

Identificação

Acórdão 1074/2009 - Plenário


Número Interno do Documento

AC-1074-19/09-P

Grupo/Classe/Colegiado

GRUPO I / CLASSE V / Plenário

Processo

025.818/2008-4 

Natureza

Relatório de Levantamento

Entidade

Órgãos/Entidades: Supremo Tribunal Federal (vinculador); Superior Tribunal de Justiça (vinculador); Senado Federal (vinculador); Câmara dos Deputados (vinculador); Conselho Nacional de Justiça; Ministério da Defesa (vinculador); Ministério das Relações Exteriores (vinculador); Ministério Público da União (vinculador); Superior Tribunal Militar - JM; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; Tribunal Superior Eleitoral - JE; Tribunal Superior do Trabalho - JT

Interessados

Interessados/Responsáveis: não há

Sumário

Relatório de levantamento. Estruturas de governança dos Órgãos e Unidades de Controle Interno dos Poderes Executivo (órgãos setoriais do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores; e as unidades de controle interno dos Comandos Militares. A Advocacia-Geral da União não possui Secretaria de Controle Interno formalmente organizada. O órgão de controle interno da Casa Civil não foi avaliado), Legislativo e Judiciário. Necessidade de melhorias nas estruturas institucionais, na forma de atuação e no desenvolvimento de pessoal. Necessidade de avaliação de conveniência e oportunidade de reposicionamento hierárquico. Recomendações

Assunto

relatório de levantamento

Ministro Relator

Weder de Oliveira

Representante do Ministério Público

não atuou

Unidade Técnica

Sec. Adj. de Supervisão e Suporte (Adsup)

Advogado Constituído nos Autos

não há

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de levantamento (de natureza operacional) realizado como parte dos trabalhos do Tema de Maior Significância (TMS) nº 9 é Governança no Setor Público é, em conformidade com o Plano de Fiscalização 2008/2009 aprovado pelo Plenário do TCU (Ata nº 09, de 26/3/2008).

No âmbito do mesmo TMS nº 9, foi também realizado levantamento (TC 026.356/2008-2) a respeito da atuação da unidade de auditoria interna da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), tendo como base os mesmos questionamentos inseridos neste trabalho, porém, aplicável apenas à unidade de auditoria interna daquela empresa.

O TCU, por meio da Decisão TCU nº 507/2001 é Plenário, já havia tratado do quesito independência do órgão de controle interno quando decidiu recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promovesse estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade de reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a lhe conferir maior grau de independência funcional e maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal.

Essa recomendação serviu de base para a criação da Controladoria Geral da União (CGU) vinculada à Presidência da República.

No presente trabalho, a independência das unidades de controle interno também foi avaliada, usando como parâmetros os princípios apostos na Decisão TCU nº 507/2001 - Plenário, as melhores práticas de governança e as normas nacionais e internacionais de auditoria interna.

O objetivo principal do trabalho foi o de obter conhecimento estruturado para desenvolvimento de metodologia para avaliação de estruturas de governança na administração direta.

Adoto como relatório, a peça elaborada pela Unidade Técnica, com ajustes de forma:

"I. Introdução

1 - Objetivos

Os objetivos gerais deste trabalho foram: a) levantar informações a respeito da atuação dos órgãos de controle interno do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a avaliar a compatibilidade com as normas de auditoria interna e boas práticas de governança divulgadas nacional e internacionalmente; e b) obter conhecimentos para desenvolvimento de metodologia para avaliação de estrutura de governança, especificamente com relação às unidades de controle interno, no serviço público.

Visando atingir o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram estabelecidos:

conhecer a estrutura dos órgãos e unidades de controle interno;

verificar deficiências nas estruturas de governança;

c) levantar pontos relevantes que possam servir de subsídio para futuros trabalhos de fiscalização;

d) verificar a adequação dos procedimentos, da estrutura e das atividades dos órgãos e unidades de controle interno às normas e boas práticas, nacionais e internacionais, de auditoria interna e de governança.

2 - Escopo

O trabalho visou conhecer e avaliar pontos específicos sobre as estruturas de governança dos órgãos e unidades de controle interno das unidades jurisdicionadas dos Poderes Judiciário e Legislativo, Ministério Público, Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores, a partir de informações coletadas em respostas ao questionário enviado (fls. 5/7, principal).

Ao todo foram enviados questionários a 70 órgãos e unidades de controle interno. Os temas abordados no questionário foram: a) independência; b) organização; c) avaliação de qualidade; d) trabalhos de avaliação de controles internos; e) objetividade na atuação dos auditores; f) trabalhos de co-gestão e prejuízos à imparcialidade; g) orçamento. A lista dos órgãos cujo órgão ou unidade de controle interno foi avaliado neste trabalho encontra-se anexada ao processo (fls. 8/9, principal).

Como o escopo era o de reconhecer algumas das principais práticas (princípios gerais) aplicados à atuação do órgão ou unidade de controle interno, a fim de formar opinião geral sobre as estruturas de governança; não foram analisados todos os itens passíveis de avaliação no contexto dos temas propostos nem foram analisados todos os aspectos da governança corporativa das unidade jurisdicionada.

(ç)

Apesar de constar do questionário pergunta sobre a realização recente de trabalhos nos sistemas de controles internos dos órgãos, esses sistemas, em si, não foram objetos de análise direta.

Também não foram verificados os métodos, as técnicas e o tipo de auditoria utilizados pelo órgão ou unidade de controle interno. Dessa forma, não há neste trabalho opinião ou recomendação a respeito da execução de auditorias operacionais ou de conformidade, ou sobre a adequação das técnicas utilizadas às práticas institucionais.

Com exceção da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Secretaria de Controle Interno da Casa Civil, integrantes, nos termos da Lei nº 10.180, de 6/2/ 2001, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, os demais órgãos e unidades de controle interno integrantes da Administração Pública Federal Direta, foram objeto de avaliação. Em ambos os casos, a avaliação é conveniente e oportuna, mas requer abordagem mais especializada.

Não foi enviado questionário ao TRT da 11ª região, Amazonas, devido a problemas de comunicação causados por incêndio recente ocorrido no Tribunal.

Não enviaram ou não chegou à equipe de auditoria as respostas dos órgãos/unidades de controle interno dos seguintes órgãos: Ministério Público da União, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região em Minas Gerais. Essas ausências representaram 4,28%, imaterial para o universo avaliado, mas que se enquadram no disposto no artigo 42 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), tendo sido objeto de determinação na proposta de encaminhamento.

3 - Método

Elaborou-se um questionário de 10 perguntas (fls. 5/7, principal) baseado nas prescrições de melhores práticas da unidade de auditoria interna, que foi enviado aos chefes dos órgãos e unidades de controle interno das unidades jurisdicionadas listadas no item 1.3. As respostas ao questionário foram consolidadas na "planilha de consolidação" (fls. 8/9, principal).

O trabalho restringiu-se a conhecer os aspectos de governança levantados dos órgãos e unidades de controle interno das unidades jurisdicionadas, por meio de informações e documentos obtidos em resposta ao questionário. Ou seja, não houve verificação in loco do funcionamento ou da estrutura das unidades.

