08/06/2016 Manhã

II FÓRUM DE BOAS PRÁTICAS DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO DO PODER JUDICIÁRIO

ABERTURA

APRESENTADOR: Daremos início agora à cerimônia de abertura do II Fórum de Boas Práticas de Auditoria e Controle Interno do Poder Judiciário.

Para compor a mesa de abertura, o Excelentíssimo Senhor Ministro Mauro Campbell Marques do Superior Tribunal de Justiça (palmas), o Senhor Secretário de Controle Interno do Superior Tribunal de Justiça Wilson de Oliveira Bezerra (palmas), e o Senhor Secretário de Controle Interno do Tribunal de Contas da União Senhor Wagner Martins de Moraes (palmas).

Com a palavra, o Excelentíssimo Senhor Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques.

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Muito bom dia a todos, quero saudá-los em nome do Superior Tribunal de Justiça, que os recebe aqui para muita satisfação da Corte e de seus membros. Assim que recebi o convite de Sua Excelência a Senhora Ministra Vice-Presidente hoje do nosso Tribunal e atualmente Presidente eleita, Senhora Ministra Laurita Vaz, aceitei de bom grado estar aqui com os senhores e senhoras, e, como dizia ainda há pouco na sala reservada ao cerimonial às demais autoridades, tive o privilégio de ter sido o primeiro Secretário de Estado de Controle Interno do meu estado natal, do Amazonas, em 2004. Mas esse I Fórum de Boas Práticas de Auditoria e Controle Interno do Poder Judiciário, ora promovido pelo Superior Tribunal de Justiça por intermédio da Secretaria de Controle Interno, visa, precipuamente, a troca de experiências e de boas práticas verificadas pelas áreas envolvidas à luz das normas constitucionais legais. Ainda há pouco conversava com Sua Excelência, o Eminente Senhor

Ministro Augusto Sherman, aqui presente, que é um notabilíssimo agente público junto ao Tribunal de Contas da União, que um dos papéis primordiais do controle interno de qualquer órgão da gestão pública, é, sem dúvida alguma, se antecipar de qualquer eventual crise, de preferência evitá-las, não é Senhor Ministro?

O SENHOR MINISTRO AUGUSTO SHERMAN

Ministro do Tribunal de Contas da União

Exatamente.

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Impedir que elas ocorram. Mas, por mandamento constitucional, também dizia que, imaginem, no meu estado do Amazonas somente em 2004 uma secretaria de controle interno foi instalada, hoje ela tem o nome de Controladoria Geral do Estado. Embora a Constituição de 1988 já nos cobrasse isso. Falar de controle interno é falar de uma boa governança, de, com certeza, trazer para o gestor público a tranquilidade em um momento em que exerce o poder de mando de uma administração, mas, sobretudo, após isso para que efetivamente o trabalho todo das senhoras e senhores aqui durante a gestão frutifique com políticas públicas de governança e *compliance* necessárias à boa gestão dos recursos públicos, de forma que quero saudar mais uma vez Sua Excelência Ministro Augusto Sherman, que está aqui na nossa Casa e que logo nos dará mais uma aula, quero saudar o Eminente Secretário de Controle Interno do Tribunal de Contas da União aqui presente, e também o nosso Secretário de Controle Interno do STJ e desejar a todos muito boa sorte e que, efetivamente, essa troca de experiência na área pública, em matéria de controle interno, frutifique e se dissemine pela administração pública como um todo. Na Primeira Seção, onde atuo, sempre brinco com os Colegas que é a melhor Seção do Tribunal, que é Direito Público, e tenho a convicção de que não é com satisfação e orgulho que constantemente lá pegamos aquilo que não foi controlado internamente, que são os atos de improbidade administrativa que chegam as nossas bancadas nas centenas de milhares todos os anos e que lamentavelmente expõem uma realidade que tenho convicção absoluta, com o passar dos anos e as boas práticas de controle, logo estarão em um

passado muito distante. Essa confusão que sempre ocorre entre área pública e privada, Senhor Ministro Augusto Sherman, sempre me faz lembrar um exemplo claro de mudança de cultura, de paradigma. No meu estado, um dos governadores mais sérios, honestos, e como diz a minha avó “morreu pobre”, até por que não queria ser governador, ou seja, foi forçado a ser governador no final da década de 40, e a certa altura ele, constrangidamente, teve que pedir votos, foi à cidade de Parentins - se ouve muito falar nessa cidade por causa do Boi de Parentins, festival folclórico de lá -, procurou lá no cacique político da cidade, e pediu apoio, chamava-se Júlio o político, e ele disse da dificuldade, porque estou desempregado. Ele disse: não, não, se preocupe, se eu for eleito em um dia, no outro o Senhor está nomeado meu assessor no Palácio Rio Negro. Fato é que meses depois da eleição aconteceu e realmente Parentins deu uma votação extraordinária ao governador que foi eleito. Passaram-se quinze dias, um mês, e não havia um telegrama do governador chamando o cacique político de Parentins para conversar e cumprir a promessa, e, então, ele resolve singrar o Rio Amazonas de volta até Manaus e vai ao Palácio conversar com o governador. O governador o recebe de braços abertos e disse assim: Júlio não me esqueci de você, e chamou o Calojares, que era o chefe da casa civil, e disse: Calojares, nomeia o Júlio para o cargo de assessor do Palácio. O Doutor Calojares, constrangidamente, virou ao ouvido do governador e disse: mas não temos cargos vagos para isso. Então, o nomeie pianista do Palácio Rio Negro. O Doutor Calojares mais espantado ainda disse: mas não temos nem piano aqui. Ele disse: o piano vem depois, primeiro vamos ter um pianista aqui no palácio. Pois bem, esse cidadão décadas depois foi aposentado no cargo de pianista do Palácio Rio Negro. Isso é um exemplo claro da mudança que pode ser protagonizada pelas senhoras e senhores. Muito obrigado (palmas).

APRESENTADOR: Com a palavra, o Secretário de Controle Interno do STJ, Wilson de Oliveira Bezerra.

O SENHOR WILSON DE OLIVEIRA BEZERRA

Secretário de Controle Interno do STJ

Bom dia a todos. Excelentíssimo Senhor Ministro Mauro Campbell, representante da Vice-Presidente em exercício, Ministra Laurita Vaz, Excelentíssimo Senhor Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Augusto Sherman, representante do Senhor Ministro Presidente Aroldo Cedraiz, Excelentíssimo Senhor Wagner Martins Moura, Secretário de Controle Interno do Tribunal de Contas da União, represente do Senhor Ministro André Luiz de Carvalho, senhores representantes dos controles internos dos demais órgãos do Poder Judiciário, senhores servidores e servidoras aqui presentes, senhores secretários do Poder Judiciário, meus senhores e minhas senhoras, em primeiro lugar, gostaria de agradecer o Ministro Presidente Francisco Falcão pela autorização que nos deu de promover esse Segundo Fórum de Boas Práticas de Auditoria Interna no âmbito do Poder Judiciário, agradecer também o apoio que foi dado pelos Diretores Gerais Doutor Miguel, que está de licença, Doutor Sérgio Pedreira e demais secretários, todos envolvidos para que esse evento ocorra com toda a tranquilidade e com toda a eficiência. Não poderia deixar também de agradecer a equipe da Secretaria de Controle Interno, que, sempre em juízo de suas atividades habituais, se desdobrou no planejamento dessa organização, destacando, em especial, os coordenadores Diocese Santana, Athos Sampaio e a Assessora Ana Paula, sem desmerecer os demais. Agradecer, também, membros representantes dos controles internos, que em parceria, também, se colocaram à disposição para ajudar no planejamento e nas ações que aqui serão debatidas, por último, também agradecer a parceria da Escola Nacional de Governo, representada na pessoa do seu Diretor Geral Milton Cintra, que nos ajudou no patrocínio do lanche da tarde, já que a crise orçamentária está atingindo todos os tribunais. E haja controle.

