

AVALIAÇÃO E CONSULTORIA. POSSIBILIDADES E LIMITES DESSA ATUAÇÃO.

PRÁTICAS ADOTADAS PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO DO TRT/3ª REGIÃO

Acórdão nº 2622/2015-TCU-Plenário:

*“174. Registra-se, por oportuno, que a emissão de pareceres em processos constitui-se um dos tipos de atividade de controle (...) e que **as atividades de controle são de responsabilidade dos gestores, não devendo ser realizados por auditores internos por trazer-lhes perda de independência na atividade de auditoria**”.*

(Proc. 026.386/2015-1)

Acórdão nº 2352/2016-TCU-Plenário:

*“147. A causa provável para envolver a unidade de auditoria interna em **atividades de cogestão** pode ser a **ausência de distinção entre as atividades de controle interno e de auditoria interna**, já evidenciada em auditoria de TI, como consta do excerto do relatório do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário.*

(...)

148. Contribuem para a ausência de distinção citada acima:”

(Proc. 025.068/2013-0)

Acórdão nº 2352/2016-TCU-Plenário:

“148.1. a nomenclatura utilizada na Lei 10.180/2001, que contém as expressões ‘controle interno’ e ‘sistema de controle interno’ para se referir, respectivamente, às unidades e ao conjunto de unidades que compõe a auditoria interna governamental no poder executivo (a constituição federal, no art. 74, também utiliza a expressão ‘sistema de controle interno’);

148.2. o nome dado a essas unidades nas organizações, que são comumente identificados por ‘secretaria de controle interno’ (quando deveriam chamar-se secretaria de auditoria interna)”.

(Proc. 025.068/2013-0)

A **auditoria interna** é a **TERCEIRA LINHA DE DEFESA** da organização, pois a **primeira** cabe ao **próprio setor que realiza o trabalho** e a **segunda**, aos **demais envolvidos no processo**.

À **auditoria interna** cabe **AVALIAR** os controles internos implantados pelos gestores: se estão adequados ao alcance dos objetivos estratégicos, se há diretrizes para a gestão de riscos, se os servidores foram capacitados e se o risco foi contornado.

O principal papel da **auditoria interna** é a **avaliação** sistemática da governança, da gestão de riscos e dos controles internos.

DIFICULDADES

- Conceitos novos, no âmbito da Administração Pública (mudança de paradigmas)
- cultura organizacional

Observar as **diferenças conceituais** entre Controle Interno e Auditoria Interna, não atribuindo a esta **atividades de cogestão**.

SEGREGAR AS ATRIBUIÇÕES e competências das atuais unidades de controle interno, de modo a não exercerem, concomitantemente, atividades de **controle interno** e de **auditoria interna**.

DIFICULDADES

- estrutura reduzida de recursos humanos e materiais
- necessidade de capacitação específica
 - ausência do cargo “Auditor Interno”
 - cultura organizacional

**A atividade independente
e objetiva da auditoria interna
AVALIA (*assurance*)
e ADICIONA VALOR (consultoria),
de modo a melhorar
as operações da organização.**

“A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação (assurance) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar a melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controles e governança.”

(Instituto dos Auditores Internos do Brasil – IIA Brasil)

**A auditoria interna
também deve
prestar consultoria
e orientar.**

Ação preventiva, educadora e orientativa.

Compartilhar o conhecimento que possuímos.

“Faz parte da competência do docente a capacidade de não só fazer bem aquilo que se faz, mas fazer o bem com aquilo que se faz”.
(Mário Sérgio Cortella)

Consultoria: Qual o limite desta atividade? Até onde se pode ir?

Consultoria **restrita**, e apenas em casos abstratos.

O auditor, onde atuou como consultor, deverá se abster de participar, posteriormente, da atividade de avaliação, mediante auditoria das práticas nascidas a partir da consultoria oferecida.

O **perfil do auditor de controle interno** tem que ser diverso do auditor de controle externo, até porque são atividades distintas.

O auditor interno **pode orientar, em tese**, a melhor forma de atuar e decidir em conformidade com determinada norma ou regulamento.

Jamais, no caso concreto, opinar ou orientar o caminho a ser tomado pelo responsável pela direção da organização.