4 - Critérios

Foram utilizados os seguintes padrões e normas como critérios:

Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna do Institute of Internal Auditors (IIA).

O IIA é a entidade internacional dedicada ao desenvolvimento profissional contínuo do auditor interno e da profissão de auditoria interna (¿) possui os seguintes documentos publicados e aceitos em diversos países: Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna; e Estrutura Geral das Práticas para o Exercício Profissional da Auditoria Interna (The Professional Practices Framework ¿ PPF).

Study 13. Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective (International Public Sector Study) do International Federation of Accountants (IFAC).

O IFAC é uma organização global da profissão contábil. Está presente em 122 países com a missão de proteger o interesse público encorajando alto nível de qualidade das práticas contábeis. O IFAC desenvolve normas internacionais de ética, auditoria, educação e normas públicas de contabilidade.

O Study 13 foi elaborado pelo Public Sector Committee (PSC) do IFAC, que tem a competência de tratar sobre assuntos envolvendo relatórios financeiros, contabilidade e auditoria do serviço público.

Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (3ª versão) do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

O IBGC é uma organização exclusivamente dedicada à promoção da governança corporativa no Brasil e o principal fomentador das práticas e discussões sobre o tema no país, tendo alcançado reconhecimento nacional e internacional.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC é um código bastante utilizado no Brasil e foi criado baseado nas melhores práticas divulgadas e discutidas no mundo inteiro.

Resolução CFC nº 986/2003 que aprova as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCT 12), que tratam do exercício da Auditoria Interna.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), criado pelo Decreto-Lei nº 9.295, de 27/5/ 1946, é uma Autarquia Especial de Caráter Corporativo, que tem por finalidade, entre outras, orientar, normatizar e fiscalizar o exercício da profissão contábil, por intermédio dos Conselhos Regionais de Contabilidade, cada um em sua base jurisdicional, nos Estados e no Distrito Federal.

Cabe salientar que as práticas de boa governança no Brasil ainda são extralegais, ou seja, não há uma legislação mandatória que obrigue as empresas a implantar estruturas sólidas de governança, exceto nos seguintes casos:

a) Empresas que emitem American Depositary Receipts (ADR) nível 2 ou 3 na bolsa de Nova Iorque, por determinação pela Lei Sarbannes Oxley [a mais ampla legislação sobre valores mobiliários promulgada, em 2002, nos Estados Unidos e que se aplica, também, às companhias estrangeiras que registraram ações ou títulos de dívida na Securities Exchange Commission (SEC), órgão equivalente à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) brasileira]; e

b) Empresas que possuam ações na Bovespa e que fazem parte dos níveis 1, 2 ou Novo Mercado, cuja obrigação é contratual.

Naturalmente que as disposições não se aplicam aos órgãos e unidades de controle interno avaliadas neste trabalho. Contudo, as conclusões aqui emanadas podem servir de subsídio para os estudos relacionados ao Projeto de Lei substitutivo da Lei nº 4320/1964.

II ¿ Governança na Administração Pública

1 - Elementos teóricos sobre governança

De acordo com o IBGC, "governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal".

Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), "governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital".

Ambos os conceitos trazem uma perspectiva de estrutura de governança baseada na visão de mercado. Por essa visão, o conselho de administração (CA) das empresas é o principal ator no desenho das diversas funções e competências dentro da organizações. O IFAC, em seu Study 13 comenta que:

"O foco de governança no setor privado é o conselho de administração. No setor público, (¿) não é possível desenvolver uma estrutura única ou um conjunto de recomendações sobre governança aplicada a todas as entidades governamentais (¿) Os stakeholders no setor público incluem ministros, eleitorado, parlamento, clientes e o público em geral, cada qual com um interesse legítimo, mas não necessariamente com qualquer "direito de propriedade".

Em qualquer que seja a perspectiva, uma boa estrutura de governança possibilita:

- ação mais profissional e atuante dos conselheiros fiscais e de administração (no caso das estatais ou autarquias com tais características);
- monitoramento mais efetivo da atuação dos gestores;
- controles internos monitorados e mais eficazes;
- adoção de estrutura de ouvidoria, vinculada diretamente ao Conselho de Administração, para recebimento de denúncias de fraude, corrupção e outras irregularidades;
- acompanhamento eficaz da atuação dos auditores independentes (ao menos, no caso das estatais e do Banco Central);
- fortalecimento da unidade de auditoria interna;
- outras ferramentas de controle e gestão.

Assim, uma estrutura de governança forte e eficiente para o Setor Público Federal, seria, na prática, uma primeira instância de controle para o TCU. Portanto, a atuação do Tribunal na melhoria e no fortalecimento do sistema de governança das organizações públicas e empresas estatais se constituiria numa ação de controle preventivo e em um mecanismo de articulação e indução da rede de controle.

Dois princípios basilares da constituição do código de boas práticas de governança corporativa do IBGC são de extrema importância para o TCU: a) transparência; e b) prestação de contas.

No tocante à transparência, mais do que a obrigação de informar, a Administração deve cultivar o desejo de informar, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros. A comunicação não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas deve contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação empresarial e que conduzem à criação de valor.

Os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos.

A unidade de auditoria interna (órgão ou unidade de controle interno no setor público) é um importante ator na estrutura de governança corporativa e tem como competência principal avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observados, de modo a auxiliar essas organizações a alcançarem suas missões institucionais.

2.2 Auditoria interna no setor público

O art. 74 da Constituição Federal dispõe que "os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno". Até o momento, apenas o Poder Executivo Federal instituiu o seu Sistema de Controle Interno (SCI-PEF), regulamentado pela Lei nº 10.180/2001, que estruturou e disciplinou os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de

Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e pelo Decreto nº 3.591/2000.

O art. 8º do Decreto 3.591/2000 definiu a composição do SCI-PEF, conforme se segue:

"I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;

II - as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;"

Nesse trabalho foram avaliados aspectos da atuação e das estruturas institucionais, do Poder Executivo: os órgãos setoriais do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores; e as unidades de controle interno dos Comandos Militares. Cabe salientar que a Advocacia-Geral da União não possui Secretaria de Controle Interno (Ciset) formalmente organizada. Também o órgão de controle interno da Casa Civil não teve seus aspectos de governança avaliados.

