i>	<b>NÍVEL 3</b> <i>Definido</i>	<b>NÍVEL 4</b> <i>Consolidado</i>	<b>NÍVEL 5</b> <i>Otimizado</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Os modelos de informações e relatórios não são suficientemente estabelecidos.</li><li>• Não há ferramenta tecnológica estruturada para a GR.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Há modelos de informações e relatórios, mas não são compreendidos e utilizados pela gestão ou alinhados na organização.</li><li>• Não há ferramenta tecnológica estruturada para a GR.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os relatórios são elaborados com informações corretas e completas.</li><li>• Os modelos de informações e de relatórios são estabelecidos e compreendidos.</li><li>• Há ferramenta tecnológica estruturada para a GR, porém inexistente visualização gerencial de todos os riscos da organização.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os modelos de informações e de relatórios são estabelecidos e comunicados aos gestores de negócio e à Alta Administração.</li><li>• Há ferramenta tecnológica que permite uma visualização gerencial de todos os riscos da organização.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tecnologias integradas habilitam a organização a gerenciar os riscos e são consideradas efetivas e reconhecidas como práticas líderes pelo setor público.</li><li>• Tecnologias emergentes são aproveitadas para permitir que os objetivos de GR sejam alcançados em nível corporativo.</li></ul>





## Área de negócio - Cultura, comunicação e treinamento, monitoramento e melhoria contínua de GR

<b>NÍVEL 1</b> <i>Inicial</i>	<b>NÍVEL 2</b> <i>Fragmentado</i>	<b>NÍVEL 3</b> <i>Definido</i>	<b>NÍVEL 4</b> <i>Consolidado</i>	<b>NÍVEL 5</b> <i>Otimizado</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há um plano de disseminação estabelecido para comunicar as principais práticas da GR.</li> <li>• Não há monitoramento dos riscos pelos gestores de negócio.</li> <li>• Não há ações de capacitações sobre a GR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existem comunicações, mas não estão formalmente estabelecidas e estruturadas.</li> <li>• Não há monitoramento dos riscos pelos gestores de negócio.</li> <li>• Os treinamentos e as capacitações são realizadas pontualmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos e ações de comunicação existem e são implementados constantemente.</li> <li>• Os gestores dos processos de negócio monitoram esporadicamente os riscos associados aos seus processos.</li> <li>• Políticas e ações de capacitação existem e são realizadas periodicamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As atividades de monitoramento são eficientes e coordenadas.</li> <li>• Os resultados da GR são comunicados para os envolvidos no trabalho.</li> <li>• Os gestores dos processos de negócio monitoram periodicamente os riscos associados aos seus processos.</li> <li>• A organização conta com servidores certificados em GR em algumas unidades (COSO, ISO, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A cultura de riscos e controles está inserida nas atividades diárias da organização e os riscos são proativamente avaliados, monitorados e tratados pelos gestores de negócio.</li> <li>• O resultados da gestão de riscos são comunicados para toda a organização, motivando sua prática e disseminação.</li> <li>• A organização conta com servidores certificados em GR nas áreas de negócio e na 2ª e 3ª linhas (COSO, ISO, etc.).</li> </ul>

## Apêndice 2 - Proposta de Plano de Ação por dimensão

Dimensão	Nível de maturidade					Estágio Atual ★	Estágio Desejado ★	Plano de ação
	Inicial	Fragmentado	Definido	Consolidado	Otimizado			
(1) Estratégia GRCorp	★	→	★			1	2	Plano de Ação A
(2) Governança de GRCorp		★	→	★		2	3	Plano de Ação B
(3) Política de GRCorp		★	→	★		2	3	Plano de Ação C
(4) Processo de GRCorp e interação do processo de GRCorp com demais ciclos de gestão		★	→		★	2	4	Plano de Ação D
(5) Linguagem de riscos e Métodos de avaliações		★	→		★	2	5	Plano de Ação E
(6) Sistemas, dados e modelos de informação	★	→	★			1	3	Plano de Ação F
(7) Cultura, comunicação e treinamento, monitoramento e melhoria contínua	★	→	★			1	2	Plano de Ação G



Documento Assinado Digitalmente por: Lucio Gustavo de Paiva Genu Dimiz  
Acesse em: <https://e.icepe.rc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3bee607-10a9-4444-b7d7-959976412511



# RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO

Gerência de Auditoria Interna - GAIN

*Exercício 2023*



## Diretoria de Gestão e Governança (DGG)

### Gerência de Auditoria Interna (GAIN)

#### ***RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO nº 4/2023***

Plano de Trabalho da Auditoria nº 04/2023

#### ***Missão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco***

Fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade.

#### ***Missão da Auditoria Interna***

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação (*assurance*), assessoria (*advisory*) e conhecimento (*insight*) objetivos baseados em riscos.

#### ***Serviços de Avaliação***

O trabalho de avaliação, como parte das atividades de auditoria interna, pode ser definido como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.