*“(...) Portanto, reiteramos o entendimento adotado pelos Tribunais e Conselhos Superiores, no sentido de que **as unidades de controle interno devem se abster de praticar atos de gestão**, seja por tais práticas implicarem em afronta ao princípio da segregação de funções, seja por comprometerem a necessária independência da atividade de auditoria.*

*Ademais, há que se considerar que, submetendo-se à análise prévia deste Núcleo de Controle Interno expedientes de natureza ordinária, de pouca materialidade e com pequena repercussão para a instituição como um todo, criar-se-ia uma **burocracia adicional e desnecessária** (em se considerando que o TRT/3ª Região possui setores organizados específicos para a execução dessa análise), **que contraria, inclusive, a própria celeridade e excelência nos processos de gestão vislumbrados na Visão de Futuro, constante do Mapa Estratégico do nosso Tribunal e que define o que a instituição aspira a ser ou a se tornar.***

*Finalmente, cumpre-nos ressaltar que a atuação deste NCI busca, além das atividades de auditoria, fiscalização e monitoramento, funcionar como um **instrumento de aprimoramento da gestão**. Nesse sentido, recomendamos à Administração que a existência de um contrato em vigor, celebrado pelo Tribunal com a empresa (...) para a execução de serviços de transporte de mobiliário de magistrados e de bens patrimoniais deste Regional, seja previamente comunicada pelos setores competentes aos magistrados que forem promovidos, **antes** que tal mudança seja efetivada. Tal recomendação se justifica, tendo em vista não ter sido esclarecido, no presente expediente, se tal comunicação prévia eventualmente existiu, e pelo fato apontado ao final do parecer da i. Diretoria-Geral, quando se menciona o indeferimento, a outro magistrado, de pedido com idêntico objeto. (...)"*
(SUP nº 4.342/2013)

“ (...) Entretanto, a despeito das ponderações ora trazidas, reiteramos nossa convicção de que **a atuação deste Controle Interno cinge-se a orientar a ação do gestor público, cabendo à autoridade responsável a tomada da decisão que julgar correta para o melhor atendimento do interesse público. Em vista disso, remetemos a questão à (...), setor competente para a definição que se pretende.**

Pondera-se, todavia, que **qualquer seja a deliberação a ser tomada, nada impede que os procedimentos que antecedem a doação já sejam providenciados ainda no presente exercício, a saber: a) comprovação de interesse público, devidamente justificado; b) descrição prévia do material a ser disponibilizado, discriminando, para cada item, a respectiva identificação patrimonial, as observações pertinentes e a devida avaliação; c) justificativa para a escolha da doação sobre as demais formas de alienação, com avaliação de sua oportunidade e conveniência.**

Recomenda-se que as doações futuras de bens móveis a serem procedidas pelo TRT/3ª Região sejam feitas, preferencialmente, através de Edital, e que sejam observadas as disposições da Lei n° 8.666/93, em especial as contidas na alínea ‘a’, inciso II, do art. 17 da referida lei,

bem como os comandos do Decreto n° 99.658/90 (especialmente no que tange aos equipamentos de informática, respectivo mobiliário e peças-chave ou componentes.

Recomenda-se, mais, que em havendo mais de um órgão/entidade interessado no material, o atendimento seja feito de acordo com a ordem cronológica dos pedidos; que as despesas decorrentes da retirada, carregamento e transporte dos bens sejam a cargo do órgão/entidade interessado; que o respectivo aviso de desfazimento seja disponibilizado no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Sugerimos, ainda, que em tais doações a Administração estabeleça, no instrumento próprio, um prazo mínimo em que o órgão/entidade recebedora dos bens deverá utilizá-lo para aquele fim específico a que se destinam (...) adoção, nos futuros Termos de Doação efetivados por este Tribunal, de previsões expressas quanto à forma/circunstância em que serão empregados os bens doados (...).” (SUP nº 24.569/2012)

“Primeiramente, cumpre-nos assinalar que a Resolução Administrativa nº 143/2009 dispõe, em seu artigo 1º, que: ‘O Núcleo de Controle Interno (NCI), diretamente vinculado à Presidência do Tribunal, tem por finalidade auxiliar o Presidente na supervisão da gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.’