Apesar de o Sistema de Controle Interno dos Poderes Legislativo e Judiciário não estar formalmente instituído, os órgãos que os compõem possuem unidades de controle interno dentro de suas estruturas organizacionais. Os órgãos do Legislativo e do Judiciário, cuja unidade de controle interno foi avaliada neste trabalho, foram: a) Supremo Tribunal Federal (STF); b) Superior Tribunal de Justiça (STJ); c) Tribunais Regionais Federais integrantes da Justiça Federal; d) Tribunal Superior do Trabalho e Tribunais Regionais do Trabalho integrantes da Justiça Trabalhista; e) Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais integrantes da Justiça Eleitoral; f) Superior Tribunal Militar; g) Câmara dos Deputados; e h) Senado Federal. O Ministério Público da União, a despeito de integrante do escopo de trabalho, não respondeu ao questionário

Os órgãos e unidades de controle interno integrantes da Administração Pública Federal exercem suas atividades de modo a auxiliar o sistema de controle interno na consecução das seguintes finalidades constitucionais (art. 74, Constituição Federal de 1988):

"I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

Essas unidades são estruturadas para desempenharem papel típico de auditoria interna, como amplamente conhecida no setor privado. Reforçando essa idéia, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em sua norma técnica NBCT-12, estatui que a auditoria

interna é exercida nas pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Para o Conselho, "A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos." (NBC T-12)

Segundo as normas internacionais de auditoria interna do IIA, "auditoria interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação (assurance) e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle, e governança corporativa."

Diante do exposto e para esclarecer o escopo deste trabalho, as unidades auditadas, embora sejam, na sua maioria, denominadas como secretaria ou coordenadoria de controle interno, estão sendo avaliadas como unidades que exercem a função de auditoria interna.

3.2.3 Controles internos

O item 9 do questionário trata da questão da avaliação de controles internos. Controle interno, sob esse aspecto é entendido por (definição da Intosai):

"um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de accountability;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano."

A avaliação de controles internos é um processo mediante o qual se procura conhecer e avaliar a eficácia dos controles internos de uma entidade quanto à sua capacidade para evitar ou reduzir o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco na execução de seus processos e atividades, que possam impedir ou dificultar o alcance de objetivos estabelecidos.

É dever intrínseco à atividade da auditoria interna a avaliação para melhoria da eficácia dos sistemas de controles internos da organização.

III.2.3 Comentários sobre os resultados da pesquisa

O universo dos órgãos e unidades de controle interno integrantes dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores é composto por 71 unidades. Como já mencionado no item I deste relatório, foram enviados questionários a 70 unidades de controle interno. Dessas, a equipe recebeu resposta de 67, o que representa 94,4% do universo (71). Considera-se, assim, a amostra representativa para a análise e as inferências a seguir apresentadas.

O órgão/unidade de controle interno possui regulamento ou estatuto próprio?
(Item 2 do questionário)

Objetivo: permite verificar se existem disposições normativas que tratem do propósito, autoridade e responsabilidade da atividade do órgão/unidade de controle interno.

Unidades de CI %

Sim 45 67

Não 22 33

Total 67 100

Comentários:

Muitas unidades de controle interno responderam que possuem estatuto/regulamento próprio, porém, o que existe, são alguns artigos inseridos no estatuto/regulamento do órgão geral. Para esses casos foi considerado como se a unidade de controle possuísse estatuto/ regulamento próprio e estão incluídos nos 67%.

Ressalte-se que não é necessário que haja um regulamento específico para o órgão/unidade de controle interno, mas disposições normativas \hat{z} que podem constar do próprio estatuto/regulamento da organização \hat{z} que assegurem os requisitos de independência e qualidade da unidade.

O órgão/unidade de controle interno realiza planejamento dos trabalhos? (Item 3 do questionário)

Objetivo: permite verificar se a unidade de controle interno realiza planejamento anual de seus trabalhos.

Unidades de CI %

Sim 40 60

Não 27 40

Total 67 100

Comentários:

O planejamento é de extrema importância para preparação de qualquer trabalho. É no planejamento que se estabelecem os objetivos, os recursos utilizados para atingi-los e as atividades que serão objeto das auditorias no ano. Por meio do planejamento, a auditoria pode selecionar, com base em critérios objetivos, que áreas serão auditadas e que tipos de fiscalizações serão realizadas. Isso se torna essencial numa atividade de controle interno, pois não é possível fiscalizar todos os atos, contratos, controles internos, resultados de uma organização, por menor que seja.

Os funcionários que desempenham as funções de auditor interno (analistas ou outras denominações típicas da estrutura organizacional) prestam serviços específicos aos gestores do órgão (ex.: participação em comissões que realizam atos de gestão ou cessão para realização de atividades administrativas) ou são responsáveis pela condução ou implementação de algum processo de trabalho da organização (ex.: gestão de sistemas de custos)? (Item 4 do questionário)

Objetivo: permite avaliar até que ponto a participação em atividades típicas de gestão pode contribuir para a constituição de prejuízos para a atuação objetiva dos auditores internos e independente do órgão/unidade de controle interno.

Unidades de CI %

Sim 31 48

Não 34 52

Total 67 100

Comentário:

Dentre as 31 unidades de controle interno que realizam trabalhos operacionais:

- 8 participam em comissão de sindicância (tarefa típica de gestor, que se confunde com o papel de Corregedoria, que não é típico de unidade de auditoria interna);
- 13 participam de outras comissões;
- 10 participam em diversas atividades de gestão.

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), o órgão de controle interno é responsável pela implantação de sistemas de custos (tarefa típica de gestor).

A quem o órgão/unidade de controle interno se reporta? (Item 5 do questionário)

Objetivo: permite avaliar o nível de independência da unidade de controle interno. O ideal é que a unidade esteja vinculada ao órgão máximo da entidade. Ou seja, o diretor executivo de auditoria deve estar subordinado a um nível dentro da organização que permita à atividade de auditoria cumprir suas responsabilidades (item 1110 das normas). Vinculações que não sejam dessa natureza podem implicar prejuízos à atuação da unidade. As respostas "sim" e "não" respondem à seguinte pergunta: as unidades de controle interno estão ligadas ao dirigente máximo do órgão?

Unidades de CI %

Sim 31 46

Não 36 54

Total 67 100

Comentários:

No apêndice II encontra-se planilha detalhada com relação a este item (fls. 10/11, principal). Nesta é possível observar que a maioria dos Tribunais Regionais do Trabalho estão adequadamente vinculados ao dirigente máximo do órgão. No caso dos Tribunais Regionais Eleitorais, a maioria está vinculada a Diretorias-Gerais e equivalentes.

A atividade de auditoria e controle interno dos Comandos do Exército e da Aeronáutica é realizada pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), respectivamente. A essas secretarias também compete as atividades de execução orçamentária, administração financeira e contabilidade (art. 22 do Decreto 5.196, de 26 de agosto de 2004 é SEFA; e art. 16, I do Decreto 5.751, de 12 de abril de 2006). Desse modo, nessas unidades podem surgir conflitos de interesses à medida que os auditores fiscalizam atividades de gestão realizadas por servidores integrantes da própria unidade e do próprio superior hierárquico.

O órgão/unidade de controle interno possui política de independência dos auditores? (Item 6 do questionário)

Objetivo: permite verificar se a unidade possui política de promoção da objetividade dos auditores de forma a prevenir possíveis conflitos de interesses.

Unidades de CI %

Sim 4 6

Não 63 94

Total 67 100

Comentários:

"Os auditores internos devem ter atitude imparcial e isenta e evitar conflitos de interesses" (item 1120 das normas). De acordo com o código de ética do IIA, no que se refere à objetividade:

Auditores internos apresentam o mais alto grau de objetividade profissional na coleta, avaliação, comunicação de informações sobre a atividade ou processo em exame. Auditores internos geram uma avaliação equilibrada de todas as circunstâncias relevantes e não são influenciados de forma indevida pelos seus próprios interesses ou por outros, na formulação de julgamentos (opiniões).