Alguém me perguntou algumas vezes, por que o fórum de boas práticas, qual a importância do fórum? Como já respondi algumas vezes para algumas pessoas, inclusive hoje para uma pessoa aqui da imprensa local, diria para vocês que primeiro precisaria contar a origem desse fórum, todos vocês aqui sabem que a Constituição Federal, nos seus art. 70, 71 e 74, sobretudo, estabeleceu que a fiscalização orçamentária patrimonial, financeira, contábil da União e suas entidades são feitas mediante o Congresso Nacional, sendo sua atribuição, como? Mediante controle externo a cargo do Tribunal de Contas da

União, também fixado na Constituição Federal no art. 71, e mediante, também, o sistema de controle interno, ou seja, o controle interno, que muita gente às vezes não gosta, tem que se lembrar que ele tem assento constitucional, não foi a criação apenas da administração. O constituinte viu a importância do controle interno juntamente com o controle externo. Ademais, o constituinte também diz: Controle Interno (inciso IV do art. 74): dentre as suas missões de fiscalizar tudo, também imagem e semelhança do TCU, você também tem atribuição de dar punho institucional ao Tribunal de Contas da União. Ou seja, o Controle Interno é um órgão independente dentro dos órgãos administrativos, vinculado diretamente à presidência do órgão, mas também recebeu uma atribuição de dar apoio ao TCU. Faz isso como? Umas delas: os atos de admissão de pessoal, de aposentadoria, de pensão, que são autorizados pela administração, são submetidos ao Tribunal de Contas da União para verificar a regularidade desses atos. Mas o Tribunal disse: controle interno você vai emitir um parecer pela legalidade ou pela ilegalidade desse ato. Acho que muita gente até confunde esse ato do controle interno como ato de gestão, quero deixar bem claro que na minha gestão ele não é, porque ele não condição de procedibilidade para a administração conferir o ato de aposentadoria, nem de pensão. Conferido, autorizado, publicado, você está aposentado, admitido, você começa a trabalhar. O nosso parecer do controle interno nesses atos de aposentadoria, de pensão, e de admissão é para o Tribunal de Conta da União, é como se fôssemos uma auditoria independente dando um parecer para o Tribunal de Contas da União, e o Tribunal de Contas da União é quem vai julgar se o nosso procedimento, se o nosso parecer, está correto, não está sem o ato da administração, quer dizer, a administração não se vincula. Portanto, o controle interno tem a liberdade constitucional nessa missão institucional. O Tribunal demanda outras questões da área interna, algumas para as contas anuais, elabore o certificado de auditoria, pronunciamento do titular de controle interno, mas tomadas as contas especiais, também, todas elas são, sem falar quem intermedia uma série de ações do Tribunal. Quando ele vem aqui fiscalizar ou pegar informações é através do controle interno, sem prejuízo de outras responsabilidades do controle interno dos titulares e inclusive da administração, que vai ser objeto de uma pequena palestra que vou dar hoje à

tarde, ou seja, o papel do administrador e do controle interno diante dos processos de tomada de contas especiais.

Mas voltando aqui às perguntas, por que, como disse**,** além da Constituição Federal, além da Lei Orgânica do Tribunal, além das instruções normativas, quero que vocês entendam também o que estou falando aqui para o Tribunal de Contas da União, à luz da Constituição Federal, leia-se também pelo princípio da simetria para os tribunais estaduais que a Constituição é replicada consequentemente as atribuições dos órgãos de controle governamental guarda a similitude e a proporcionalidade. Além dessa legislação e das cobranças que o Tribunal de Contas também faz, ajuda o controle interno para que expanda com base naquele inciso de apoio constitucional, ele está dizendo: controle interno, quero que você agora se adiante, se antecipe, faça auditoria de governança no seu órgão, faça auditoria de gestão, faça auditoria de riscos, faça auditoria de controle interno e por aí vai uma série de cobranças. Paralelamente a essas cobranças, ou seja, determinações do Tribunal de Contas da União existe também o Conselho Nacional de Justiça, que foi criado *a posteriori* e é um órgão, também, de apoio e orientação administrativa, de cobrança, no âmbito do Poder Judiciário (O Conselho Nacional de Justiça está nesse contexto), que tem suas iniciativas e, muitas vezes, recebe aquelas recomendações do TCU e também estabelece, ou seja, o controle interno é um órgão altamente demandado, não é o caso aqui do STJ, mas muitos estados e muitos outros órgãos sabemos que ele não está bem estruturado, não é o caso, também, sabemos que muitos lugares não recebem a devida atenção dos dirigentes e isso aí tem dificuldades de cumprir com toda essa carga de atribuições que lhes são conferidas pela Constituição, pelas leis e pelos dois órgãos, o Conselho e o TCU. Baseado nessa série de dificuldades e das limitações temporais e materiais, um grupo de servidores valentes do controle interno, preocupados, criativos, começaram a trocar ideias em redes sociais, olha como é que resolvemos essa resolução do TCU, como vamos cumprir essa determinação do CNJ e etc. Com esses questionamentos, essa rede foi espalhando, alguém trocando experiência, fiz assim, fiz de outro jeito, e a coisa foi funcionando, o grupo foi crescendo, e o grupo teve a ideia de expandir essa discussão no primeiro fórum que houve em Cuiabá ano passado, na sede do Tribunal Regional do Trabalho, sob a coordenação na época da

então Secretária de Controle Interno, Doutora Carla Timóteo que se faz presente nos honrando, também, mais uma vez com a sua visita. Quero dizer aos senhores que no primeiro fórum estiveram presentes cerca de 30, 35 tribunais e 130 inscritos. Ao final do primeiro fórum, que foi um sucesso, seja a organização, o Presidente, também, deu todo apoio, a equipe do TRT também se debruçou, todos ficamos muito satisfeitos, que participei também com dois colegas do controle interno, tivemos a oportunidade de fazer o convite, *ad referendum* do Senhor Presidente, para que o segundo fórum ocorresse aqui em Brasília, e, de fato, Senhor Presidente, como disse já antes, apoiou e autorizou todas as iniciativas, providências, para que o fórum se desincumbisse.

Como disse, diante dessas atribuições constitucionais, que também vem debater, esse fórum vai dar a oportunidade de aqui ouvirmos palestras de pessoas gabaritadas, tanto a nível do Tribunal de Contas da União, através de seus Ministros representantes, como também de outras entidades que se fazem aqui presentes, vai haver mesa de debates, troca de *workshop*, quer dizer, essas experiências todas que vocês têm, e com isso, como bem lembrou aqui o Eminente Ministro Mauro Campbell Marques, o controle interno é esse anteparo, ele tem essa missão de fazer tudo isso, de fazer as cobranças, em proteção do administrador. O administrador inteligente prestigia o controle interno, por que ele sabe que tem ali um aliado. O controle interno não está para atrapalhar ninguém, mas é preciso fazer, alguém tem que fazer alguma coisa. É como tributo, tributo é muito bom para o estado, mas alguém tem que cobrar. Geralmente as pessoas não gostam de pagar tributos, mas alguém tem que fazer o trabalho. A mesma coisa controle interno e controle externo, que saiba, sou servidor do TCU, estou cedido aqui no STJ nessa gestão do Senhor Ministro Francisco Falcão, que se encerra agora em 31 de agosto, sabemos que quando se faz o trabalho direito muita gente não gosta, porém, temos a responsabilidade, se foi a nossa opção, é como ser, também, julgador, ser ministro, absolver é bom, mas quando se condena.

Em resumo, quero dar as boas vindas a vocês, torcer que esse fórum seja bem sucedido, que toda nossa programação seja desenvolvida, seja aproveitada, e que esse fórum seja mais um de inúmeros que se sucederão no futuro. Muito obrigado a todos (palmas)

APRESENTADOR: Muito obrigado a todos. Nesse momento, desfaz-se a mesa de honra. Convidamos o Excelentíssimo Senhor Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União Augusto Sherman para proferir a palestra Governança, Gestão das Aquisições, e Papel das Unidades de Auditoria e Controle Interno do Poder Judiciário. O Senhor Ministro Substituto Augusto Sherman atua no Tribunal de Contas da União desde 1992, exerceu as funções de analista de controle externo, assessor e chefe de gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, é Ministro Substituto desde outubro de 2001, é mestrando em Direito e Estado, bacharel em Direito pela UnB, bacharel em Engenharia Eletrônica e pós-graduado *latu sensu* em controle de processos pela UnB, é professor de graduação e pós-graduação em vários ramos do Direito Público e Privado, junto a diversas instituições de ensino a exemplo do Instituto Brasiliense de Direito Público IDP, Centro Universitário de Brasília, Uniceub, Universidade Católica de Brasília, Universidade de Brasília, e Instituto Serzedello Corrêa do TCU (palmas).