## Sumário

<b>Sumário Executivo</b>	<b>4</b>
<b>Lista de siglas e Abreviaturas</b>	<b>5</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>6</b>
1.1 Visão Geral	6
1.2 Origem e Justificativa	6
1.3 Objetivos e questões de auditoria	7
1.4 Período de Realização e Metodologia	7
1.5 Limitações e Exclusões	8
<b>2. Considerações iniciais</b>	<b>8</b>
<b>3. Resultados dos Exames</b>	<b>10</b>
3.1 Do grau de maturidade no componente do SCI — Ambiente de Controle — do metaprocessos das contratações	10
3.2. Do grau de maturidade no componente do SCI — Avaliação de Riscos do metaprocessos das contratações	15
3.3. Do grau de maturidade no componente do SCI — Atividades de Controle — do metaprocessos das contratações	17
3.4. Do grau de maturidade no componente do SCI — Informação e Comunicação — do metaprocessos das contratações	19
3.5. Do grau de maturidade no componente do SCI — Monitoramento — do metaprocessos das contratações	20
<b>4. Conclusão</b>	<b>22</b>
4.1 Das recomendações	22



## Sumário Executivo

### QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA GAIN?

O objetivo geral delineado a partir do PAAI/2023 foi de avaliar o metaprocesso das contratações, considerando as etapas do planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, consoante os critérios de avaliação estabelecidos pela legislação e regulamentos internos que tratam da matéria.

Nessa perspectiva, o objeto de auditoria compreendeu as etapas de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, tendo como objetivo específico avaliar os controles internos relacionados ao referido metaprocessos.

### POR QUE A GAIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

Justifica-se a abordagem no objeto, em correspondência aos fatores de riscos e suas categorias, pelos seguintes fundamentos: **a)** materialidade, com a contratação do montante de R\$ 5.959.486,43 pela ECPBG; **b)** competência gerencial, com a existência de áreas tradicionalmente propensas a riscos, no caso, em matéria de aquisições públicas e; **c)** reformulação de políticas e procedimentos, levando em conta, no cenário presente, as modificações ocorridas em decorrência da vigência da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

### QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA GAIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Em linhas gerais, os componentes do SCI são observados (Ambiente de Controle, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento). Não obstante, foram constatadas algumas oportunidades de aprimoramento. No elemento de Avaliação dos Riscos, até mesmo pelo fato de tal diretriz tratar-se de inovação presente no novo estatuto licitatório, conclui-se pela indispensabilidade de sua observância no bojo das celebrações das avenças da ECPBG, tornando-se, conseqüentemente, imperiosa a atenção do componente sob interveniência das partes interessadas.



## Lista de siglas e Abreviaturas

DGG	Diretoria de Gestão e Governança
GAIN	Gerência de Auditoria Interna
ECPBG	Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães
TCE/PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
SCGE/PE	Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PAAI	Plano Anual de Auditoria Interna
ETP	Estudo Técnico Preliminar
TR	Termo de Referência
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
IIA	Instituto de Auditores Internos
SCI	Sistema de Controles Internos
PCA	Plano de Contratação Anual
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
CGU	Controladoria-Geral da União



## 1. Introdução

### 1.1 Visão Geral

O PAAI/2023 é o instrumento de registro das ações a serem desenvolvidas no ano de 2023 pela GAIN, sendo elaborado com vistas a contribuir no alcance dos objetivos do Tribunal de Contas por meio de uma sistemática voltada à avaliação dos atos e processos de governança, gestão de riscos e controles.

Da leitura do referido Plano, em especial do seu item 3.2, observa-se a temática de compras como objeto de atuação, inclusive considerando os aspectos da vigência do novo estatuto licitatório, prescrevendo o recente *status* de reformulação legislativa nacional a vigência, até o dia 30/12/2023, da antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e do Pregão (10.520/2002)<sup>1</sup>.

Para mais, considerando o processo de gestão de compras como elemento característico de enquadramento nos critérios de seletividade de objetos de auditoria interna, o que justifica, por si só, a sua inclusão no PAAI/2023, optou a equipe de auditoria interna da GAIN — tendo em vista o incipiente grau de maturidade desta Egrégia Corte no gerenciamento de riscos — pela avaliação do controles internos relacionados ao metaprocessos das aquisições realizadas no âmbito da ECPBG, considerando a Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

### 1.2 Origem e Justificativa

O objeto da presente auditoria tem origem no PAAI/2023 (Item 3.2) de responsabilidade da GAIN.

Nesse rumo, em correspondência aos fatores de riscos e suas categorias<sup>2</sup>, justifica-se a abordagem no objeto pelos seguintes fundamentos: **a)** materialidade, com a contratação do montante de R\$ 5.959.486,43<sup>3</sup> pela ECPBG; **b)** competência gerencial, com a existência de áreas tradicionalmente propensas a riscos, no caso, em matéria de aquisições públicas e; **c)** reformulação de políticas e procedimentos, levando em conta, no cenário presente, as modificações ocorridas em decorrência da vigência da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

De mais a mais, há de se destacar o impacto das contratações no alcance da **missão** da ECPBG de “Educar servidores públicos e cidadãos, contribuindo para a melhoria da gestão pública no estado e nos municípios”, tal como a sua **visão** de ser “Ser reconhecida

<sup>1</sup> De acordo com a Lei nº 14.133/2021:

Art. 193. Revogam-se:

II - em 30 de dezembro de 2023:

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

<sup>2</sup> Na forma do documento intitulado: Desenvolvendo um Plano de Auditoria Interna Baseado em Riscos (pág. 15), de autoria do Instituto de Auditores Internos - IPPF (*International Professional Practices Framework*).