O órgão/unidade de controle interno possui política de desenvolvimento profissional contínuo? (Item 7 do questionário)

Objetivo: permite verificar se a unidade propicia o desenvolvimento profissional dos auditores internos de forma que estes se atualizem, se desenvolvam e mantenham os conhecimentos e habilidades necessários para o exercício de suas atribuições.

Unidades de CI %

Sim 22 33

Não 45 67

Total 67 100

Comentários:

Considerou-se que as unidades de controle interno que instituem planejamento anual de treinamento dos auditores, possuem política de educação continuada (desenvolvimento profissional contínuo). Por esse raciocínio, todas as vezes que se estabelece um processo de planejamento, é natural que se estabeleça em conjunto os requisitos técnicos, que envolverão naturalmente a necessidade de capacitação, que suportarão no plano da gestão das pessoas, o alcance dos objetivos instituídos no plano. Se a premissa não é verdadeira e não pode ser testada nesse trabalho e então não há política de desenvolvimento profissional instituída em nenhum dos órgãos pesquisados.

Há avaliações periódicas internas e/ou externas da qualidade dos trabalhos do órgão/unidade de controle interno? (Item 8 do questionário)

Objetivos: permite verificar se o órgão/unidade de controle monitora a qualidade dos seus trabalhos, confirmando que os trabalhos foram realizados de acordo com as melhores práticas e com as normas internas.

Unidades de CI %

Sim 9 13

Não 58 82

Total 67 100

Comentários:

Dentre as 9 unidades que realizam avaliação de qualidade:

- 3 alegaram que possuem a avaliação da ISO (fato não comprovado neste trabalho);

- 5 alegaram que possuem apenas avaliações internas dos trabalhos realizados (fato não comprovado neste trabalho);

- 1 alegou que possui avaliação interna e externa (fato não comprovado neste trabalho).

Houve, no último ano, algum trabalho realizado sobre a avaliação dos procedimentos de controles internos da organização? Caso positivo, relacionado a quais processos? (Item 9 do questionário)

Objetivo: permite verificar se os sistemas de controles internos estão sendo avaliados e monitorados pelos órgãos/unidades de controle interno, de modo a garantir maior confiabilidade às operações e processos de trabalho das organizações.

Unidades de CI %

Sim 23 34

Não 44 66

Total 67 100

Comentários:

Salienta-se que a avaliação dos sistemas de controles internos da organização é tarefa inerente à função de auditor interno de qualquer entidade, seja pública ou privada.

O orçamento do órgão/unidade de controle interno é considerado suficiente para que este desenvolva suas atividades de forma eficaz? (Item 10 do questionário)

Objetivo: permite verificar se os recursos postos à disposição do órgão/unidade de controle interno (ex. materiais e pessoais) são apropriados e suficientes para que se o alcance o resultado planejado.

Comentários:

Aproximadamente 50% das unidades de controle interno consideraram que a pergunta não se aplicava devido ao fato de não possuir orçamento próprio. A rigor, a pergunta não expressou exatamente o que se pretendia, pois o objetivo era saber se haviam recursos postos à disposição da unidade e não se esta estava nominalmente contemplada no orçamento do órgão. Assim, não se atingiu o objetivo esperado com o questionamento e, por isso, não foi matéria de análise neste trabalho.

III - Achados, Determinações e Recomendações

Independência dos órgãos e unidades de controle interno e objetividade dos auditores

A unidade de controle deve ser vinculada ao dirigente máximo do órgão como forma de garantir um maior grau de independência para efetuar seus trabalhos. Evita-se, assim, que os trabalhos e resultados da auditoria interna sejam influenciados pelos próprios gestores do órgão.

Condição 1: órgãos e unidades de controle interno não-vinculados ao dirigente máximo do órgão, em 54% dos órgãos pesquisados.

Critério:

- Practice Advisory 1110-1 (Normas Internacionais de Auditoria Interna): "O Chefe da Auditoria Interna deve se reportar ao órgão da organização que permita a auditoria interna realizar suas responsabilidades"; "Idealmente, o Chefe de Auditoria Interna deveria

se reportar funcionalmente ao Conselho e administrativamente ao presidente da organização"

- Governance in the Public Sector (IFAC), item 248: "A auditoria interna deve ser objetiva e, quando possível, operacionalmente independente da gerência da organização"

- Código do IBGC, item 2.34: "A auditoria interna deve reportar-se ao Comitê de Auditoria ou, na falta deste, ao Conselho de Administração".

A Decisão 507/2001 - Plenário do TCU: "8.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da SFC junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal (ç)"

Causa: não identificada.

Efeito: risco de prejuízo à independência de atuação do órgão ou unidade de controle interno.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice II (fls. 10/11, principal).

Recomendação: os órgãos devem envidar esforços para alterar a estrutura organizacional, de modo que o órgão/unidade de controle interno seja subordinado diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade, como já exigido dos órgãos do Poder Executivo (conforme Decreto 3.591/2000) e à semelhança do teor aposto na Decisão TCU 507/2001 - Plenário.

Condição 2: unidades de controle interno dos Comandos da Aeronáutica e Exército inseridos na mesma Secretaria que executa atividades típicas de gestão, entre as quais a de execução orçamentária, administração financeira e contabilidade.

Critério:

- Normas Internacionais de Auditoria Interna 1100: "A atividade de auditoria interna deve ser independente e os auditores internos devem ser objetivos na execução de seu trabalho".

- Governance in the Public Sector (IFAC), item 248: "A auditoria interna deve ser objetiva e, quando possível, operacionalmente independente da gerência da organização".

- Código do IBGC, item 2.34: "A auditoria interna deve reportar-se ao Comitê de Auditoria ou, na falta deste, ao Conselho de Administração".

Causa: não identificada.

Efeito: risco de prejuízo à independência do órgão ou unidade de controle interno e à objetividade dos auditores.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 433 e 444, Anexo I), art. 22 do Decreto 5.196, de 26 de agosto de 2004 ç SEFA; e art. 16, I do decreto 5.751, de 12 de abril de 2006.

Recomendação: aos Comandos da Aeronáutica e Exército que envidem esforços para alterar a estrutura organizacional, de modo a que a unidade de controle interno seja uma unidade independente, separada de qualquer outra que exerça atividade de gestão, e

seja subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade, como já exigido dos órgãos do Poder Executivo (conforme Decreto 3.591/2000).

Política para promoção da objetividade dos auditores

Uma política formal de objetividade estabelece as normas profissionais que os auditores internos devem seguir de forma a evitar conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade nos resultados dos trabalhos. Por exemplo, o auditor interno não deve auditar atividades pelas quais ele era o responsável recentemente. Critérios para a criação da política de objetividade dos auditores internos encontram-se nas normas internacionais do IIA e nas normas brasileiras de contabilidade.