*Evidencia-se, desde logo, **o papel deste NCI de órgão fiscalizador**, supervisionando os atos concernentes à execução orçamentária, financeira, de pessoal e patrimonial - o que ocorre, via de regra, **após** a execução de um determinado procedimento (com vistas à aferição dos resultados das ações administrativas), e não antes desse. Para que não haja qualquer dúvida quanto aos limites de atuação do NCI, o artigo 2º da mesma Resolução, através dos incisos I a XIII, não aponta qualquer atuação prévia ou de gestão.*

*Além disso, é de se registrar que, segundo a boa técnica de auditoria, **é recomendável que os Auditores Internos não participem de atividades que, normalmente, devem avaliar, sob pena de cogestão e responsabilidade solidária sobre os resultados alcançados.***

(...)

*Por todo o exposto, considerando que não houve, ainda, a necessária tomada de decisão por parte da autoridade competente; sendo certo que tal decisão configura-se, inequivocamente, em ato de gestão, e entendendo que **este Controle Interno não deve interferir em atos de tal natureza; remetemos a questão à i. pregoeira, autoridade competente para a definição que se pretende.***

(PE 60/2013 – lote 2)

Exercício diário
para mostrar aos gestores
qual é o papel
da Secretaria de Controle Interno

CENÁRIO DA SECOI /TRT3

- *Não emissão de pareceres prévios (publicação do ato) relacionados à concessão de aposentadorias e pensões (evolução negociada);*
- *Participação em reuniões e em grupos de discussão (observadores);*
- *Maior intercâmbio com as unidades administrativas;*

CENÁRIO DA SECOI /TRT3

- *Listas de verificação;*
- *Prestação de contas permanente das atividades e compartilhamento de conhecimento e informações;*
- *Orientação preventiva no desenvolvimento de um “olhar crítico” que antecipe ações geradoras de riscos potenciais (não significa atuar durante a tramitação do processo)*

Exercício diário
para mostrar aos gestores
qual é o papel
da Secretaria de Controle Interno,
sem se imiscuir nos aspectos de
consultoria jurídica

Resolução CNJ nº 114/2010

Dispõe sobre o planejamento, a execução e o monitoramento de obras no Poder Judiciário

“**Art. 5º** (...)

(...)

§ 5º Para a avaliação, aprovação e priorização das obras será emitido parecer técnico pelas unidades de planejamento, orçamento e finanças **e pela unidade de controle interno**, a que se refere o art. 8º desta Resolução, tendo em vista o planejamento estratégico e as necessidades sistêmicas do ramo da justiça, a finalidade, o padrão de construção, o curso estimado da obra e demais aspectos, observados os critérios e referenciais fixados pelo Conselho Nacional de Justiça.”

(destaque nosso)

Resolução CSJT nº 70/2010

Dispõe sobre o planejamento, a execução e o monitoramento de obras no âmbito da Justiça do Trabalho

“**Art. 7º** (...)

§ 1º Para subsidiar as decisões do colegiado do Tribunal, as áreas de Engenharia, de Planejamento e Orçamento **e de Controle Interno** produzirão pareceres acerca dos critérios de avaliação e de priorização utilizados, dos atributos de exequibilidade existentes e da adequação dos projetos às leis orçamentárias, de licitações e ao disposto nesta Resolução, especialmente quanto aos sistemas de custos, às diretrizes e aos referenciais de área.”

(destaque nosso)

Resolução CSJT nº 70/2010

“**Art. 9º** Para fins de aprovação, o Tribunal encaminhará ao CSJT os seguintes documentos, para cada obra:

(...)

V Parecer da Unidade de Controle Interno do Tribunal quanto ao atendimento das diretrizes e referenciais de área e à adequação aos sistemas de custos fixados nesta Resolução.”

INSTRUÇÃO NORMATIVA TRT3/GP nº 02, de 02.06.2011

“Art. 24 Compete ao Núcleo de Controle Interno:

I – emitir parecer de conformidade sobre licitações de obras, sistemas de custos, e atendimento das diretrizes e de referenciais de áreas, **após manifestação das unidades de engenharia, planejamento, orçamento e finanças;**”

Resolução CNJ nº 114/2010

“Art. 21 As alterações de projeto, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias deverão ser justificadas por escrito, analisadas pela unidade de controle interno e previamente autorizadas pela autoridade competente.”