<sup>3</sup> Dados obtidos em planilha disponibilizada pela ECPBG, considerando o somatório das dispensas, inexigibilidades e pregão efetuados em 2023.



nacionalmente como referência de escola modelo em educação corporativa, especializada em gestão pública”.

### 1.3 Objetivos e questões de auditoria

O objetivo geral delineado a partir do PAAI/2023 foi de avaliar o metaprocessos das contratações, considerando as etapas do planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, consoante os critérios de avaliação estabelecidos pela legislação e regulamentos internos que tratam da matéria.

Nessa perspectiva, tem-se como objetivo específico avaliar os controles internos relacionados ao Metaprocessos das Contratações da ECPBG, sendo formulada, em combinação às verificações sugeridas no modelo COSO<sup>4</sup>, a seguinte questão de auditoria:

**Questão 1** - A estrutura de controle interno está adequadamente implementada no âmbito do Metaprocessos de contratações da ECPBG?

### 1.4 Período de Realização e Metodologia

A execução dos procedimentos de auditoria ocorreu no período de 15 de agosto de 2023 a 31 de outubro de 2023.

A metodologia consistiu, sinteticamente, na obtenção de documentos segregados do processo de compras (fluxos mapeados), aplicando-se as técnicas de análise documental e entrevistas, enquadrando-se, por conseguinte, os resultados em componentes do SCI do modelo conceitual do COSO ICIF 2013, conforme o Quadro 01 abaixo, e da Lei nº 14.133/2021.

---

<sup>4</sup> *Internal Control – Integrated Framework*, 2013. O COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) é uma organização sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, sobretudo pela aplicação da ética e efetividade na aplicação e cumprimento dos controles internos. Em decorrência da globalização e padronização internacional das técnicas de auditoria, as recomendações do COSO, relativas aos controles internos, bem como seu cumprimento e observância, são amplamente praticados e tidos como modelo e referência no Brasil e na maioria dos países do mundo. Segundo o tcu, o modelo coso é referência de gestão corporativa de riscos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/mo-delos-de-referencia.htm>



**Quadro 01: Categorias de dados baseadas nos componentes do sistema de controles internos.**

<b>Categoria</b> (Componentes do Sistema de Controles Internos)	<b>Caracterização</b>
Ambiente de Controle	"O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização." (COSO, 2013, p.7)
Avaliação de Riscos	"A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos." (COSO, 2013; p.7).
Atividades de Controle	"Podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho do negócio." (COSO, 2013, p.7)
Informação e Comunicação	"A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno." (COSO, 2013, p.8)
Atividades de Monitoramento	"Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente." (COSO, 2013, p.8)

Fonte: Elaboração a partir do modelo conceitual do COSO (2023).

Nota 1 - Sistemática de planejamento aderente às boas práticas de auditoria interna empreendidas pela CGU (conforme Orientação Prática: Serviços de Auditoria<sup>5</sup>).

## 1.5 Limitações e Exclusões

As análises desta equipe de auditoria interna se deram no âmbito do fluxo do metaprocesso de contratação da ECPBG, em que, por limitação de tempo, capacidade de trabalho e método utilizado, foram excluídos propósitos sobre objetos ou preceitos considerados subjacentes ao fluxo analisado, tais como:

- Analisar a conveniência da aquisição dos bens e contratação dos serviços;
- Apreciar o recebimento e a qualidade de bens, materiais e prestação de serviços em geral;
- Analisar aspectos de registros contábeis, a qualidade das publicações de informações contratuais e a incorporação ao patrimônio de bens eventualmente adquiridos e;
- Extrapolar essa avaliação para outros objetos controlados com o apoio do processo de gestão de compras.

## 2. Considerações iniciais

Nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/21, as contratações públicas devem se submeter a práticas de gestão de riscos e controles. Combinando tal dispositivo com a leitura do inciso X do art. 18 da referida norma, na seara do planejamento da aquisição, faz-se importante registrar que nessa etapa compete o exame de eventos (riscos) comprometedores à conveniente deflagração do processo licitatório, conforme segue:

<sup>5</sup> Disponível em:

[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68936/3/OP\\_Servicos\\_de\\_Auditoria](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68936/3/OP_Servicos_de_Auditoria)



Art. 18 **A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)

X - **a análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (grifamos)

Em outras palavras, à fase preparatória da licitação cabe a elaboração de análise de risco (mapa de riscos) que, sinteticamente, tem como propósito a enumeração de eventos os quais podem impactar negativamente os resultados almejados à contratação, seja em sua etapa licitatória, seja contratual. Assim, com o “mapa de riscos”, são renunciadas medidas mitigadoras ou de contingência a fim de garantir a obtenção dos resultados perseguidos.

De outra banda, no âmbito da gestão do contrato, a NLLC, em estrita observância ao princípio da segurança jurídica, previu:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

Nesse sentido, convém demonstrar que matriz de riscos<sup>6</sup> é cláusula contratual cuja finalidade consiste em elencar possíveis eventos futuros capazes de ensejar ou não reequilíbrio econômico-financeiro da avença, com respectiva prolação de termo aditivo quando a responsabilidade recair sobre o poder público.