Condição: órgão ou unidade de controle interno não possui política formal que estipule regras para objetividade de seus auditores, em 94% dos órgãos pesquisados.

Critério:

- Practice Advisory 1120-1 (Normas Internacionais de Auditoria Interna do Institute of Internal Auditors): "A auditoria interna deve adotar política que contenha seu comprometimento de conduzir suas atividades de modo a evitar conflitos de interesses e de divulgar qualquer atividade que possa resultar em um possível conflito de interesse".

Causa: não identificada.

Efeitos:

- a) possibilidade de conflito de interesses em alguns trabalhos, e
- b) comprometimento dos resultados de trabalhos, por falta de imparcialidade.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice I (fls. 8/9, principal).

Recomendação: os órgãos e unidades de controle interno das organizações devem envidar esforços para que se crie uma política formal de independência funcional, por intermédio do estabelecimento de padrões de objetividade individual sobre os trabalhos, em documento normativo oficial, que seja efetivada e monitorada.

Política para delimitação de atuação de trabalhos dos auditores internos ou da auditoria interna

A realização de trabalhos que não sejam típicos de auditoria pelos auditores internos aumenta o risco de parcialidade das decisões, além de deslocar auditores de tarefas que não são de sua competência. A imparcialidade é comprometida quando o auditor exerce funções de gestor e depois audita o trabalho executado.

Condição: auditores internos realizam trabalho não típico de auditoria, em 48% dos órgãos pesquisados.

Critério:

- Practice Advisory 1130.A1 (Normas Internacionais de Auditoria): "Auditores internos não devem assumir responsabilidades operacionais. Se a gerência superior demanda trabalhos que não sejam de auditoria aos auditores internos, fica entendido que eles não estão atuando como auditores internos (ι)"

Causa: ausência de delimitação do trabalho do auditor em regulamento/estatuto da organização.

Efeito: risco de prejuízo à independência da unidade de auditoria interna e ao auditor interno quando da realização da auditoria nas operações cujos responsáveis pela concepção ou implementação sejam os próprios auditores internos.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice I (fls. 8/9, principal).

Recomendação: os órgãos e as unidades de controle interno dos órgãos devem envidar esforços para que se evite que os auditores internos desempenhem tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores, e devem inserir no regulamento/estatuto da unidade limitação para o exercício destas tarefas.

Qualidade dos trabalhos da unidade de controle interno

A avaliação de qualidade dos trabalhos da auditoria interna traz como benefícios: (i) segurança de que os trabalhos desenvolvidos estão de acordo com o estatuto ou regulamento; (ii) confirmação de que os trabalhos foram desenvolvidos de forma eficiente e eficaz, e (iii) garantia da qualidade dos trabalhos. Deve ser uma atividade contínua de modo a comprometer todo o quadro da auditoria com a qualidade e o cumprimento das normas internas e externas de auditoria.

Condição: não realização de avaliação periódica, interna e/ou externa, da qualidade dos trabalhos da unidade, em 87% dos órgãos pesquisados.

Critério:

- Normas Internacionais de Auditoria Interna (IIA), item 1300: "O Chefe da Auditoria Interna deve desenvolver e manter um programa de qualidade e melhorias que cubra todos os aspectos da atividade de auditoria interna e monitore continuamente a sua efetividade. O programa inclui avaliações de qualidade internas e externas e contínuo monitoramento (¿)"

Causa: não identificada.

Efeito: risco de realização de trabalhos sem atendimento a padrões mínimos que garantam a segurança dos achados e a implementabilidade das recomendações.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice I (fls. 8/9, principal).

Recomendação: os órgãos e as unidades de controle interno das organizações devem envidar esforços para que seja desenvolvido um programa de monitoramento da qualidade do trabalho dos auditores internos. Assim devem ser levadas a efeito avaliações internas, externas ou ambas.

Política de desenvolvimento profissional contínuo

A educação continuada do auditor interno é prerrogativa básica instituída em todas as normas de auditoria para desenvolvimento da capacidade técnica e aumento da qualidade dos trabalhos da unidade. A unidade de controle interno deve planejar o desenvolvimento das competências de seu quadro de acordo com as suas necessidades.

Condição: ausência de política formal de desenvolvimento profissional contínuo para os auditores, em 67% dos órgãos pesquisados.

Critério:

- Normas Internacionais de Auditoria Interna (IIA), item 1230: "Os auditores internos devem desenvolver seus conhecimentos, habilidades e outras competências por meio de um desenvolvimento profissional contínuo".

Causa: não identificada.

Efeitos: risco de o auditor não contribuir efetivamente para a melhoria organizacional, por causa de sua desatualização educacional em temas afetos à sua área de atuação.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice I (fls. 8/9, principal).

Recomendação: os órgãos e as unidades de controle interno dos órgãos devem envidar esforços para que se desenvolva e estabeleça uma política desenvolvimento profissional contínuo para os auditores internos.

Propósito, autoridade e responsabilidade da unidade de auditoria interna

A regulamentação da atuação do órgão ou unidade de controle interno possibilita divulgar para toda a organização, inclusive para o dirigente máximo, o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de auditoria interna, além de auxiliar na análise do desempenho da atuação da própria unidade de controle interno.

Condição: ausência de regulamento com o propósito, autoridade e responsabilidade do órgão ou unidade de controle interno, em 22% dos órgãos pesquisados.

Critério:

- Normas Internacionais de Auditoria Interna (IIA), item 1000: "O propósito, autoridade e responsabilidade da auditoria interna deve estar formalmente definida em um estatuto/regulamento, consistente com os padrões de auditoria interna e aprovado pelo Conselho"

Causa: não identificada.

Efeitos:

a) risco de desconhecimento, pelas demais unidades do órgão, da posição da unidade de controle interno em relação à organização, inclusive quanto ao acesso a todos os registros, documentos e informações necessários aos seus trabalhos;

b) dificuldade de gerenciamento e monitoramento do desempenho da atividade de auditoria interna.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice I (fls. 8/9, principal).

Recomendação: os órgãos e unidades de controle interno dos órgãos devem envidar esforços para que se estabeleçam disposições normativas, as quais devem ser revisadas periodicamente, sobre o propósito, a autoridade e a responsabilidade da unidade de controle interno que inclua, principalmente, a autorização ao acesso das informações, registros e documentos do órgão e a posição da unidade dentro da organização.

Planejamento das atividades da unidade de auditoria interna

Planejamento é uma atividade de extrema importância para a execução de qualquer atividade, não sendo diferente para os órgãos ou unidades de controle interno. O planejamento fornece orientação dos trabalhos a serem realizados, baseado nas áreas mais relevantes e de risco para a organização.

Condição: não realização de planejamento anual das atividades do órgão ou unidade de controle interno, em 40% dos órgãos pesquisados.

Critério:

- Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCT 12), item 12.2.1:

"O planejamento do trabalho da Auditoria Interna compreende os exames preliminares das áreas, atividades, produtos e processos, para definir a amplitude e a época do trabalho a ser realizado, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela administração da entidade".