O SENHOR MINISTRO AUGUSTO SHERMAN

Ministro Substituto do TCU

Bom dia. Queria cumprimentar inicialmente o Senhor Ministro Mauro Campbell Marques, agradecer pela acolhida aqui no STJ, agradecer o convite para participar desse fórum tão importante, queria cumprimentar, também, o Doutor Wilson Bezerra, Doutor Wagner, que compuseram a mesa, cumprimentar todos os senhores aqui, secretários, diretores, assessores, servidores do Poder Judiciário e, também, de outros órgãos, estou vendo aqui algumas pessoas do Tribunal de Contas da União, também cumprimento.

Recebi com muita alegria o convite para participar desse fórum e para falar desse tema que é a governança nas aquisições de logística e o papel do controle interno. O Tribunal de Contas da União, já de alguns anos, tem se preocupado muito com essa questão da governança. Vejam, um nome da moda, mas que infelizmente já deveria estar na moda já há alguns anos, deveríamos estar falando de governança há vinte, vinte e cinco anos, quem sabe. Apesar daquilo que vou trazer aqui aos senhores, é preciso dizer que estamos ainda atrasados em relação a esse tema.

A administração pública tem um papel fundamental no estado brasileiro, presta um serviço essencial a sociedade brasileira e ela precisa se organizar bem para produzir bons resultados, para que os serviços que dela saem sejam serviços que realmente atendam as necessidades da população brasileira a custos razoáveis e correndo poucos riscos. Quando começamos a falar dessas coisas, não é retórica, isso é governança, quando falamos em boa organização, em alcançar bons resultados, atuar com eficiência, estamos falando no final das contas de governança, e o TCU vem já de alguns anos, começou na área de tecnologia, insistindo nessa questão e tentando orientar e induzir na administração pública essa cultura de atuar de forma organizada e inseriu aí, vamos dizer assim, nos debates essa questão da governança.

Tenho essa pequena agenda com os senhores, tentar tratar um pouco das razões da governança, o que é a governança voltada para a área de aquisições, quais foram os critérios de avaliação que o Tribunal de Contas da União utilizou para medir o grau de maturidade em governança de aquisições dos órgãos da administração pública, quais são as orientações que saíram desse estudo e falar, então, do papel da auditoria interna nesse contexto, que acho que esse vai ser o principal debate durante esses três dias nesse segundo fórum aqui do Superior Tribunal de Justiça. No final, vou apresentar alguns gráficos com os resultados do levantamento que fizemos.

Queria agradecer o Ítalo, não sei se ele está presente, ele me ajudou a fazer os *slides* e ele também participou na definição e execução dele. Ele é o Diretor da nossa Secretaria de Logística.

Quando falamos em governança, por que, para que, governança? Por que é que vamos criar uma série de procedimentos burocráticos novos, uma vez que achamos que administração já é tão burocrática? Qual a razão disso? A razão é que especialmente na área de aquisições e logística não basta comprar de acordo com a lei, comprar de acordo com a lei é muito pouco, olha que se compra muito em desacordo com a lei na administração, mas digo aos senhores, comprar de acordo com o que diz a legislação é muito pouco, precisamos fazer mais. Reclamamos muito da regra da Lei n. 8.666, do menor preço, mas será que não podemos comprar bem pelo menor preço? É uma questão que temos que nos fazer. Muitas pessoas dizem que não, que o menor preço significa que a administração sempre vai comprar o pior produto, mas

isso não é verdade, podemos comprar bem pelo menor preço, vai requerer um esforço talvez grande nesse sentido, mas isso é possível. Outra questão que se coloca é as aquisições das compras públicas, a prestação de serviços, estão alinhadas, efetivamente, com os interesses da administração e da sociedade? Sempre que se compra alguma coisa, se gasta alguma coisa, tenho certeza desse alinhamento? Estou atendendo nesse momento uma prioridade da administração ou uma prioridade da sociedade quando faço essa aquisição? É outra questão que se coloca, posso comprar de acordo com a lei, comprar pelo menor preço, e, de repente, aquilo que comprei não é a prioridade para mim naquele momento, então, isso significa que não estou comprando bem. Para saber qual é a prioridade e se minhas compras estão alinhadas a essa prioridade, preciso saber de governança. As minhas aquisições são transparentes para toda a administração, para toda a sociedade, ela sabe com clareza aquilo que compro, por quanto compro, para que compro? Isso é outra questão, outro ponto, que a governança vai nos auxiliar. Por fim, faço as aquisições, gasto bastante dinheiro e no final das contas me pergunto, e os resultados? Para aquilo que foi comprado determinados bens, para aquilo que foi contratado determinada prestação de serviços, aquele resultado ao final foi, efetivamente, alcançado? O meu órgão conseguiu por meio dessas aquisições cumprir o seu planejamento e atingir o resultado que foi pretendido com aquela aquisição? É outra coisa que precisamos responder, comprar bem significa também responder essas questões, comprar bem vai muito além do que comprar de acordo com a lei. É por isso que introduzimos nesse momento esse debate sobre governança pública, governança corporativa, governança na área de tecnologia e governança agora na área de aquisições. Mas, ao final de contas, o que é governança, isso tem um conceito, tem uma definição? O Tribunal de Contas da União publicou um referencial básico de governança, onde ele detalha todos esses aspectos que vou mencionar para os senhores aqui e alguns outros. O TCU trouxe essa definição do que seria, então, governança, dizendo que governança compreenderia, essencialmente, mecanismos de liderança, de estratégia e de controle. E no controle se insere o objeto desse fórum posto em prática para avaliar, direcionar, monitorar, a atuação da gestão. O foco da governança é a gestão, a governança olha, dirige, monitora, avalia a gestão,

convinha-se, então, a condição de políticas públicas e prestação de serviços. Nesse conceito, vemos que há três mecanismos básicos que têm diversos componentes (vou mostrar alguns para os senhores a seguir), a governança é diferente da gestão, quando falo em boa governança não estou falando em boa gestão, são coisas diferentes. Governança é uma coisa e gestão é outra, a gestão é objeto da governança. A governança atua no sentido de dar diretrizes para gestão, atua no sentido de definir as políticas que a gestão irá seguir, ou seja, atua no sentido de direcionar. Como é que o nível gerencial daquele órgão, entidade irá agir, e, depois, a governança monitora esse nível gerencial, monitora a gestão que foi feita e verifica se ela foi feita de acordo com aquelas políticas e com aquelas diretrizes. Há alguns componentes desses três mecanismos de governança (painel) liderança, estratégia e controle, não vamos entrar em detalhes em relação a esses componentes, porque então tornaria nossa apresentação muito longa. O Tribunal de Contas da União segmentou no seu referencial básico esses três mecanismos de governança. Quando falamos de governança das aquisições, o conceito é o mesmo, é a utilização daqueles três mecanismos (painel) para direcionar, monitorar e avaliar a gestão, aí entramos naquilo que é essencial, para que governança direcional, avalia e monitora a gestão? Para que a gestão de aquisições, efetivamente, agregue valor ao negócio, esse é um termo comum, um clichê até, que se encontra quando falamos da governança em qualquer sentido. Quando falamos governança de TI, o que é que queremos? É que a TI agregue valor ao negócio. Quando falamos de governança de aquisições, o que é que queremos? Que as aquisições públicas agreguem valor ao negócio, órgão ou entidade. O que significa isso? Agregar valor ao negócio é justamente àquilo que mencionei para os senhores no início dessa apresentação, agregar valor ao negócio é comprar bem mesmo que seja o menor custo, pelo menor preço, é garantir que as aquisições que faço estão alinhadas as minhas prioridades naquele momento, por que, senão, não estou agregando valor ao negócio, se estou comprando algo que não é prioritário, algo que não é necessário naquele momento, então não estou agregando valor àquele negócio. Se não estou comprando alguma coisa que vai servir ao cumprimento de algum objetivo da minha organização naquele momento, não estou agregando valor ao negócio. Se compro e não tenho transparência, não tenho prestação de contas, não

estou agregando valor ao negócio. Então, é por isso que nas definições de governança sempre há esse clichê, esse ponto que mencionamos de agregação de valor. Criamos mecanismos burocráticos de governança para agregar o valor ao negócio a qualquer custo? Não, não é a qualquer custo, os riscos e os custos têm que ser aceitáveis. Os mecanismos burocráticos que incluo no meu processo de trabalho para melhorá-lo, para garantir que esses resultados serão alcançados, serão delimitados por essas duas coisas, os riscos que pretendo corrigir e os custos dos controles internos que insiro nesse processo, então, não é qualquer custo. Tanto os riscos quanto os custos dos controles internos ligados a eles têm de ser aceitáveis para que eu possa implementar os mecanismos de governança, ainda mais em tempos de controle de gastos.