Resolução CSJT nº 70/2010

“Art. 33 As alterações de projeto, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias deverão ser justificadas por escrito, analisadas pela unidade de controle interno e previamente autorizadas pela autoridade competente.”

IN TRT3/GP nº 02/2011

“Art. 24 Compete ao Núcleo de Controle Interno:
(...)

IV – analisar as justificativas apresentadas sobre alterações de projeto, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias.”

Resolução CNJ nº 114/2010

“**Art. 26** Somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento os serviços e obras efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização, respeitada a rigorosa correspondência com o projeto e as modificações expressa e previamente aprovadas pelo contratante, **após a análise da unidade de controle interno.**”

(destaque nosso)

Resolução CSJT nº 70/2010

“**Art. 38** Para efeito de pagamento somente serão considerados os serviços e obras efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização.

§ 1º (...)

§ 2º As diferenças e irregularidades verificadas durante as medições pela **área de Controle Interno** serão comunicadas à autoridade competente, que, imediatamente, dará conhecimento ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça.”

(destaque nosso)

IN TRT3/GP nº 02/2011

“Art. 24 Compete ao Núcleo de Controle Interno:

(...)

VII – analisar, antes do pagamento dos serviços e das obras de engenharia, a conferência dos valores, unitários ou globais constantes do documento fiscal, em relação ao contrato, nos termos da Portaria TRT3 nº 31, de 28 de julho de 2009.”

IN TRT3/GP nº 02/2011

“Art. 24 (...)

§ 1º O exame de conformidade realizado pelo Núcleo de Controle Interno se dará:

I – nos casos dos incisos I, III e VI do art. 24, logo **após a aprovação, pela Assessoria Jurídica**, das minutas do edital e do contrato e antes da publicação do aviso do edital ou da emissão do convite;

II – nos casos dos incisos II, IV e VIII, logo **após a manifestação da Assessoria Jurídica**; e

III – no caso do inciso VII, **após a medição feita pela área técnica e a aprovação pela fiscalização.**”



Seminário GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES - 2ª edição



CENÁRIO DA SECOI /TRT3

- Nos processos de licitação de obras e serviços de engenharia, a manifestação da SECOI é sempre **após** a análise da Assessoria Jurídica;
- Na celebração de termos aditivos desses contratos, idem;
- **Não analisamos questões não previstas nas Resoluções 114/CNJ e 70/CSJT**, como, por exemplo, reajustes ou outras situações em que não haja proposição de alterações de projeto, especificações técnicas, planilhas e/ou cronogramas físico-financeiros;

CENÁRIO DA SECOI /TRT3

Em muitos casos, a nossa atuação é muito mais **expondo os riscos potenciais**, sempre deixando claro que a tomada de decisão é do gestor e que o que nos compete é fornecer a ele [gestor], assim como a área de engenharia e a assessoria jurídica, os subsídios para esta tomada de decisão.

“ (...)

*Quanto ao parecer da Unidade de Controle Interno do Tribunal Regional, a documentação referente à obra foi encaminhada para a análise antes da verificação da Unidade de Controle Interno do Tribunal Regional, situação observada também em relação a outras obras enviadas pelo TRT/3ª Região. **Recomenda-se que sejam analisados pela Unidade de Engenharia os apontamentos descritos no Parecer da Unidade de Controle Interno do Tribunal Regional antes do encaminhamento do empreendimento à aprovação do CSJT.*** (RDI nº 196/2015 – CCAUD/CSJT)

CENÁRIO DA SECOI /TRT3

- Nas medições de obras e serviços de engenharia, nossa manifestação é **sempre posterior** à do fiscal do contrato. As notas fiscais já chegam ao Controle Interno atestadas pelo agente responsável.
- Nesses casos, a nossa manifestação é muito mais no sentido de **verificar os controles adotados por estes fiscais para a aposição do “Ateste”** do que conferir a medição realizada, que é incumbência deles.

MELHORIAS CONSTATADAS

- ✓ A PARTIR DAS RECOMENDAÇÕES DA SECOI, PASSOU-SE A SER ANEXADO ÀS MEDIÇÕES DAS OBRAS UM RELATÓRIO DO FISCAL SOBRE A ETAPA MEDIDA;
- ✓ AS FOTOGRAFIAS ANEXADAS MELHORARAM QUANTITATIVAMENTE E QUALITATIVAMENTE, REFLETINDO MELHOR A ETAPA MEDIDA;

MELHORIAS CONSTATADAS

- ✓ OS FISCAIS PASSARAM A EFETIVAMENTE SE DESLOCAR ÀS OBRAS NO INTERIOR, À ÉPOCA DAS MEDIÇÕES;
- ✓ MELHOR DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DAS OBRAS DO TRT, NO SÍTIO ELETRÔNICO.