"O planejamento deve ser documentado e os programas de trabalho formalmente preparados, detalhando-se o que for necessário à compreensão dos procedimentos que serão aplicados, em termos de natureza, oportunidade, extensão, equipe técnica e uso de especialistas".

- Normas Internacionais de Auditoria Interna (IIA), item 2010: "O chefe da auditoria interna deve estabelecer um planejamento baseado em riscos para determinar as prioridades da auditoria interna, consistente com os objetivos da organização".

Causa: não identificada.

Efeitos: risco de retrabalho ou de formação de lacunas no processo de definição de áreas auditadas anualmente, especialmente no tocante ao risco, devido à dificuldade de estabelecimento de uma visão holística de atuação.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice I (fls. 8/9, principal).

Recomendação: os órgãos e as unidades de controle interno dos órgãos devem envidar esforços para que se crie um planejamento anual dos seus trabalhos, baseado em análise das maiores áreas de risco, aprovado pelo conselho (ou órgão equivalente).

Atuação da unidade de controle interno em trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos

A avaliação dos sistemas de controles internos é um trabalho intrínseco aos órgãos e unidades de controle interno. Ele possibilita monitoramento da eficácia desses sistemas no tocante a processos críticos e possibilita melhorias nos controles internos e diminuição dos riscos de erros e fraudes na execução desses processos. É um trabalho extremamente relevante para o órgão, além de favorecer o fortalecimento da rede de controle.

Condição: não realização, no último ano, de qualquer trabalho de avaliação de sistemas de controles internos do órgão, em 66% dos órgãos pesquisados.

Critérios:

- Normas Internacionais de Auditoria Interna (IIA), item 2120: "A atividade de auditoria interna deve assistir a organização na manutenção de controles efetivos, avaliando sua efetividade e eficiência e promovendo contínuas melhorias". (grifo nosso)

- Código do IBGC, item 2.34: "A auditoria interna deve reportar-se ao Comitê de Auditoria ou, na falta deste, ao Conselho de Administração. Sua competência é verificar o funcionamento dos controles internos e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observados". (grifo nosso)

- Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCT 12), item 12.1.1.3: "A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos". (grifo nosso)

Causas:

a) falta de previsão estatutária para realização de trabalhos dessa natureza, e
b) ausência de previsão, no planejamento anual da auditoria, de atuação dessa natureza.

Efeitos: risco de que, devido à não-avaliação periódica, os sistemas de controles internos não funcionem adequadamente levando a que deficiências nesses sejam de tal ordem que favoreçam a criação de ambiente propício a erros e fraudes.

Evidência: respostas ao questionário encaminhado (fls. 1/667, Anexo I), consolidadas na planilha constante do Apêndice I (fls. 8/9, principal).

Recomendação: os órgãos devem envidar esforços para que se insira no estatuto/regulamento da unidade de controle interno e nos documentos de planejamento anual a previsão de se realizar trabalhos de avaliação do funcionamento dos sistemas de controles internos da organização.

V é Proposta de encaminhamento

Pelo exposto ao longo deste relatório, propõe-se:

Recomendar aos órgãos/unidades de controle interno dos órgãos listados a seguir, com base no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

envidem esforços para que seja desenvolvido um programa de monitoramento da qualidade do trabalho da auditoria interna, por meio de avaliações internas e/ou externas;

Ministério da Defesa é Comando da Aeronáutica; Ministério da Defesa (Ciset/MD); Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Superior do Trabalho; Conselho da Justiça Federal; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Regional do

Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região;

avaliem a conveniência e oportunidade de reposicionar hierarquicamente seu órgão/unidade de controle interno de modo que esteja subordinada diretamente ao dirigente máximo da organização, vedada a delegação a outra autoridade, como já exigido dos órgãos do Poder Executivo (conforme Decreto 3591/2000);

Ministério da Defesa é Comando da Marinha; Ministério da Defesa é Comando do Exército; Ministério da Defesa é Comando da Aeronáutica; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral de Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

avaliem a conveniência e a oportunidade de se emitir um termo de objetividade e confidencialidade, que deve ser assinado por todos os auditores, de modo que se evidencie a aceitação e o comprometimento dos mesmos para com as regras de objetividade e confidencialidade criadas.

Ministério da Defesa é Comando da Marinha; Ministério da Defesa é Comando do Exército; Ministério da Defesa é Comando da Aeronáutica; Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Superior do Trabalho; Conselho da Justiça Federal; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do

Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região.

2) Recomendar aos Comandos do Exército e da Aeronáutica, com base no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que avaliem a conveniência e oportunidade de reposicionar hierarquicamente sua unidade de controle interno de modo que esteja subordinada diretamente ao dirigente máximo da organização, vedada a delegação a outra autoridade, como já exigido dos órgãos do Poder Executivo (conforme Decreto 3591/2000);

3) Determinar aos órgãos/unidades de controle interno dos órgãos listados a seguir, com base no inciso II do art. 250 do RI/TCU, que, no prazo de 180 dias:

a) emitam disposições normativas sobre a atividade da auditoria interna (em forma de regulamento ou qualquer outro documento interno formal), as quais tratem, pelo menos:

a.1) da posição da unidade de auditoria interna na organização;

a.2) da autoridade da unidade de auditoria interna na organização, incluindo

a.2.1) autorização de acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e propriedades físicas relevantes para executar suas auditorias;

a.2.2) obrigação dos departamentos da organização de divulgarem as informações solicitadas pela auditoria de forma tempestiva e completa sob pena de falta funcional;

a.2.3) possibilidade de obter apoio necessário dos funcionários dos departamentos onde a auditoria está sendo realizada e de assistência de especialistas/profissionais quando considerado necessário de dentro ou de fora da organização.

a.3) compromisso de confidencialidade por parte dos auditores;

a.4) âmbito de atuação das atividades da auditoria interna, inclusive prevendo trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos;

a.5) a natureza de eventuais trabalhos de consultoria que a unidade de auditoria interna preste à organização;

a.6) proibição de participação em atividades que possam caracterizar co-gestão e por isso inviabilizem sua avaliação posterior.

Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região;

b) emita um documento formal contendo as regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções;

Ministério da Defesa e Comando da Marinha; Ministério da Defesa e Comando do Exército; Ministério da Defesa e Comando da Aeronáutica; Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Superior do Trabalho; Conselho da Justiça Federal; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região; Tribunal

Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região.

4) Determinar aos órgãos/unidades de controle interno dos órgãos listados a seguir, com base no inciso II do art. 250 do RI/TCU, que sejam realizadas auditorias de avaliação de sistemas de controles internos.

Ministério da Defesa e Comando da Marinha; Ministério da Defesa e Comando da Aeronáutica; Ministério das Defesa (Ciset/MD); Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Conselho da Justiça Federal; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região;

5) Determinar ao dirigente máximo dos órgãos listados, com base no inciso II do art. 250 do RI/TCU, que não permita que a unidade de controle interno exerça atividades próprias e típicas de gestores.

Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal

Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª

Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região.