Em linguagem mais detalhada, quais seriam os objetivos da implantação desses mecanismos de governança? Alinhar políticas e estratégia de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização; assegurar a utilização eficiente dos recursos; otimizar a disponibilidade e desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados. De forma mais detalhada, mais concreta, são esses os objetivos da governança.

Destaco esse último ponto, que foi praticamente o único que não falei até aqui, que é assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades. A governança tem como função assegurar que dentro de uma organização, dentro de um determinado setor, os papéis e as responsabilidades sejam definidas. É preciso saber quais são as pessoas com determinadas responsabilidades dentro da organização, não pode haver responsabilidades indefinidas, não pode haver responsabilidades que sejam coincidentes, é preciso determinar muito claramente quais são os papéis e as responsabilidades, a pessoa precisa saber o que fazer dentro da organização e saber que a responsabilidade sobre aquela parte é dela. Se, eventualmente, isso é muito comum, não em órgãos do Poder Judiciário, que têm um grau de organização, reconhecemos, bem superior a outras unidades da administração pública, mas há muitas unidades em que há confusão dos papéis, confusão das responsabilidades, as pessoas não sabem exatamente o que têm de fazer

na hora de resolver determinada questão e a governança tem esse *mister*, definir com clareza quais são os papéis e as responsabilidades de cada um dentro da organização, seja público ou privado onde ela se aplica.

Como já disse aos senhores, a governança não tem nada a ver com gestão, governança é um papel claro e específico da alta administração na administração pública. Os altos dirigentes dos órgãos e entidades são os que têm a função de governar, são eles que estabelecem os objetivos maiores da organização, as diretrizes que a administração vai seguir em cada área, que definem quais as políticas que a administração vai seguir em cada área, mesmo na área de aquisições. A área de aquisições precisa de diretrizes, precisa de políticas, quem vai definir isso? É a alta administração. Quando falava da parte de tecnologia da informação, dizia que a alta administração tem um receio enorme da área de TI, mas é ela que tem que definir as diretrizes, as políticas e os objetivos dessa área, a mesma coisa vale para o setor de aquisições, o setor de logística. Já a gestão é responsabilidade do nível gerencial da organização, são os gestores que têm responsabilidade pela gestão. Definidos quais são os objetivos políticas e diretrizes, eles têm de traçar as ações necessárias para cumpri-las e executá-las, é esse o papel da gestão e é por isso que a governança tem como foco a gestão. A alta administração define como é que o nível gerencial vai atuar para alcançar os resultados necessários àquela organização pública ou privada. Lembrem-se disso, governança e gestão são coisas que não se confundem, são completamente diferentes.

O primeiro e o mais importante mecanismo da governança é a liderança, ou seja, um órgão que tem boa governança, tem uma boa liderança, é difícil haver boa governança sem haver boa liderança. A liderança se refere a esse conjunto de práticas de naturezas humanas e comportamentais que assegura existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. A liderança assegura as condições mínimas para a boa governança, por isso que é o componente, o mecanismo, principal da governança. Não é possível organizar qualquer setor de qualquer organização sem que haja pessoas íntegras (*slide),* capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas. Todos esses adjetivos são importantes. Não basta haver apenas pessoas íntegras, competentes e responsáveis, elas precisam estar capacitadas e motivadas.

Não basta estar apenas capacitadas e motivadas é necessário que sejam íntegras competentes e responsáveis. Como é que se faz isso? Essa é a questão, como é que se escolhe adequadamente as pessoas necessárias, com essas características para liderar nos diversos setores essenciais da organização pública? É essa a questão que se põe no que se refere a esse mecanismo de liderança.

Senhores, quando chegamos a um restaurante, quando chegamos a uma clínica de saúde, e vemos que tudo funciona bem, de forma adequada, no tempo certo, no momento certo, podemos ter certeza que ali há governança e liderança, foram escolhidas as pessoas certas para os lugares certos, quando não é assim, não vai funcionar bem; e aí falo de pessoas, repito, íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas. Vale a mesma coisa para as organizações em que trabalhamos.

Nesse mecanismo, o TCU pensou em alguns critérios que permitissem a avaliação de cada órgão da administração pública, de modo a medir qual é o grau de maturidade que aquela organização tem em termos de governança das aquisições. Que critérios são esses quanto ao mecanismo liderança? Primeiro, a verificação sobre o processo de seleção dos ocupantes dessas funções chaves; segundo, a questão da avaliação da estrutura de recursos humanos dessa área de aquisições; terceiro, a implantação de um código de ética; quarta, a avaliação do desempenho organizacional. O processo de seleção é importante para escolher as pessoas certas para os lugares certos. A avaliação de estrutura de recursos humanos é necessária para eu saber a qualidade, a quantidade e a estruturação desses recursos humanos no meu setor.

O código de ética é necessário para que todos saibam o que é certo e o que é errado dentro da organização e quais são os seus limites, os limites que não podem ser ultrapassados. A avaliação do desempenho organizacional significa verificar, com alguma periodicidade, se faz avaliação daquele setor, daquela repartição, daquela unidade organizacional, se há objetivos definidos, se há metas definidas, e se há cumprimento dessas metas.

Com base nesses critérios, o TCU avaliou os diversos órgãos e entidades da Administração Pública no que tange ao mecanismo de liderança. Dessa avaliação, surgiu um conjunto de orientações, que são essas: seleção dos ocupantes das funções-chave com base em competências e pautadas em

transparência. Quando seleciono efetivamente com base em competências, estou selecionando a pessoa certa para o lugar certo, tenho que capacitar, motivar, não é isso? Mas já é um primeiro passo. Quando faço avaliação quantitativa e qualitativa periódica de pessoal, estou avaliando a minha estrutura de pessoal e verificando se ela é ou não suficiente, bem estruturada ou não. Umas orientações foram para adoção do código de ética e outras para a definição de objetivos, indicadores e metas para que se pudesse avaliar então a estrutura organizacional e, também, orientações no sentido de que o órgão estabelecesse mecanismos para monitorar o alcance das metas.

Quanto ao componente “pessoas” que está dentro da liderança, a ideia do Tribunal foi verificar qual é a capacidade do órgão de atrair talentos para esse órgão, isso depende de muitas coisas da administração pública. É muito complicado, precisamos ter bons salários, é isso? Se quero talentos dentro do meu órgão, preciso oferecer bons salários. Isso basta? Não. É preciso ter uma carreira também, é preciso ter uma série de coisas para que eu possa, efetivamente, captar no mercado privado as boas pessoas para dentro da minha organização.

Como usar essas pessoas dentro da organização, depende do mapeamento de competências. O que sabe cada um? Qual é a capacidade de cada um dentro da minha organização? Será que sei? Será que tenho esse mapeamento? Se não tiver as competências necessárias, tenho que capacitar. Lembro-me quando o tribunal começou com planejamento estratégico vinte anos atrás, tínhamos pouca competência nessa área. Planejamento estratégico é um assunto bem delicado e bem difícil. Preciso de um processo de trabalho adequado, de pessoas capacitadas para esse tipo de assunto, de ferramentas que me auxiliem a fazer esse planejamento, de treinar pessoas nessas ferramentas, ou seja, se não desenvolvo essa competência de forma adequada, não vou conseguir fazer um planejamento estratégico de boa qualidade.

O Tribunal de Contas da União tem 2.500, no máximo 3.000 funcionários. Temos que auditar todas as unidades da Federação, todos os órgãos da Administração Pública. É praticamente impossível com essa mão-de-obra escassa, a não ser que se tenha um bom planejamento estratégico e saber em que utilizar os recursos que dispõe. Se eu não tiver um bom

planejamento estratégico, não vou saber exatamente em que aplicar os recursos humanos de que disponho, porque as demandas são enormes, são 5.700 municípios e todos recebem recursos, convênios, contratos de repasse, é uma infinidade de órgãos da Administração Pública. Planejamento estratégico é fundamental. Agora, fazer planejamento estratégico é muito difícil, não é fácil, não adianta contratar consultoria e pedir que se faça um planejamento estratégico para mim, não vai funcionar bem. Planejamento estratégico só funciona quando é feito pelas pessoas que trabalham na organização que sabem quais são suas vulnerabilidades com clareza e suas fortalezas. As pessoas de fora podem ajudar a criar um método, a ensinar como se faz, mas para fazer mesmo tem que ser as pessoas da organização. É preciso ter mapeamento de competências e ter capacitação se quero pessoas e recursos humanos adequados dentro da minha organização (painel).