Em outros termos, por fim, pretende conferir segurança jurídica ao contrato objetivando a ciência quanto ao ônus financeiro acerca de eventos futuros que possam surgir no decorrer da vigência da avença.

---

<sup>6</sup> Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações (...)



## 3. Resultados dos Exames

### 3.1 Do grau de maturidade no componente do SCI — Ambiente de Controle — do metaprocesso das contratações

#### **Critério**

Nos termos delineados pelo COSO, segue definição do primeiro componente do SCI, qual seja, Ambiente de Controle:

**O ambiente de controle representa um conjunto de normas, de processos e de estruturas** que fornece a **base** para a **aplicação do controle interno** em toda a organização. **A estrutura de governança e a alta administração** ditam o exemplo de liderança a ser seguido, em relação à **importância do controle interno** e às normas de conduta esperadas. (grifamos)

Na Lei nº 14.133/2021, inobstante os vários dispositivos de enquadramento do Ambiente de Controle nas contratações<sup>7</sup>, sobressaem-se o parágrafo único do art. 11 e o art. 169, e correspondentes incisos, na forma seguinte:

Art. 11. **O processo licitatório tem por objetivos:**

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar** processos e **estruturas**, inclusive de gestão de riscos e controles internos, **para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos**, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um **ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias** e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.[...]

Art. 169. **As contratações públicas deverão** submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, **sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:**

<sup>7</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis ao Ambiente de Controle: Art. 5º.; Art. 7º., § 1º; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18.; e Art. 169.

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.[...] (grifamos)

Em citação ao modelo de linhas, atente-se para a conceituação do IIA Brasil<sup>8</sup>. Segundo o Instituto, “O Modelo de Três Linhas ajuda as organizações a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos.”. Por meio desse referencial, é possível compreender os papéis dos atores no tema de riscos e controles, conforme imagem a seguir:



Figura 1 - Modelo das Três Linhas  
Fonte: IIA (adaptado)

Do quadro exposto, vê-se como elemento integrante dos papéis o gerenciamento de riscos e a provisão direta de produtos pela 1ª linha e o fornecimento pela 2ª linha de *expertise*

<sup>8</sup> Conforme informações de seu site institucional, o IIA Brasil (Instituto dos Auditores Internos do Brasil) é uma associação profissional de fins não econômicos, que presta serviços de formação, capacitação e certificação profissional para seus associados. Sediado em São Paulo (SP), o IIA Brasil está entre os cinco maiores institutos de Auditoria Interna em atuação no mundo dentre os filiados do The IIA (*The Institute of Internal Auditors*).



complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos. De forma elucidativa, assim complementa o Instituto sobre as respectivas atuações:

### Princípio 3: **Gestão e os papéis da primeira e segunda linhas**

**A responsabilidade da gestão de atingir os objetivos organizacionais compreende os papéis da primeira e segunda linhas. Os papéis de primeira linha estão mais diretamente alinhados com a entrega de produtos e/ou serviços aos clientes da organização, incluindo funções de apoio. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos.**

**Os papéis de primeira e segunda linha podem ser combinados ou separados.** Alguns papéis de segunda linha podem ser atribuídos a especialistas, para fornecer conhecimentos complementares, apoio, monitoramento e questionamento àqueles com papéis de primeira linha. Os papéis de segunda linha podem se concentrar em objetivos específicos do gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade. Como alternativa, os papéis de segunda linha podem abranger uma responsabilidade mais ampla pelo gerenciamento de riscos, como o gerenciamento de riscos corporativos (*enterprise risk management – ERM*). **No entanto, a responsabilidade pelo gerenciamento de riscos segue fazendo parte dos papéis de primeira linha e dentro do escopo da gestão.** (grifamos)

### Condição

Inaugurando-se a compreensão do Ambiente de Controle da insigne Escola de Contas, a equipe de auditoria interna observou, em consulta ao portfólio de projetos táticos, o seguinte item: Projeto Estruturação do Controle Interno da ECPBG. Em tal documento constam as seguintes entregas com prazo até dezembro de 2023: Identificar atividades ou processos a serem melhorados, Mapear Riscos aos processos, Implementar Controles aos processos mapeados e Monitorar Controles periodicamente.

Em relação ao andamento das ações, houve ajustes do fluxo de contratação frente às novas diretrizes licitatórias (Lei nº 14.133/21), elencando-se pontos de controle, especialmente considerando as hipóteses de inexigibilidade e dispensa. Além de notícia de que a implementação do novo fluxo possui prazo até o fim do exercício, também foram apresentados processos mapeados pertinentes às fases de contratação (a exemplo do fluxo do PCA, de elaboração e análise de documentos, de formalização de termos aditivos, dentre outros).

Não obstante o quadro apresentado, a despeito das exitosas e eficientes ferramentas, inexiste, no campo das contratações, a observância do modelo de linhas na estrutura da ECPBG, especialmente quanto ao gerenciamento de riscos. Essa situação decorre de percepções obtidas por meio da aplicação de exames documentais e do emprego da técnica de entrevista.

Como paradigma, apresenta-se, a seguir, a definição de linhas (1ª, 2ª e 3ª) com atribuições designadas às partes interessadas a partir do reconhecimento da boa prática do TJDF

(Papéis e Estruturas de linhas do TJDFR nas contratações<sup>9</sup>), em que se observa o modelo em composição na sua área de compras:



Figura 2 - Papéis e Estruturas de linhas do TJDFR nas contratações  
Fonte: Diretrizes para a Gestão de Contratações do TJDFR.