6) Determinar ao Ministério Público da União, ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região em Minas Gerais, com base no artigo 42 da Lei 8.443/1992, que nos próximos trabalhos desta Corte de Contas apresente todas as informações solicitadas pela equipe de fiscalização.

7) Encaminhar cópia deste relatório e respectivo voto e acórdão, para conhecimento, à:

a) Gabinete do Senador Renato Casagrande, para subsidiar os estudos que vem sendo promovidos para modificação da Lei 4320, de 1964;

b) SECEX-3, para acompanhamento das deliberações concernentes aos órgãos do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores;

c) ADPLAN, para subsidiar a elaboração do plano de fiscalização; e

d) ADNOR, para subsidiar o desenvolvimento de sistemáticas de avaliação das estruturas de governança no setor público.

e) SEMAG, para subsidiar a elaboração do relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República."

É o relatório.

Voto do Ministro Relator

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Atuo com fundamento no art. 4º da Portaria TCU nº 313, de 18/12/2008, tendo em vista a mudança de relatoria realizada mediante sorteio.

Trata-se de relatório de levantamento (de natureza operacional) realizado nos órgãos e unidades de controle interno do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de: "a) levantar informações a respeito da atuação dos órgãos de controle interno mencionados, com vistas a avaliar a compatibilidade com as normas de auditoria interna e boas práticas de governança nacionais e internacionais; b) obter conhecimentos para desenvolvimento de metodologia para avaliação de estrutura de governança, especificamente com relação às unidades de controle interno no serviço público".

O levantamento está inserido no Tema de Maior Significância (TMS) nº 9 é Governança no Setor Público do Plano de Fiscalização do TCU, aprovado pelo Plenário em 2008. Trabalhos correlatos a esse tema estão sendo desenvolvidos: o TC 025.815/2008-2, que trata da avaliação das estruturas de governança da Petrobras, sob relatoria do eminente Ministro Augusto Nardes; e o TC-026.356/2008-2, que trata da atuação da unidade de auditoria interna da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), relatado pelo eminente Ministro Benjamim Zymler.

Inicialmente, enfatizo a relevância desse levantamento, baseado em ampla pesquisa sobre as melhores práticas internacionais e do setor privado, constituindo-se em estudo que sistematiza e traz à luz as características institucionais gerais dos órgãos e unidades de controle interno do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores.

Nesse levantamento, foram compiladas, examinadas e comparadas informações que subsidiam esta Corte com análises e conclusões muito oportunas, especialmente quando se consideram as prioridades institucionais de desenvolver meios de coordenação das ações das instituições integrantes da rede de controle e de consolidar mudanças na apresentação e exame dos processos de contas das unidades jurisdicionadas, que são marcas da gestão do eminente Presidente Ubiratan Aguiar.

Uma estrutura de governança forte e eficiente representa uma primeira instância de controle da Administração Pública, o que faz com que a atuação do Tribunal na melhoria e fortalecimento do sistema de governança das organizações públicas constitua uma forma de controle preventivo e um mecanismo de articulação e indução da rede de controle.

II

Dentre as análises empreendidas pela Unidade Técnica, reportadas no relatório precedente, reservo destaque especial a algumas.

Quanto ao planejamento anual dos trabalhos, 40% das unidades de controle interno pesquisadas informaram que não o realizam. Nesses casos, o planejamento anual não está registrado em documento formal, aprovado pelo dirigente (ou colegiado) máximo do órgão/unidade de controle interno.

No planejamento anual são estabelecidos os objetivos, os recursos disponíveis e as áreas, processos e atividades que serão auditadas com base em critérios objetivamente definidos. Esse planejamento é primordial para o controle interno, pois não é possível fiscalizar e avaliar todos os atos e contratos, ações e projetos e processos de uma organização. É no planejamento anual que órgão/unidade de controle interno declara o seu custo de oportunidade.

Em 48% dos casos, as unidades/órgãos pesquisados relataram que seus auditores envolvem-se diretamente na condução de atividades típicas de gestão. Em alguns casos, os auditores participam da implantação de sistemas gerenciais. Em outros, são chamados a participar de comissões de sindicância: a função de auditoria é confundida com a função de correição.

A participação de auditores em atividades típicas de gestores, a despeito de possível e até desejável, quando possam, de fato, contribuir para o aprimoramento da gestão da organização, deve representar situação de excepcionalidade, que não concorra com as atividades típicas de auditoria. O desvio de foco na atuação fragiliza o sistema de controle interno.

Essa confluência de funções (auditoria e correição) pode ser fruto da mimetização do modelo institucional da Controladoria-Geral da União (CGU), o qual congrega, em sua estrutura, as funções de ouvidoria, correição, auditoria pública e controle interno, prevenção e combate à corrupção. No entanto, as unidades/órgãos pesquisados

devem estar atentos ao fato de que, no âmbito daquele Ministério, essas funções estão segregadas entre secretarias e unidades diferenciadas, cabendo à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) o exercício da função de órgão central de auditoria pública e controle interno do Poder Executivo Federal.

Em 67% dos casos, o órgão/unidade de controle interno não adota política contínua de desenvolvimento profissional, que contribua para que os auditores se mantenham atualizados e desenvolvam os conhecimentos e habilidades necessários ao exercício de suas atribuições.

A definição da política de desenvolvimento de pessoal deve ser consentânea com as diretrizes de planejamento, uma vez que, a depender da forma e escopo de atuação ou mesmo na ausência de um único escopo, os auditores tenham que se capacitar sob uma carga horária anual mínima, condizente com suas atribuições.

Sobressai dentre tantas constatações relevantes, o fato de que 54% das unidades pesquisadas informaram que não estão vinculadas diretamente ao dirigente máximo do órgão. Entenda-se incluída na expressão "dirigente máximo" os órgãos colegiados aos quais cabem as deliberações finais em matéria administrativa.

As melhores práticas internacionais e empresariais indicam que a unidade de controle deve estar vinculada ao dirigente máximo do órgão, como forma de garantir maior grau de independência em relação às demais unidades internas e maior efetividade de seus trabalhos.

É com fundamento nesse entendimento consolidado no campo da auditoria que acolho a proposta da Unidade Técnica de endereçar recomendação aos Comandos da Aeronáutica, Marinha e Exército para que avaliem a oportunidade e a necessidade de reposicionar suas unidades de controle interno, subordinando-a diretamente aos comandantes, de forma a não permanecerem vinculadas a unidade que exerça atividade de gestão. Idêntica recomendação deve ser dirigida aos Tribunais do Poder Judiciário que ainda não adotam essa estrutura, identificados na proposta de acórdão.

Registro, como exemplo de boa prática, que quase todas as unidades integrantes da Justiça Trabalhista estão adequadamente posicionadas, vinculadas à Presidência dos tribunais, situação que contribui para uma estrutura mais coerente de governança. Talvez essa situação decorra de reflexões sobre o caso do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, em 1999.