DIFICULDADES

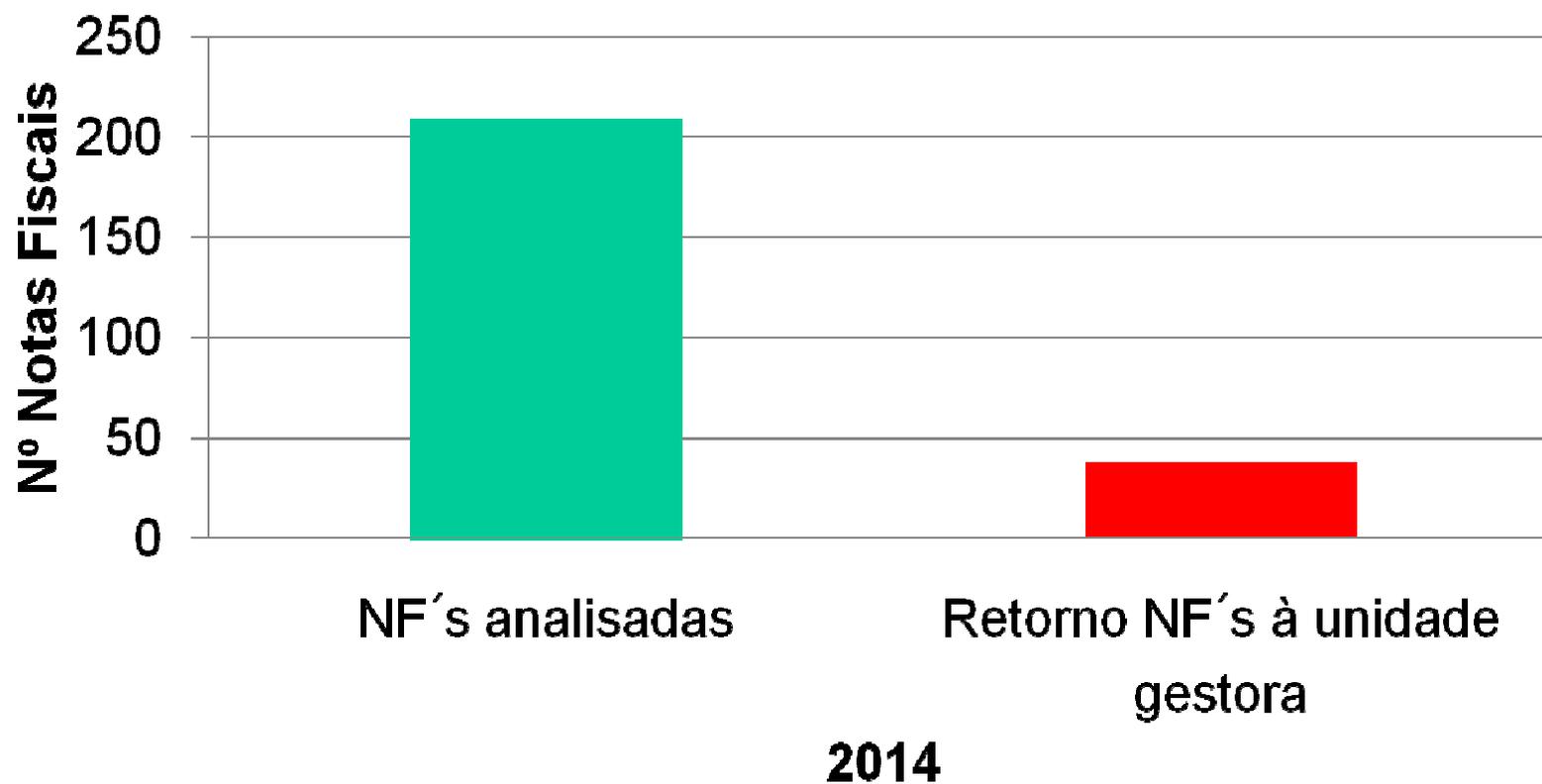
- Estrutura de pessoal da SECOI
- Ausência de procedimentos formalizados, realizados de forma “*ad hoc*”, com possibilidade de ausência de registro de eventuais sucessos e de falhas não registradas serem repetidas