As orientações são estas, estabelecer modelos de competência, realizar capacitação etc.

O outro mecanismo é o mecanismo estratégia: primeira liderança; segundo, estratégia; terceiro controle. Estratégia é aquele mecanismo de governança em que a organização olha aonde é que ela se encontra. Ela faz leitura da situação atual em que ela se encontra em termos, por exemplo, de governança das aquisições. Qual a minha situação atual? Faço uma avaliação da minha situação atual e estabeleço para o futuro aonde quero chegar e quais são os objetivos que quero alcançar em termos de melhorias de governança das aquisições. A partir disso vou traçar as diretrizes, políticas e ações necessárias para poder alcançar esse referencial futuro, que é a estratégia para alcançar esse futuro que quero. Isso vale para qualquer coisa dentro da organização. Qual é a estratégia do STJ? Qual é a estratégia do TCU? Aonde o STJ se encontra hoje em termos de estratégia e aonde ele quer chegar? Aonde o TCU se encontra hoje, em termos de estratégia, e aonde ele quer chegar? São perguntas que fazemos para a organização como um todo, para um setor como um todo, fazemos a leitura do momento atual, fazemos prospecção de cenários, olhamos para o ambiente interno e externo, traçamos os objetivos e aí, sim, montamos a estratégia para mudar de posição, sair de onde estou para onde quero chegar. Veja, parece pouco, mas é muito. Quem não tem estratégia não vai para onde quer, mas para onde o vento sopra ou

para onde o rio desce. Quem tem estratégia, vai para onde quer primeiro, define, estabelece aonde quer chegar e, depois, caminha para esse lugar. Quem não tem estratégia, vai para onde o vento soprar. Não é muito? Ter estratégia não é muito? É muito, é muito.

Para avaliar a estratégia, o Tribunal usou como critérios se há estabelecimento de diretrizes, de competências, atribuições e responsabilidades, se há instâncias colegiadas decidindo, e a partir disso fez uma série de orientações para que o órgão estabelecesse diretrizes para as aquisições, que definisse a estrutura organizacional com base em competências e responsabilidades, que atribuísse a um comitê a responsabilidade por auxiliar alta administração das decisões relativas às aquisições. Esse comitê sempre aparece em governança, temos na área de TI a mesma questão que é a necessidade de um comitê gestor de TI para definir e auxiliar a alta administração a tomar as altas decisões na área de TI. É a mesma coisa na área de aquisições, preciso de um comitê representado pelas diversas unidades dentro da minha organização para ajudar a alta administração a tomar as decisões no que se refere às aquisições, cada um tem que discutir as suas demandas e tem que sair um consenso em relação ao orçamento que se tem e quais são as demandas que podem ser atendidas.

Com relação ao último mecanismo - que é o que mais interessa aos senhores - o de controle, tem duas funções essenciais, o controle visa a mitigação dos riscos e visa *accountability, (Accountability* no sentido de prestação de contas e responsabilização). Esses são os dois objetos do mecanismo de controle.

Vamos pensar na função de aquisição – como me disse o Ítalo ontem – que tem um processo de trabalho desde a demanda, desde aquela necessidade que sustenta que suporta uma determinada aquisição, até o resultado efetivamente alcançado com ela. No meio disso, há um processo de trabalho realizado por diversas pessoas, cujas atribuições e responsabilidades precisam estar muito bem definidas. Se quero realizar bem a minha função de aquisição, preciso mapear esse processo de trabalho, saber como ele efetivamente funciona, como vai desde a origem da necessidade até a verificação dos resultados, como é que o setor atua no sentido de garantir as diversas circunstâncias que se passam ali nesse processo de trabalho. Ele

precisa ser conhecido para identificar nesse processo de trabalho quais são os pontos vulneráveis. Nos pontos vulneráveis, vou identificar quais são os riscos que corro no momento de fazer o meu processo de aquisição, vou comprar computadores, vou passar por toda essa estrutura até eles chegarem, serem instalados e usados. Quais são os riscos que tenho nesse processo de trabalho para a aquisição de computadores ou de qualquer outra coisa? Onde está o risco de não dar certo, de haver fraude, de haver superfaturamento, de o computador chegar e não atender à demanda que foi solicitada? Preciso identificar nesse processo de trabalho todos esses pontos vulneráveis e esses riscos e preciso inserir nesses pontos determinados controles que chamo de controles internos, que são para, ou mitigar o risco, reduzir a sua ocorrência, ou, então, para eliminá-lo. É essa ideia que estamos trazendo aqui do controle com gestão de riscos. Ter o processo de trabalho mapeá-lo, conhecê-lo, identificar os pontos vulneráveis, os riscos, estabelecer os controles necessários para eliminar ou mitigar esses riscos. É isso que eu chamo de gestão de risco. Isso precisa ser feito.

Volto ao que disse no início, identificado o risco, preciso saber se ele é pequeno, médio, grande? Qual é o impacto dele? Se acontecer, qual é a consequência dele? Para cada risco que eu identificar, eu preciso pensar na possibilidade de estabelecer um controle para mitigá-lo ou eliminá-lo. Vou avaliar depois se para esse risco, vale a pena colocar esse controle? E se esse controle for muito oneroso, muito custoso, não só em termos financeiros, às vezes, em termos de tempo, às vezes coloco um controle burocrático que vai consumir uma boa parte da minha atividade, vai impedir que ela seja célere. Vale a pena? Só quem está na área, só quem está no setor é que é capaz de responder a esta pergunta: Tenho esse risco, vale a pena colocar o controle?

Aqui vai um ponto em que certamente haverá uma grande discussão entre os senhores, que é a posição do Tribunal de Contas da União junto ao Instituto de Auditores Internos, que a obrigação de identificar os riscos e os controles não é do Controle Interno, não é da Auditoria Interna, a obrigação é do gestor, é daquele que está atuando no sentido de fazer as aquisições. Cabe à Auditoria Interna então o quê? Avaliar se a gestão de risco foi bem feita, se realmente aquele risco é razoável, se realmente aquele risco é como pensado pelo gestor e está correto, se aquele controle colocado está adequado. O que

cabe à Auditoria Interna é avaliar de forma independente a gestão de riscos. É nisso que o Tribunal está se posicionando. Isso busca o quê? É vontade do Tribunal, por que este quer assim? Não. O Tribunal está se pautando em boas práticas internacionais, que são refletidas pelo Instituto Internacional de Auditores Internos. Esta é uma questão que os senhores vão ter que debater sobre ela: qual é o papel da Auditoria Interna? Estabelecer os riscos, estabelecer os controles, ou avalia-los? Esse é o ponto.

O Tribunal dá uma orientação, cada órgão é que vai decidir como vai fazer o seu, dentro da sua realidade, dentro da sua maturidade, cada órgão vai decidir o que fazer no seu âmbito interno. Nessa parte de controles, os critérios são: gestão de riscos, *accountability* e auditoria interna. Foi isso que o Tribunal avaliou em termos de governança no mecanismo “controle”.

As orientações foram essas (painel): se há diretrizes para gestão de risco nas capacitações, se os documentos são publicados, se na regularidade das contas lhes é dada publicidade, se há agenda de compromisso para os dirigentes máximos. Essas foram as orientações que o Tribunal fez nas auditorias de governança dessa área. Aqui o ponto que estava conversando com os senhores a respeito da auditoria interna, esse conceito é do próprio Instituto de Auditores Internos, e veja que está claro (painel) que o papel da auditoria é fazer as duas coisas, avaliação da gestão de riscos e consultoria.

Mas até que ponto deve avançar a consultoria? Essa é a questão. O Tribunal vem defendendo junto com o Instituto de Auditores que a consultoria seja a menor parte do trabalho de auditoria interna. Mas são os senhores que vão decidir como vão organizar internamente o seu setor.