Noutra perspectiva, é de se atentar pela institucionalização do SCI do objeto sob exame, compreendendo as atividades preparatórias e de gestão contratual, já que as atividades empreendidas ocorrem sem a institucionalização, conforme relatado. É o que defende o COSO<sup>10</sup> nos seguintes termos:

As entidades desenvolvem e mantêm uma **documentação para seu sistema de controle interno** por uma série de razões. Uma delas é **proporcionar clareza sobre funções e responsabilidades**, o que promove coerência na **adesão a práticas, políticas e procedimentos** da entidade para gerenciar o negócio. Uma **documentação eficaz** ajuda a **entender o desenho do controle interno e a comunicar quem, o que, quando, onde, e porque executar o controle interno**, além de **criar normas e expectativas de desempenho e conduta** (grifamos)

<sup>9</sup> Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/sema-cartilha-gesta-o-risco-contratacoes-09032022.pdf>

<sup>10</sup> Presente no livro: Controle Interno - Estrutura Integrada - Ferramentas Ilustrativas para Avaliar a Eficácia de um Sistema de Controle Interno, Maio/2013, pág. 37.



Seguindo esse entendimento, com o amparo no conjunto de tais medidas — documentação do processo em manuais e fluxos, considerando, em caráter especial, a institucionalização das atividades —, far-se-á presente a adoção de mecanismos eficientes no processamento das transações, com o sustento da qualidade das informações e comunicação entre as áreas afetas, obtendo-se, com isso, incremento de produtividade no início e encerramento das operações. Com tais medidas, ocasiona-se, assim, maior agilidade e confiabilidade da atuação dos setores funcionais.

### **Causa e Consequência**

Logo, feitos tais registros, como causa dos principais aspectos elencados, tenha-se presente o incipiente grau de conhecimento dos atores envolvidos no processo das contratações na temática de linhas, até mesmo pelo fato de tal diretriz tratar-se de inovação consignada no novo estatuto licitatório.

Em consequência, os benefícios acerca da compreensão dos papéis das linhas no gerenciamento de riscos, a exemplo de uma forte governança, são mitigados na atual fase de celebração das avenças, motivando, por consequência, inobservância de ordem legal quando da vigência da nova lei de licitações.

### **Recomendação**

Sendo assim, em razão de todo o exposto, **recomenda-se à ECPBG, apoiada nas deliberações das instâncias internas de governança:**

Definir, com a consequente estruturação, os papéis das áreas em 1ª e 2ª linhas, competindo-lhes, dentro de cada eixo de competência, o gerenciamento de riscos (1ª linha) e o fornecimento de expertise complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos (2ª linha) nas contratações da ECPBG e;

Empregar esforços na concretização do plano intitulado “Projeto Estruturação do Controle Interno da ECPBG” — pactuado no portfólio de projetos táticos até dezembro de 2023 — institucionalizando os controles internos com a expedição de documentos de processo em manuais de procedimentos e fluxos, com a ampla divulgação às partes interessadas dos delineamentos oficializados do ciclo operacional fixado. À vista disso, tem-se por essencial avaliar a relação custo x benefício das medidas a serem institucionalizadas, estabelecendo controles em respostas adequadas aos riscos identificados, assim como propagar, atualizar e reforçar, permanentemente, a utilização dos instrumentos de orientação oficializados.



## 3.2. Do grau de maturidade no componente do SCI — Avaliação de Riscos do metaprocesso das contratações

### Critério

Proposta pelo COSO, segue definição do segundo componente do SCI, qual seja, Avaliação de Riscos:

**A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e analisar os riscos à realização dos objetivos da entidade. Essa avaliação constitui a base para determinar como esses riscos devem ser gerenciados.** A administração leva em conta possíveis mudanças no ambiente externo e no seu **próprio modelo de negócio que podem interferir em sua capacidade de realizar os objetivos.** (grifamos)

No domínio da Lei nº 14.133/2021, em que são refletidos preceitos no elemento de Avaliação de Riscos<sup>11</sup>, reiteram-se os trechos do parágrafo único do art. 11 e art. 169:

Art. 11. O processo licitatório tem por **objetivos**: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações** e deve implementar processos e estruturas, **inclusive de gestão de riscos** e controles internos, **para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo** [...]

Art. 18 **A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)

X - **a análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (grifamos)

### CAPÍTULO III

#### DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

Art. 169. **As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos** e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...]

§ 1º **Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação**, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que **produzam o**

<sup>11</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis à Avaliação de Riscos: Art. 5º.; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18. e Inciso X; Art. 117., § 3º; e Art. 169.



**resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.[...] (grifamos)**

Nesse ponto, a fim de compreender perspectivas indispensáveis, há de se destacar alguns conceitos, notadamente sobre gestão de riscos. Segundo a SCGE/PE<sup>12</sup>, em documento intitulado Diálogo sobre Riscos nas Contratações Públicas, "gestão de riscos corresponde ao conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos."