Manutenção Predial

ANO	NF's analisadas	Retorno NF's à unidade gestora	%
2014	209	38	18,18%
2015	555	47	8,47%
2016	538	39	7,25%

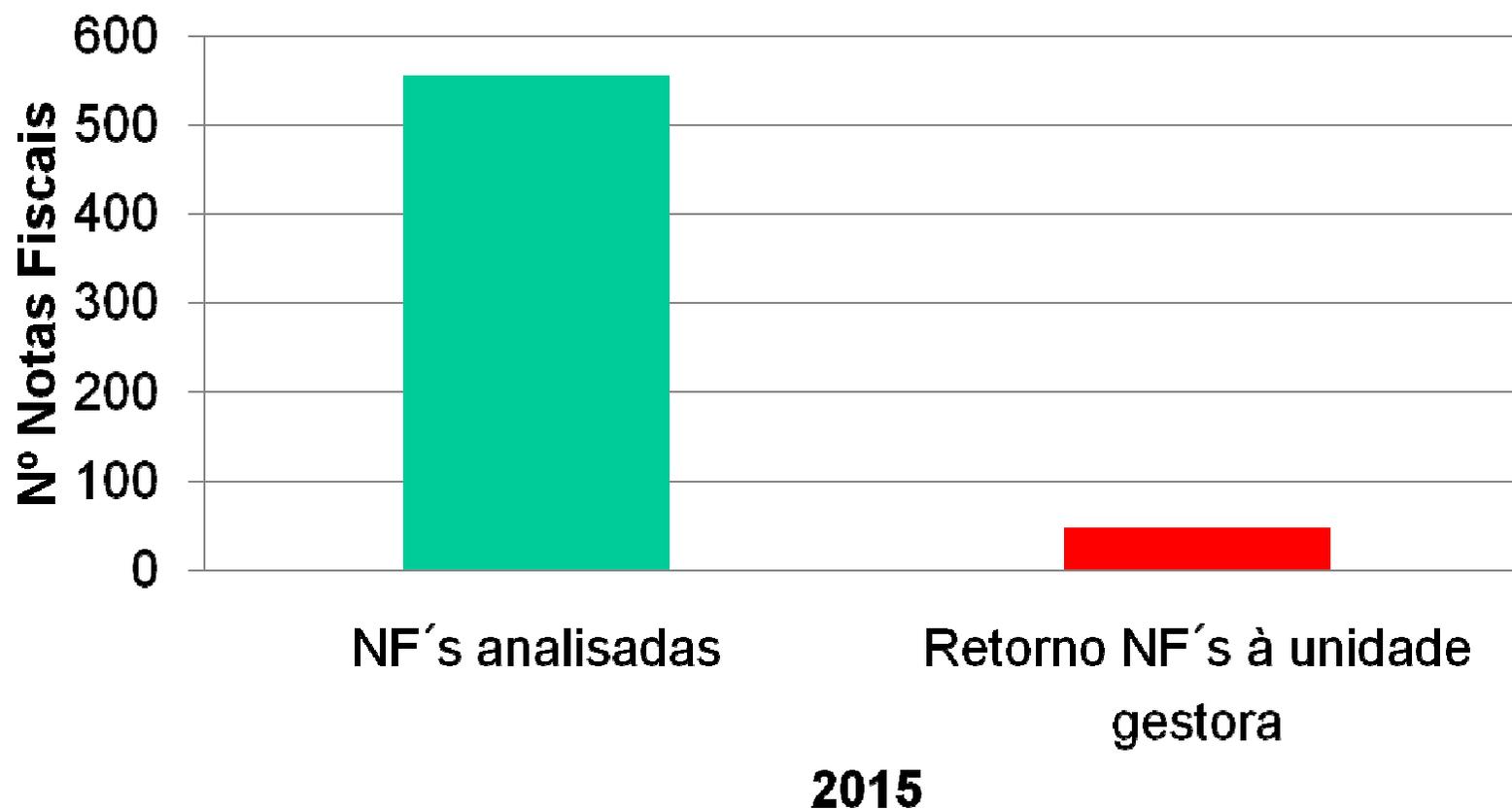
Manutenção Predial

NF's analisadas x Retorno NF's à unidade gestora



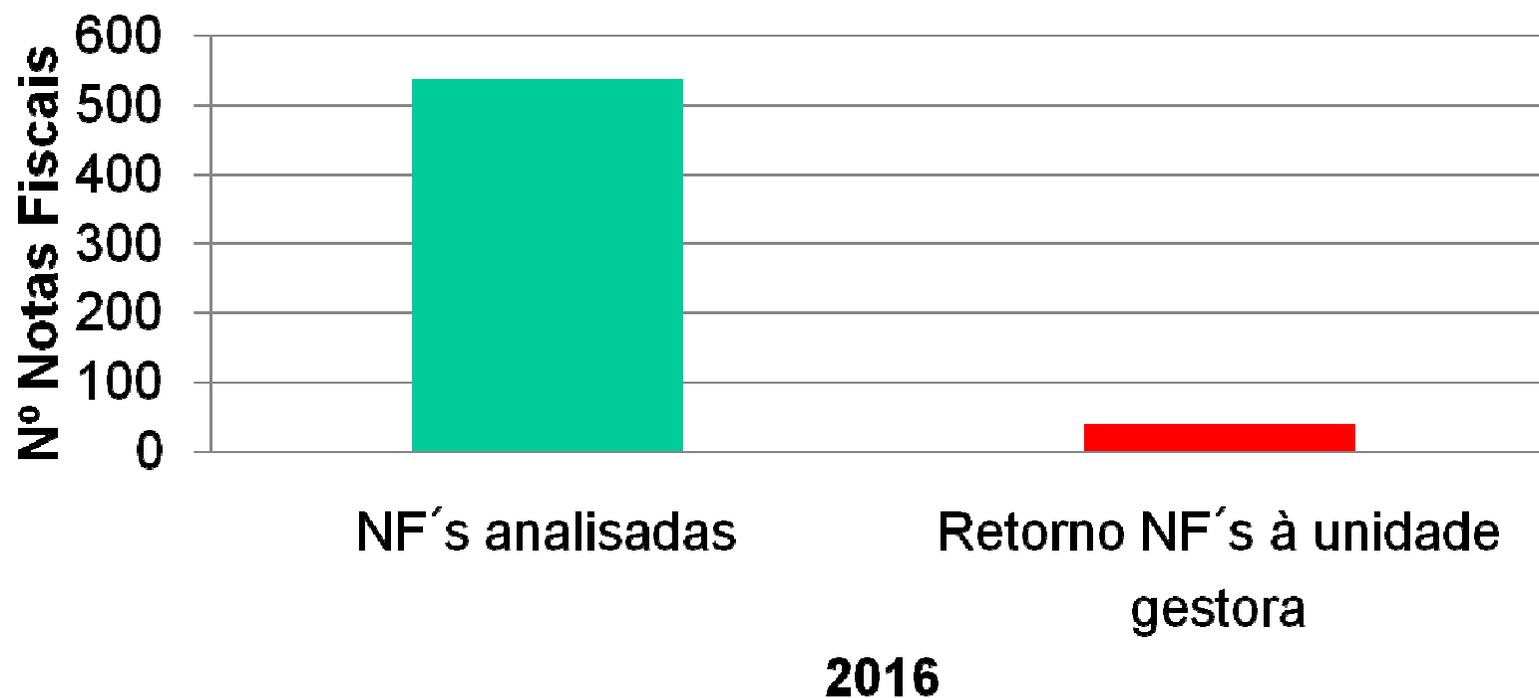
Manutenção Predial

NF's analisadas x Retorno NF's à unidade gestora



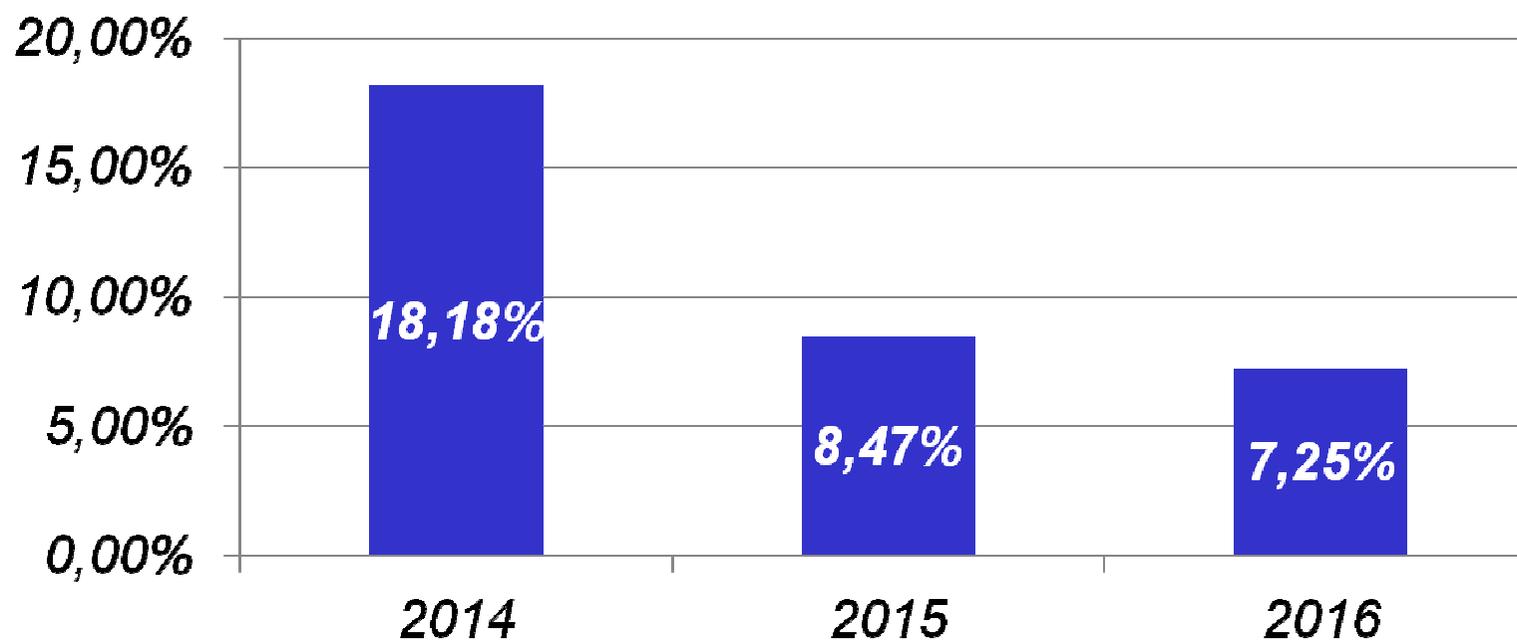
Manutenção Predial

NF's analisadas x Retorno NF's à unidade gestora



Manutenção Predial

Percentual retorno NF's à unidade gestora