O Instituto de Auditores Internos tem essa visão da auditoria interna como terceira linha de defesa, ou seja, se quero gerir riscos, mitigar riscos, a primeira linha de defesa é do próprio setor que está realizando o trabalho. A segunda linha de defesa são coisas que decorrem de outros setores, são os controles financeiros e de outras ordens, e o de auditoria é de terceira ordem. É fundamental que o trabalho da auditoria seja independente. Realmente, a auditoria tem condições de exercer o seu trabalho com independência, onde se posiciona, dentro do organograma da instituição é importantíssimo. Essa independência decorre de onde ela estiver ligada dentro desse organograma, quanto mais auto a auditoria tiver, mais independência ela terá dentro do

organograma da instituição. Os critérios avaliados para a auditoria interna foram esses, a vinculação da auditoria, autoridade máxima da organização, a existência de estatuto, capacitação dos seus servidores, se há planos de auditoria, se há procedimentos de auditoria formalizados, se essa auditoria faz avaliação sistemática da governança da gestão de risco e de controles internos. O Tribunal entende que, apesar da auditoria ter o papel de oferecer auditoria, a principal função é essa: avaliação sistemática da governança, da gestão de riscos e de controles internos. Nesse sentido, o Tribunal tem dito que as atividades de cogestão tem que ser excepcionais.

Vou deixar esses *slides* para os senhores, trata-se de um conjunto de atividades que normalmente se coloca para as auditorias internas, do lado direito, escuro, são papéis que a auditoria interna não deve assumir, segundo o Instituto de Auditores, do lado esquerdo, na outra ponta, são os papéis que a auditoria interna precisa assumir, e os que estão no centro são aqueles em que ela pode ou não a assumir, dependendo o grau de maturidade em que ela se encontra. Essa é a orientação desse Instituto.

As orientações do Tribunal com relação a esse aspecto da avaliação que foi feito de governança nas auditorias internas são no sentido de que observem as diferenças entre o controle interno, efetivamente, e a auditoria interna e que haja segregação de atribuições, ou seja, que a cogestão, a participação na consultoria seja de caráter excepcional. O Tribunal recomenda que haja um conselho superior dentro da organização e que a auditoria interna seja vinculada a esse conselho; que haja uma autoavaliação dessa atividade, auditoria interna, e que haja revisão dos marcos normativos e manuais.

Essa era a ideia, as informações que tinha para trazer para os senhores hoje. Trouxe alguns gráficos que vou mostrar rapidamente – acho que ainda tenho dois minutos – do resultado do trabalho de auditoria do Tribunal nessa área de governança. Chamamos isso de governança de aquisições e criamos um índice em governança de aquisições, verificamos que 57% (cinquenta e sete por cento) foram em torno de 300 (trezentas) unidades da administração pública avaliadas, não me lembro de mais o número exato, mas em torno de 57% (cinquenta e sete por cento) estão no nível inicial de governança, no que tange às aquisições, 40% (quarenta por cento) estão em nível intermediário, só 3,5% (três e meio por cento) em nível aprimorado. Vejam que há muito a

evoluir. A notícia boa é que há muitos que estão no nível inicial de governança de aquisições, mas já estão praticamente muito próximos do nível intermediário, já estão ali no terceiro e quarto decil. Achamos que a evolução vai ser muito rápida. Esse aí é, mais ou menos, um mapa de risco (painel), cada pontinho preto é uma das organizações que foram avaliadas, é uma comparação entre o nível de governança e o orçamento para as aquisições. Em vermelho é onde tem alto orçamento, azul, baixo orçamento. Azul é onde há alta governança, vermelho é onde há baixa governança. Vejam que a maioria dos órgãos está ali, quase no final do vermelho, início do amarelo. A maioria está ali no nível intermediário ou muito próximo do nível intermediário de risco. No aspecto liderança, vemos que ele ainda é muito frágil, 72% (setenta e dois por cento) no nível inicial; no que se refere às pessoas, 52% (cinquenta e dois por cento) do nível inicial; estratégia, 51% (cinquenta e um por cento) do nível inicial. Há sempre muito que evoluir. No controle, é o maior dado ainda em nível inicial. Há muito que evoluir ainda nas auditorias internas, segundo esses critérios de avaliação que foram feitos.

Volto à pergunta com que encerro aqui a minha apresentação para vocês. Mitigar riscos é necessário, mas não a qualquer custo. A governança não é só um conjunto de procedimentos burocráticos, a governança vai permitir que a nossa Organização se aprimore, se organize, faça boas aquisições e alcance bons resultados nesse setor, temos plena confiança nisso.

Agradeço a vocês a paciência. Tenham um bom dia (palmas).

APRESENTADOR: Agradecemos a exposição do Excelentíssimo Senhor Ministro Substituto do TCU Augusto Sherman. Pedimos que eventuais perguntas sejam feitas por escrito, elas serão respondidas por e-mail com cópia para todos os participantes.

Convidamos nesse momento o Senhor Wagner Martins de Morais para proferir a palestra “Auditoria e Controle Interno e Aderências as Normas Internacionais”. Representando o Excelentíssimo Senhor Ministro Substituto André Luís de Carvalho, do Tribunal de Contas da União, que por motivo de força maior não pode comparecer ao evento.

O Senhor Wagner Martins de Morais é graduado em Direito pela UNB e Engenharia Mecânica pela UFPE, Trabalhou na OCOA como Engenheiro de

1995 a 1997, ingressou no serviço público como Analista de Finanças e Controle na Secretária Federal de Controle Interno em 1998, é Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 1999, onde exerceu as seguintes funções: Assessor de Secretário na Segunda SECEX, atual SECEX Fazenda, Diretor da Terceira SECEX, atual SECEX Defesa, Diretor da SECOI, Secretário da SECEX Tocantins, e Secretário da SECEX Alagoas, atualmente, é Secretário de Controle Interno na SECOE, possui certificação CIA - *Certified International Auditor,* emitida pelo Instituto de Auditores Internos.

O SENHOR WAGNER MARTINS DE MORAIS

Bom dia a todos. Inicialmente, uma breve explicação, no cronograma estava prevista uma palestra do Senhor Ministro André Luís, mas houve uma convocação para uma sessão do TCU agora de manhã e houve essa alteração. A palestra prevista era “A Importância do Controle Interno para o Fortalecimento da Gestão Pública”. Foi proposta a alteração para a coordenação do evento que é uma palestra sobre “Auditória e Controle Interno e Aderência às Normas Internacionais” que foi aceita. Por que esse tema? Iniciei na Secretaria de Controle Interno do TCU no começo do ano passado e vimos tentando aprimorar a atuação da Auditoria Interna no TCU exatamente buscando a aderência às Normas Internacionais. Queríamos compartilhar essa experiência. Tive, inclusive, oportunidade de encontrar alguns colegas de Controle Interno de outros Órgãos que já tinha conhecido de outros eventos, esses congressos e seminários são sempre excelentes oportunidades para esse compartilhamento.

Falarei sobre as normas internacionais, primeiro, vou apresentá-las, partir para alguns conceitos fundamentais envolvendo auditoria interna, a própria definição de auditoria interna, uma distinção entre controle interno e auditoria interna, e, por fim, partir para a aderência de auditoria interna às normas internacionais, que envolve a existência de um estatuto de auditoria interna, o posicionamento institucional de auditoria interna dentro da organização, um planejamento baseado em risco, uma auditoria interna baseada em risco, e, por fim, a capacitação e certificação. Essas são as principais normas internacionais que envolvem auditoria. Primeiro, as normas

do IIA - Instituto de Auditoria Interna. Coloquei já traduzido porque essas normas existem traduzidas e estão no site do IIA, e fazem parte de uma estrutura da prática profissional, que tem a definição de auditoria interna, as normas e o Código de Ética do IIA. Há também as normas da ação do GAL - Entidade de Fiscalização Superior dos Estados Unidos. Emitiram normas que são de cumprimento obrigatório na esfera federal dos Estados Unidos, mas são também muito adotadas como referência. Há as normas do INTOSAI, Organismos das Entidades de Fiscalização Superior, do qual o TCU faz parte. Essas normas da INTOSAI também já estão traduzidas, vocês encontram no site no TCU ou no site da INTOSAI. Por fim, as normas da Federação Internacional dos Contadores que possuem algumas diferenças conceituais entre uma e outra, mas na maior parte das vezes os conceitos são similares e os procedimentos também. Não existe uma obrigação legal para a adoção dessas normas, para o conhecimento, para segui-las, agora, existem recomendações de uso por parte do TCU. Essas normas são interessantes, pelo menos o conhecimento, porque estabelecem um padrão para atividade de auditoria interna, estabelecem uma base para que essa auditoria interna seja avaliada. Sempre é interessante o conhecimento e no que couber que elas sejam seguidas. Elas preveem também em seus dispositivos que elas não se confrontam com leis. No caso, por exemplo, de haver um dispositivo de uma norma da INTOSAI que esteja em confronto com a lei, a própria INTOSAI diz para seguir obviamente a lei e isso é ressalvado quando se diz que se está seguindo a norma da INTOSAI.