Segundo a norma ISO 31000:2018<sup>13</sup>, risco é o "efeito da incerteza nos objetivos", seja positivo ou negativo. Em suma, trata-se de eventos que podem ocasionar impactos nos objetivos definidos no eixo estratégico ou operacional. Sendo certa a ocorrência, ou já ocorrido o evento, não há que se falar em riscos, mas sim em um indesejado fato a ser tratado. Acompanham os riscos as suas causas, que emergem de fatores de riscos e vulnerabilidades, bem como as consequências, com impactos dos efeitos nos objetivos pretendidos.

### **Condição**

Feitos tais registros, estabelecendo-se a compreensão do componente de avaliação de riscos da ECPBG no bojo das contratações, faz-se imperioso reforçar as seguintes definições elencadas no campo de governança da Escola: **01) Missão:** Educar servidores públicos e cidadãos, contribuindo para a melhoria da gestão pública no estado e nos municípios e; **02) Visão:** Ser reconhecida nacionalmente como referência de escola modelo em educação corporativa, especializada em gestão pública.

Conforme já assinalado, no Plano tático da ECPBG (2022-2023), foi consignado o "Projeto Estruturação do Controle Interno da ECPBG", cujo objetivo consiste na estruturação dos controles por meio de melhorias nos processos e implementações de medidas, além de atividades relacionadas a riscos.

Ainda, elenca-se o registro no fluxo do processo "Elaboração e Análise de Documentos Para Contratação" da atividade de "(Re) Elaborar Documentos de Planejamento da Contratação" contemplando, dentre outros elementos, a concepção da análise de riscos envolvidos.

<sup>12</sup> Disponível em

[https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Cartilha\\_Dialogos\\_Sobre\\_Riscos\\_Contratacoes.pdf](https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Cartilha_Dialogos_Sobre_Riscos_Contratacoes.pdf)

<sup>13</sup> ISO 31000:2018 é uma Norma de Processo de Gestão de Riscos.

A ISO 31000 fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos, podendo ser utilizada por qualquer órgão ou empresa pública, privada ou comunitária, associação, grupo ou indivíduo. Portanto, não é específica para qualquer indústria ou setor, razão pela qual tem sido uma das principais estruturas de gestão de riscos utilizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, juntamente com o Coso GRC visto anteriormente.

Embora forneça diretrizes genéricas, a ISO 31000 não pretende promover a uniformidade da gestão de riscos entre organizações. A concepção e a implementação de planos e estruturas para gestão de riscos precisarão levar em consideração as necessidades variadas de uma organização específica, seus objetivos, contexto, estruturas, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços ou ativos e práticas específicas empregadas. (Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público, Rodrigo Fontenelle de A. Miranda, 2 edição, Ed. Fórum).



Todavia, conquanto os objetivos delimitados e as ferramentas estruturantes tenham contribuições substanciais no processo de administração de ameaças potenciais, subsiste-se ausente no ramo das contratações da ECPBG uma política estruturada de gerenciamento de riscos.

Essa metodologia, em suma, identifica fatores incertos — que podem comprometer o alcance dos objetivos delineados — com o papel de estruturar, identificar, avaliar e priorizar eventos relevantes, cujas medidas de controles detêm o papel de mitigar a probabilidade de o risco se concretizar e, caso ocorra, reduzir o seu impacto.

### **Causa e Consequência**

Portanto, como origem dos fatos relatados, há de se reforçar o grau introdutório de conhecimento dos atores do processo na temática de gestão de riscos, ocasionada pela inovação capitulada na contemporânea lei de licitações.

Em consequência, os benefícios do gerenciamento de riscos, a exemplo de informações de natureza gerencial obtidas para o alcance dos fins estabelecidos, são dirimidos, apesar dos esforços na definição de mecanismos de controles.

### **Recomendação**

Sendo assim, em virtude do exposto, **recomenda-se à ECPBG, apoiada nas deliberações das instâncias internas de governança:**

Implementar a política de gestão de riscos nas contratações da ECPBG, utilizando-se, em caráter sugestivo, a Norma ISO 31000.

## **3.3. Do grau de maturidade no componente do SCI — Atividades de Controle — do metaprocessos das contratações**

### **Critério**

Apoiado pelo COSO, segue conceito do terceiro elemento do SCI, qual seja, Atividades de Controle:

As atividades de controle são **ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos**, que **ajudam a assegurar que as diretrizes da administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos sejam cumpridas [...]**

**Podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho do negócio.** (grifamos)



Na jurisdição da Lei nº 14.133/2021, dentre outros dispositivos<sup>14</sup>, cabe repisar a composição do parágrafo único do art. 11 e do art. 169, cuja redação trata de providências de controle:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações** e deve implementar **processos** e estruturas, **inclusive** de gestão de riscos e **controles internos**, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, **com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo** [...]

### CAPÍTULO III

#### DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

Art. 169. **As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação**, e, além de estar subordinadas ao controle social, **sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa**: [...]

§ 1º **Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação**, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que **produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas**.[...] (grifamos)

#### Condição

Em apreciação ao componente referenciado, pelas suas características, foram identificados planos de estabelecimento de controles, destacando-se: 1) o fluxo do processo de contratação; e 2) Modelo de Termo de Referência para contratações por Inexigibilidade.

Por outro lado, conforme descrito, não se identifica, na prática, uma política de gerenciamento de riscos contemplando os objetivos elencados nas contratações realizadas pela ECPBG, inexistindo, por conseguinte, o estabelecimento de atividades de controle decorrentes da avaliação de riscos.