III

Em 2001, este Tribunal tratou do quesito independência do órgão de controle interno, na Decisão TCU nº 507/2001-Plenário, quando decidiu:

"8.3 recomendar à Casa Civil da presidência da República que promova estudos técnicos no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade do reposicionamento hierárquico da Secretaria Federal de Controle Interno à SFC junto ao órgão máximo do poder Executivo, retirando-a do Ministério da Fazenda, de modo a prestigiar-se o aumento no grau de independência funcional da entidade, em face da busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal.

Como relatou a Unidade Técnica (fl. 13), essa recomendação contribuiu para a decisão de criar a Controladoria-Geral da União (CGU) vinculada à Presidência da República.

Passados quase dez anos da implantação da Controladoria-Geral da União (CGU), o momento é mais do que oportuno para que se promovam melhorias institucionais também nas estruturas de controle interno dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, e dos órgãos do Poder Executivo que não estão diretamente vinculados à CGU, a exemplo do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, de modo a também propiciar aumento no grau de independência funcional do controle interno, sempre na busca de maior eficiência no desempenho das competências definidas no art. 74 da Constituição Federal, conforme bem mencionado na Decisão TCU nº 507/2001 à Plenário, da lavra do eminente Ministro Marcos Vilaça.

Acolho, com ajustes e adendos, a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica.

Entendo que o relatório, esta proposta de deliberação e o acórdão que vier a ser proferido devem ser encaminhados, também:

ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Nacional de Justiça, com vistas a subsidiar seus trabalhos de supervisão das unidades jurisdicionadas, fazendo o registro de que o Ministério Público da União, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região não responderam ao questionário;

à Advocacia-Geral da União, para subsidiar os trabalhos de implantação de sua Secretaria de Controle Interno; e

à Casa Civil da Presidência da República, para subsidiar os trabalhos do Comitê Técnico de Auditoria instituído pela Portaria nº 13, de 23/4/2009.

Tendo em vista que, uma vez iniciada (por meio deste trabalho) a avaliação das unidades/órgãos de controle interno, revela-se necessário acompanhar a evolução organizacional e funcional dessas unidades, comparativamente ao que foi constatado neste levantamento, entendo ser pertinente determinar à Segecex que elabore estratégia de acompanhamento que leve em conta a realização periódica de levantamentos similares, a ampliação dos quesitos de governança a serem examinados, e a inclusão de unidades/órgãos que não foram objeto do presente levantamento

Concluo externando minha convicção de que a observância das recomendações e determinações emanadas neste processo contribuirá para aperfeiçoar a estrutura de governança das unidades jurisdicionadas avaliadas e para o desenvolvimento de um sistema mais sólido de controle interno, requisito essencial para que os órgãos da Administração Pública Federal e esta Corte de Contas alcancem maior efetividade no cumprimento de suas missões institucionais.

Ante o exposto manifesto-me no sentido de que seja adotada a Proposta de Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de maio de 2009.

Weder de Oliveira

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento em que ora se avalia a estrutura de governança de órgãos e unidades de controle interno do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de: a) levantar informações a respeito da atuação dos órgãos de controle interno mencionados, com vistas a avaliar a compatibilidade com as normas de auditoria interna e boas práticas de governança nacionais e internacionais; e b) obter conhecimentos para desenvolvimento de metodologia para avaliação de estrutura de governança, especificamente com relação às unidades de controle interno no serviço público.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar aos órgãos/unidades de controle interno das unidades jurisdicionadas identificadas após cada subitem a seguir indicado, com base no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que:

9.1.1. desenvolvam programa de monitoramento da qualidade do trabalho da auditoria interna

Ministério da Defesa e Comando da Aeronáutica; Ministério da Defesa (Ciset/MD); Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Superior do Trabalho; Conselho da Justiça Federal; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região;

9.1.2. normatizem a atividade da auditoria interna pelo menos quanto aos seguintes aspectos:

9.1.2.1. posicionamento do órgão/unidade de controle interno na organização;

9.1.2.2. autoridade do órgão/unidade de controle interno na organização,

incluindo:

9.1.2.2.1. autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e propriedades físicas relevantes para executar suas auditorias;

9.1.2.2.2. obrigatoriedade de os departamentos da organização apresentarem as informações solicitadas pelo órgão/unidade de controle interno, de forma tempestiva e completa;

9.1.2.2.3. possibilidade de obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas a auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário;

9.1.2.3. âmbito de atuação das atividades de auditoria interna, inclusive quanto à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos;

9.1.2.4. natureza de eventuais trabalhos de consultoria interna que o órgão/unidade de controle interno preste à organização;

9.1.2.5. participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar co-gestão e por isso prejudiquem a independência dos trabalhos de auditoria;

9.1.2.6. estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções

Ministério da Defesa é Comando da Marinha; Ministério da Defesa é Comando do Exército; Ministério da Defesa é Comando da Aeronáutica; Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Superior do Trabalho; Conselho da Justiça Federal; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal

Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região;

9.1.3. realizem auditorias de avaliação de sistemas de controles internos

Ministério da Defesa e Comando da Marinha; Ministério da Defesa e Comando da Aeronáutica; Ministério da Defesa (Ciset/MD); Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE); Câmara dos Deputados; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Conselho da Justiça Federal; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região;

9.1.4. disciplinem a participação dos auditores dos órgãos e unidades de controle interno em atividades próprias e típicas de gestores

Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal

Regional do Trabalho da 19ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região;

9.2. recomendar ao dirigente ou órgão colegiado máximo das unidades jurisdicionadas a seguir indicadas, com base no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que reposicionem hierarquicamente seu órgão/unidade de controle interno para que este lhe seja diretamente subordinado

Ministério da Defesa é Comando da Marinha; Ministério da Defesa é Comando do Exército; Ministério da Defesa é Comando da Aeronáutica; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral de Goiás; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

9.3. encaminhar cópia deste relatório e respectiva proposta de deliberação e acórdão, além das peças analíticas e informativas do volume principal deste processo (fls. 8 a 11), para conhecimento:

9.3.1. ao Exmo. Sr. Senador Renato Casagrande, para subsidiar os estudos que vêm sendo promovidos para modificação da Lei nº 4.320/1964;

9.3.2. ao Conselho Nacional do Ministério Público, registrando que o Ministério Público da União não respondeu ao questionário, e ao Conselho Nacional de Justiça, registrando que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região também não responderam ao questionário, com vistas a subsidiar seus trabalhos de supervisão das unidades jurisdicionadas;

9.3.3. à Advocacia-Geral da União, para subsidiar os trabalhos de implantação de sua Secretaria de Controle Interno, e à Casa Civil da Presidência da República, para subsidiar os trabalhos do Comitê Técnico de Auditoria instituído pela Portaria nº 13, de 23/4/2009;

9.3.4. à Segecex para que elabore estratégia de acompanhamento que leve em conta a realização periódica de levantamentos similares, a ampliação dos quesitos de governança a serem examinados, e a inclusão de unidades/órgãos que não foram objeto do presente levantamento;

9. 4. arquivar os presentes autos

Quorum

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator)

Publicação

Ata 19/2009 - Plenário

Sessão 20/05/2009

Dou 22/05/2009

Referências (HTML)

Documento(s): [025-818-2008-4-AUD-WDO.rtf](#)