Trago aqui dois exemplos de recomendação de uso, primeiro de um acórdão do TCU 2622/2015, esse acórdão foi proferido numa série de fiscalizações realizadas pela SELOG - Secretaria de Aquisições Logísticas (essas fiscalizações são as que o Ministro Augusto Sherman estava se referindo. Uma das determinações no âmbito desses processos foi para a CGU a fim de que promovessem a alta avaliação da unidade de auditoria interna, confrontando as suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como por exemplo, aquelas contidas no IPPF, que é a estrutura de prática profissional do IIA, que compreende as normas e utilizam resultados para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso. Um outro exemplo vem da decisão normativa do TCU que trata da apresentação de contas das unidades

jurisdicionadas. Prevê no artigo 8, que é exatamente sobre auditoria anual das contas, que o Órgão de Controle Interna deve buscar a adoção de padrões internacionais na condução da auditoria nas contas, especialmente àqueles relacionados a trabalhos de asseguração, de forma a garantir a credibilidade e aumentar a segurança dos usuários em relação aos resultados de auditoria. Aqui há duas recomendações de uso a título exemplificativo, um acórdão proferido no âmbito de uma auditoria e a própria decisão normativa sobre as contas.

Alguns conceitos fundamentais, ali (painel) há um desenho mostrando uma estrutura de governança de entidade de forma bem resumida, “governança é toda estrutura de autoridade estabelecida para definir objetivos, monitorar, e garantir que eles sejam alcançados”, dentro dessa estrutura de governança há o gerenciamento de riscos e o estabelecimento de controles internos; como exemplo, se você tem o objetivo de instruir um determinado número de processos, isso é parte de governança, autoridade está estabelecendo um objetivo, ou, então, um objetivo de economicidade na aquisição de passagens aéreas, um objetivo de que uma obra esteja pronta até novembro de 2017, essa é a governança. A autoridade está estabelecendo objetivo que normalmente deve vir acompanhado por um apetite ao risco que pode ser alto ou baixo. A partir dessa definição de objetivos e do apetite ao risco, a administração - não a auditoria interna - estabelece controles internos, e, então, identifica riscos, exemplo, o objetivo de conformidade no uso de suprimento de fundos é um objetivo de *compliance*, não pode haver ilegalidade, então identifica o risco do uso em desconformidade com a lei. Estabelece-se um controle interno, que é prestação de contas no prazo de dez dias, proibição do gestor financeiro ou do ordenador de despesas, seu suprido. Tudo isso são controles internos, estabelecidos pela administração, e a auditoria interna vai exatamente avaliar governança, gerenciamento de riscos e os controles internos.

A definição que o IIA traz é a de que a auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação - *assurance* - e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações empresariais, auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada, para avaliar e melhorar a eficácia dos

processos de gerenciamento de riscos, controle e governança. A auditoria interna avalia exatamente aquela estrutura de governança, que compreende o gerenciamento de risco e os controles internos estabelecidos.

Voltando a destacar na definição de auditoria interna, já foi destacado antes, que se trata de uma atividade de avaliação e, segundo o IIA, pode ser de consultoria também. Só que essa atividade de consultoria nunca pode se confundir com atividade de gestão.

Trago, também, aqui um acórdão do Tribunal, proferido nessas mesmas auditorias de aquisição logística, que recomendou ao DENIT incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança, gestão de riscos e dos controles internos da organização, ou seja, exatamente a definição de auditoria interna do IIA.

Controle interno e auditoria interna: Existe uma confusão envolvendo esses dois conceitos, até por que as atribuições do controle interno estão previstas na Constituição como controle interno, que diz que cada Poder estabelece um sistema de controle interno, mas confere atribuições típicas de auditoria interna que são de fiscalização. O órgão de Controle Interno, aqui, no Brasil, exerce principalmente atividades de auditoria interna. Há o Acórdão nº 2.831 de 2015, do Tribunal que determinou ao Superior Tribunal de Justiça observar as diferenças conceituais entre controle interno a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle e a auditoria interna de forma a não atribuir atividades de cogestão a unidades de auditoria interna, ou seja, aqueles controles internos estabelecidos na gestão de risco são atribuições da administração. Há outra atribuição que é da auditoria interna, apesar de o nome ser Órgão de Controle Interno, trata-se de uma atividade de auditoria interna.

No que concerne à aderência da auditoria interna às normas internacionais, vou discorrer sobre o Estatuto de Auditoria Interna, posicionamento institucional, planejamento baseado em risco, auditoria interna baseada em risco e por fim capacitação e certificação.

O Estatuto de Auditoria Interna, conforme definido pelo IIA, é um documento formal que define propósito, autoridade e responsabilidade da atividade de auditoria interna. Ele estabelece a posição da atividade dentro da organização, autoriza o acesso aos registros pessoais e propriedades físicas

relevantes e define o escopo das atividades de auditoria interna. O Estatuto trata de propósito, autoridade e responsabilidade.

Propósito: a auditoria interna vai desenvolver atividades de consultoria? Isto deve estar estabelecido no Estatuto. Até onde vai a atividade de auditoria interna? Voltada mais à atividade administrativa, atividade fim do órgão? Isso deve ser estabelecido no propósito do estatuto. Autoridade é o acesso a informações, às pessoas e também ao seu posicionamento dentro da unidade, e, por fim, a responsabilidade. De certa forma, todos os órgãos da administração possuem um estatuto sob forma de portaria, de resolução, não com esse nome de estatuto, mas necessita ter alguma previsão legal que ampare o exercício da atividade de auditoria interna. O interessante é propor que o estatuto seja por qual norma regulamentar, portaria ou resolução que seja específico para atividade de auditoria interna e que neste estatuto sejam dirimidas algumas dúvidas. Outro, por exemplo: diante de uma fraude, ou seja, um ilícito administrativo, penal ou civil, qual a atribuição da auditoria interna? Isto é uma questão que o estatuto pode definir.

Esse desenho foi mostrado na palestra anterior do Senhor Ministro Augusto Sherman, mas se trata exatamente do posicionamento institucional, de um guia de posicionamento do IIA que fala sobre o modelo de três linhas de defesa. A primeira linha de defesa é a dos controles internos estabelecidos pela administração, a primeira responsabilidade para que um objetivo seja atingido é da própria administração, fala-se tanto do objetivo finalístico, como de *compliance*, de conformidade, de reporte, de divulgação, de transparência, a primeira responsabilidade, a primeira linha de defesa, é da própria administração. Há uma segunda linha de defesa onde entra exatamente o gerenciamento de riscos, há vários órgãos da administração pública hoje que estão estabelecendo unidades com esta atribuição de gerenciamento de riscos que precisam ser documentados para identificar objetivos em cada unidade, os riscos, estabelecer os controles internos, verificar se aqueles riscos estão mitigados de acordo com o apetite de risco que foi estabelecido pela administração. Há uma avaliação do risco de acordo com o impacto e probabilidade, há um estabelecimento de controle do qual resulta sempre o impacto da probabilidade, há uma mitigação desses riscos, e o gerenciamento de riscos busca o compromisso do administrador de seguir aquele controle

interno. Essa é a segunda linha de defesa, em que pode haver também departamentos de conformidade ou *compliance*, qualidade e inspeção; e a terceira linha de defesa é exatamente a atividade de auditoria interna, quando faz a avaliação desses controles internos, de gerenciamento de riscos. Há um aspecto também interessante desse desenho (painel), mostrando pelo que se chama de IIA, de duplo reporte da atividade de auditoria interna. A primeira linha de defesa se reporta à alta administração. Quando falamos de entidade privada, é fácil vermos o que alta administração, ou seja, o CEO, e quem é órgão de governança, que é o Conselho de Administração. Em órgão público, há sempre uma distinção entre uma entidade e outra, mas pode se interpretar que a alta administração seja a Presidência e o órgão de governança, talvez, o Plenário, quando se fala em um Tribunal. A segunda linha de defesa se reporta à alta administração, que pode também ser um Diretor-Geral. No TCU, interpretamos que o Secretário-Geral da Administração seria a alta administração.