Entendimento do TCU sobre a aplicação do **BDI diferenciado sobre serviços de terceiros** (Acórdãos nº 440/2008, 2100/2009 e 2622/2013, todos do Plenário).

“Em vista disso, considerando a orientação advinda do TCU nos Acórdãos citados e a situação apresentada no caso concreto, que indica ser oportuna uma análise mais aprofundada sobre a necessidade, ou não, de revisão dos contratos de manutenção predial em vigor neste Tribunal, para adoção das práticas recomendadas;

*Tendo em vista as limitações desta Secretaria de Controle Interno, ante o **princípio da segregação de atividades de gestão e auditoria interna;***

*E atenta às **competências da i. Assessoria de Análise Jurídica,***

Encaminho a matéria à análise de Vossa Senhoria, para manifestação.”

(e-PAD nº 3.349/2016)

Seminário GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES - 2ª edição



“... Não importa o que você faça,
nunca será mais do que uma
mísera gota em um oceano
infinito.

- Mas o que é um oceano, senão
uma infinidade de gotas?...”

(extraído do filme “A viagem”)

*“ ... a capacidade
de não só fazer bem
aquilo que se faz,
mas fazer o bem
com aquilo que se faz”.*

(adaptado de Mário Sérgio Cortella)

Muito obrigada!

secoi@trt3.jus.br

anarital@trt3.jus.br

(31) 3238 7953