Assim, nota-se a oportunidade de edição pela ECPBG de instruções de trabalho a fim de promover, dentre outros elementos, a eficiência operacional e aumentar o grau de aderência com a nova legislação aplicável. Ademais, em consonância com a NLLC, faz-se apropriada a disponibilização de modelos de ETPs, TRs, Editais, Termos de contratos e ARPs, quando cabíveis, à luz da inovadora legislação.

#### Causa e Consequência

<sup>14</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis às Atividades de Controle: Art. 5º.; Art. 7º., § 1º; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18. e incisos I a XI; art. 21.; e Art. 169.



Portanto, como origem dos fatos relatados, há de se reforçar, novamente, o grau incipiente de conhecimento dos atores do processo na temática de gestão de riscos e controles internos, motivada, especialmente, pelos aspectos inovadores consignados na nova lei de licitações.

Em consequência, como já assentado, a administração torna-se suscetível a situações de perdas de eficiência operacional, bem como a exposição a riscos não gerenciados.

### **Recomendação**

Logo, em virtude do exposto, **recomenda-se à ECPBG, apoiada nas deliberações das instâncias internas de governança:**

Implementar controles internos observando a política de gestão de riscos nas contratações da ECPBG com nível adequado de respostas aos eventos que podem ocasionar impactos nos objetivos estabelecidos e;

Definir, mediante regulamentação, padrões a serem empregados na ECPBG sobre: **a)** a elaboração do PCA; **b)** a definição do valor de referência para contratação; **c)** documentos do planejamento das contratações; **e)** contratações diretas e; **f)** regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como à atuação de fiscais e gestores de contratos.

## **3.4. Do grau de maturidade no componente do SCI — Informação e Comunicação — do metaprocessos das contratações**

### **Critério**

Conforme o COSO, segue conceito do quarto componente do SCI, qual seja, Informação e Comunicação:

As informações são necessárias para que **a entidade cumpra as responsabilidades de controle interno visando apoiar a realização de seus objetivos. A comunicação ocorre tanto interna quanto externamente** e fornece à organização as informações necessárias para conduzir os controles do dia a dia. A comunicação permite que os funcionários compreendam as responsabilidades de controle interno e sua importância para a realização dos objetivos. (grifamos)

Diante da NLLC (Lei nº 14.133/2021), dentre outras referências ao elemento<sup>15</sup>, cumpre repisar a composição do parágrafo único do art. 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas,**

<sup>15</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis à Informação e Comunicação: Art. 5.º; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., § 1º; Art. 18. Incisos I a XI; Art. 21.; e Art. 169.



inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo [...]

### **Condição**

Em consonância com a Resolução TC nº 23-2017 (Dispõe sobre o Manual de Organização do TCE/PE), há designação de responsabilidades e de áreas para as tratativas de levantamento das informações e comunicações com vistas à produção dos documentos concernentes ao metaprocessos de contratações da ECPBG.

Ademais, cumpre registrar que o processamento dos documentos ocorre por meio do Sistema SEI, havendo a existência de outros sistemas (PE Integrado e LICON).

Por intermédio de entrevista realizada com a unidade auditada, houve a indicação de concepção do PCA da Escola para 2024, cujos requisitos encontravam-se em definição.

Acerca da operacionalização das contratações realizadas na ECPBG, resumidamente, as unidades demandantes encaminham as suas necessidades de contratação e, junto ao agente de contratação, é formulada a peça preparatória cabível, sendo tal documento o *checklist* de gestão de eventuais riscos. No passo seguinte, a proposta segue ao Coordenador para aprovação, autorizando-se, assim, a contratação. Com o curso realizado, a área demandante expede o atesto e é encaminhada a documentação pertinente ao setor financeiro, a quem compete o pagamento da despesa.

Por outro lado, apesar de todo o ciclo ocorrer sem o delineamento em instruções internas, com base na praxe administrativa, observam-se adequados os mecanismos de informação e comunicação utilizados, considerando o contexto dos objetos de contratação da ECPBG.

## **3.5. Do grau de maturidade no componente do SCI — Monitoramento — do metaprocessos das contratações**

### **Critério**

Nos termos do COSO, segue preceito do quinto e último componente do SCI, qual seja, Monitoramento:

Atividade de monitoramento [...]

Avaliações contínuas, independentes, ou alguma combinação dessas duas são utilizadas para garantir que cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive os controles para colocar em prática os princípios de cada componente, está presente e funcionando. Os resultados são avaliados e as deficiências são comunicadas em tempo hábil, sendo que as questões graves são relatadas à estrutura de governança e à alta administração.



Na Lei nº 14.133/2021, dentre outras disposições relacionadas ao elemento indicado<sup>16</sup>, sublinhe-se, em última oportunidade, o parágrafo único do art. 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo [...]** (grifamos)

### **Condição**

Em entrevista realizada, foi informado que, no âmbito das contratações da ECPBG, encontra-se em avaliação a formulação de indicadores a título de monitoramento. Para mais, houve a citação quanto à pretensão de definição pela Escola de indicadores alusivos ao atendimento das expectativas (no aspecto da qualidade) relacionadas ao curso contratado.