A auditoria interna se reporta tanto à alta administração, em sua função administrativa, como diretamente ao órgão de governança. Esse duplo reporte é que garante a independência da atividade de auditoria interna, ou seja, no estatuto tem que estar prevista que a auditoria interna deve se reportar diretamente ao órgão de governança, seja ele qual for, dependendo da entidade. A Norma do IIA que trata de posicionamento institucional é a de n. 1.110, Independência Organizacional, que sempre trata de executivo-chefe de auditoria, mas é o Secretário de Controle Interno, diretor, que deve reportar-se a um nível dentro da organização que permita atividade de auditoria interna cumprir com suas responsabilidades. O executivo-chefe da auditoria deve confirmar junto ao Conselho, pelo menos anualmente, a independência organizacional da atividade de auditoria interna. Diz o Conselho (painel) que essas normas não são direcionadas especificamente ao serviço público, então, se coloca sempre como Conselho de Administração. O Acórdão n. 2.622/15, recomendou à CGU que caso exista um conselho superior que supervisione a autoridade máxima da organização, avalie a possibilidade em que a unidade de auditoria interna fique subordinada a esse conselho, como preconiza as boas práticas sobre o tema à semelhança das orientações contidas no IPPF n. 1.000, Normas do IIA.

Planejamento baseado em risco (estou citando sempre como referência as normas do IAA, porque são exatamente as normas direcionadas especificamente à auditoria interna): A Norma n. 2.010 sobre o planejamento dispõe que o executivo-chefe de auditoria deve estabelecer um plano baseado em riscos para determinar as prioridades das atividades de auditoria interna de forma consistente com as metas da organização. Destaco esse último trecho de maneira substancial com as metas da organização, isso também evidencia que a auditoria interna tem que está sempre alinhada ao planejamento estratégico da entidade.

Existe uma diferença de posicionamento entre auditoria interna e externa, mas também uma diferença de foco. A auditoria interna entende que tem que estar alinhada aos objetivos estratégicos da entidade. E como é que é feito esse planejamento baseado em risco? Qual o primeiro passo? Desenvolvimento de um universo de auditoria. O que é um universo de auditoria? Em síntese, são todas as auditorias possíveis de serem feita, não são todas as auditorias que irão ser feitas, são todas as auditorias que podem ser feitas em determinado período, um ano, e isso muda, porque o planejamento estratégico da unidade também muda, então, a cada ano esse universo de auditoria muda. Com base nesse universo de auditoria, é feita uma avaliação de riscos e a auditoria interna deve se valer do gerenciamento de riscos feito pela unidade, pela administração. Como em muitos órgãos a administração pública não tem gerenciamento de riscos, trago aqui uma orientação do IIA, em que diz que se não houver uma estrutura de gerenciamento de riscos, a unidade de controle interno deve utilizar seu próprio julgamento em conjunto com a administração e autoridade máxima, ou seja, deve buscar sugestões, mas sempre com base em risco da administração, e, com base nessa avaliação, utilizar o seu próprio julgamento para ver quais atividades envolvem mais riscos. Depois é feita uma priorização das ações de auditoria interna, é feita a locação de seus recursos, ou seja, estabelecido o cronograma de trabalho e o planejamento de equipe e, por fim, uma aprovação pela autoridade máxima.

Trago aqui um exemplo de universo de auditoria (painel) que pode ter, por exemplo, três dimensões, uma primeira dimensão baseado no planejamento estratégico da entidade, você verifica quais são os objetivos para

aquele ano, às vezes compreende mais de um ano, e cada item que administração tem como objetivo é um possível item, também, passível de uma auditoria interna. Uma segunda dimensão do universo de auditoria, pode ser que vários órgãos tenham mais de uma unidade gestora, tenha unidades de estado. A segunda dimensão pode ser exatamente aquelas outras unidades gestoras subordinadas ou vinculadas, ou seja, uma dimensão por unidade.

Avaliações passíveis de serem contempladas no relatório de auditoria de gestão: há a decisão normativa do TCU, que trata da apresentação das contas, e lá você tem itens passíveis de serem objetos de auditoria, então, pode ser uma terceira dimensão; e a partir dessas dimensões, no caso de não haver um gerenciamento de riscos estabelecidos já pela organização, é feito um julgamento da auditoria interna em conjunto com a administração de quais são os itens com maior risco.

Falei da definição de risco no início e podemos vislumbrar esse risco sobre vários focos, um, por exemplo, é o risco para o estabelecimento do planejamento da atividade de auditoria interna. Outra forma, também, de verificar o risco é para a auditoria específica, ou seja, o planejamento é feito baseado em risco, em que é decidido, digamos assim, realizar dez auditorias, cada auditoria daquela também pode ser baseada em risco, e, nesse caso, são os riscos daquela atividade. A norma do IIA, natureza do trabalho, dispõe que a atividade de auditoria interna deve avaliar e contribuir para a melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles, utilizando uma abordagem sistemática, disciplinada e com base em riscos, ou seja, as normas internacionais prevêem essa metodologia baseada em risco. Um exemplo de como é que pode ser feita uma auditoria baseada em risco, você tem primeiro um planejamento inicial para cada trabalho de auditoria interna. Como que é feito esse planejamento? Você identifica qual é o objetivo daquela atividade que está sendo auditada, quais são os riscos para consecução daqueles objetivos, e quais são os controles que foram estabelecidos para os referidos riscos. Um exemplo, aquisição de passagens aéreas, você tem objetivo de conformidade, mas também tem o objetivo de economicidade, envolvendo os riscos diante a economicidade, normalmente os órgãos fixam um prazo mínimo para aquisição de passagem aérea, ou seja, isso é o controle interno, pode haver outros controles internos; assim, a auditoria interna identificou os

objetivos, riscos e os controles que a administração utiliza. Próximo passo, uso de procedimentos de auditoria, nessa fase são testados esses controles. Digamos, a administração está comprando passagem naquele prazo mínimo estabelecido? As passagens estão sendo compradas de acordo com os normativos? Como resultado da utilização de auditoria, são feitas duas avaliações, primeira: conformidade; a auditoria interna não deixa de avaliar a conformidade, isso é sempre objeto da atividade de auditoria interna, mas compreende, também, a adequação e eficácia dos controles, ou seja, a ideia que em vez de uma auditoria baseada somente na conformidade, em vez de verificar somente as ilegalidades, as irregularidades, é de verificar como estão funcionando os controles, ou seja, é uma atividade mais proativa, por que se aqueles controles não estão funcionando, aquelas irregularidades vão continuar a ocorrer. A auditoria interna tem que se posicionar sobre a adequação e eficácia dos controles, se eles são suficientes, ou seja, pode ser que aqueles controles estabelecidos não sejam suficientes e, suficientes ou não, estão funcionando.

Por fim, a comunicação dos resultados.

Um último tópico que gostaria de falar é capacitação e certificação. Todas as normas dispõem sobre a necessidade dos auditores atuarem com proficiência, como exemplo, as normas do IIA, a 1.210, Proficiência, estabelece que os auditores internos devam possuir o conhecimento, habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais. A atividade de auditoria interna deve possuir ou obter coletivamente o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades. O que é que isso significa? Todo auditor de controle interno deve possuir todo conhecimento sobre auditoria interna? Não. Agora a auditoria interna, coletivamente, o ideal é que possua aqueles conhecimentos, que tenha auditores especialistas em uma área ou outra, e como é uma forma de demonstrar essa qualificação? É por meio das certificações. Trago, como exemplo, aqui as certificações que são mais conhecidas, são certificações reconhecidas mundialmente de auditoria interna, que são as certificações do IIA: existe a CIA, que é a *Certified Internal Auditor*, que é a mais completa. São três provas, é a certificação principal do IIA; existe a CCSA, que é uma certificação voltada à alta avaliação de controles, é uma

certificação de uma prova só; existe o CFSA, que é uma certificação para auditoria financeira; CIGEPE é uma certificação em auditoria governamental, lá no TCU as pessoas fazem muito essa certificação; CRMA, é uma certificação que está muito em voga hoje em dia, que é exatamente a certificação voltada para gerenciamento de riscos; e, por fim, QIAL, que é uma qualificação mais voltada ao gerente de auditoria. Sugiro por minha experiência que CCSA e CIGEPE, por serem certificações de uma prova só, às vezes, são certificações melhores de se tentar primeiro. O CIA envolve três provas e o objeto de estudo é bem maior.

Quero agradecer pela atenção. Se alguém tiver alguma pergunta, estou à disposição. (palmas)

APRESENTADOR: Agradecemos a exposição do Senhor Wagner Martins de Morais. As perguntas serão respondidas por *e-mail* com cópia para todos os participantes.