Quanto ao PCA: indicou-se o *status* de elaboração do documento para o exercício de 2024. Nesse sentido, ressalta-se, outrossim, acerca da possibilidade de definição de indicadores de monitoramento atinentes à execução do referido plano, assim como da possibilidade de formulação de indicadores direcionados à avaliação dos resultados envolvidos no processo das contratações da escola.

### **Causa e Consequência**

Assim sendo, de todo o quadro, como origem tenha-se a incipiente vigência da nova lei de licitações e contratos e da sensibilização que será levada a efeito a partir da conscientização advinda das prioridades a serem elencadas pela Gestão.

De outro prisma, como resultado, tem-se, dentre outros possíveis efeitos adversos, a perspectiva de ineficiência operacional, razão pela qual expõe-se a recomendação a seguir:

### **Recomendação**

Logo, em virtude do exposto, **recomenda-se à ECPBG, apoiada nas deliberações das instâncias internas de governança**:

Empregar esforços no aperfeiçoamento da atividade de monitoramento do ciclo de preparação e execução do metaprocessos das contratações, com a definição de indicadores atinentes ao planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

<sup>16</sup> Dispositivos da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis ao monitoramento: Art. 5º.; Art. 11., Parágrafo Único; Art. 12., Inciso VII; Art. 18., e Incisos I a XI; e Art. 169.



## 4. Conclusão

Os resultados explicitados ao longo deste Relatório permitem aferir que a ECPBG, mesmo diante das substanciais modificações legislativas em matéria de licitações e contratos, segue na busca contínua do aprimoramento do seu processo de contratação.

Essa prática pode ser exemplificada em procedimentos adotados como a modelagem processual, etapa prévia reputada como imprescindível no processo de uma implementação de gestão de riscos eficaz, assim como a concepção e efetivação de projetos estruturantes que vêm sendo materializados, como é o caso do “Projeto Estruturação do Controle Interno da ECPBG”, com previsão de término ao final do exercício de 2023.

Ademais, em linhas gerais, registre-se que os componentes do SCI são observados (Ambiente de Controle, Atividades de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento), havendo, por outro lado, espaços para aperfeiçoamentos.

No elemento de Avaliação dos Riscos, até mesmo pelo fato de tal diretriz tratar-se de inovação presente no novo estatuto licitatório, conclui-se pela indispensabilidade de sua observância no bojo das celebrações das avenças da ECPBG, tornando-se, conseqüentemente, imperiosa a atenção do componente sob interveniência das partes interessadas.

De certo, tendo em vista o caminho a ser naturalmente percorrido, é pertinente a propositura de ações com vistas ao atendimento das recomendações consignadas neste Relatório (item 4.1), colocando-se a equipe da GAIN à disposição na busca conjunta de soluções.

Além disso, há de se compreender que os resultados da auditoria acima citados não esgotam a possibilidade de identificação de outras fragilidades, problemas e inconsistências significativas relativas ao objeto do trabalho, sendo competência primária das unidades e dos gestores da ECPBG adotar processo contínuo para diagnosticá-los, bem como avaliar os riscos e as fragilidades dos controles.

Por fim, no que diz respeito aos atores diretamente envolvidos com a gestão de riscos a ser instituída, registre-se que às linhas primárias cabe a implementação de controles internos eficazes em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos.

### 4.1 Das recomendações

Seguem, abaixo, as recomendações por componente do SCI:

#### **Ambiente de Controle**



- Definir, com a consequente estruturação, os papéis das áreas em 1ª e 2ª linhas, competindo-lhes, dentro de cada eixo de competência, o gerenciamento de riscos (1ª linha) e o fornecimento de expertise complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos (2ª linha) nas contratações da ECPBG e;
- Empregar esforços na concretização do plano intitulado “Projeto Estruturação do Controle Interno da ECPBG” — pactuado no portfólio de projetos táticos até dezembro de 2023 — institucionalizando os controles internos com a expedição de documentos de processo em manuais de procedimentos e fluxos, com a ampla divulgação às partes interessadas dos delineamentos oficializados do ciclo operacional fixado. À vista disso, tem-se por essencial avaliar a relação custo x benefício das medidas a serem institucionalizadas, estabelecendo controles em respostas adequadas aos riscos identificados, assim como propagar, atualizar e reforçar, permanentemente, a utilização dos instrumentos de orientação oficializados.

### **Avaliação de Riscos**

- Implementar a política de gestão de riscos nas contratações da ECPBG, utilizando-se, em caráter sugestivo, a Norma ISO 31000.

### **Atividades de Controle**

- Implementar controles internos observando a política de gestão de riscos nas contratações da ECPBG com nível adequado de respostas aos eventos que podem ocasionar impactos nos objetivos estabelecidos e;
- Definir, mediante regulamentação, padrões a serem empregados na ECPBG sobre: **a)** a elaboração do PCA; **b)** a definição do valor de referência para contratação; **c)** documentos do planejamento das contratações; **e)** contratações diretas e; **f)** regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como à atuação de fiscais e gestores de contratos.

### **Informação e comunicação**

- Sem recomendações.

### **Monitoramento**

- Empregar esforços no aperfeiçoamento da atividade de monitoramento do ciclo de preparação e execução do metaprocessos das contratações, com a definição de indicadores atinentes ao planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.