

# ORIENTAÇÕES PARA SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE



República Federativa do Brasil  
Tribunal de Contas da União

**Ministros**

Aroldo Cedraz de Oliveira, Presidente  
Raimundo Carreiro, Vice-Presidente  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

**Ministros-substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

**Ministério Público junto ao TCU**

Paulo Soares Bugarin, Procurador-geral  
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-geral  
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocurador-geral  
Marinus Eduardo De Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador  
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

# ORIENTAÇÕES PARA SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE

Brasília, 2016



**Tribunal de Contas da União**

**Internet: <http://www.tcu.gov.br>**

**SAFS Quadra 4 Lote 01**

**CEP: 70042-900 – Brasília-DF**

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle/ Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2016.

p. 36

1. Planejamento, Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle. 2. Auditoria, manual. I. Título

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Rubens Rosa



# APRESENTAÇÃO

As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) estabelecem que os temas de auditoria devem ser escolhidos a partir do processo de planificação estratégica da entidade fiscalizadora superior (EFS), por meio de análise dos temas potenciais e de pesquisas para identificar riscos e problemas (ISSAI 300/36).

Nesse sentido, o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece no art. 188-A que o Plano de Controle Externo é o instrumento de planejamento das ações de controle do Tribunal. Complementarmente, a Resolução-TCU nº 269, de 25 de março de 2015, estabelece que as linhas de ação que compõem o Plano de Controle Externo devem estar alinhadas com os objetivos definidos no planejamento estratégico do Tribunal. Adicionalmente, o art. 19 da mesma resolução estabelece que as propostas de fiscalização devem ser elaboradas com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

A Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e as secretarias de controle externo do Tribunal têm desenvolvido diversas iniciativas com o objetivo de dar mais consistência ao processo de escolha das ações de controle, considerando critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade. Contudo, ainda não havia sido instituído, para uso do conjunto das unidades técnicas, um processo coordenado geral de seleção de objetos e ações de controle a partir da análise de riscos ou da avaliação de problemas.

Assim, não obstante as iniciativas já empreendidas, ainda se fazia necessário incorporar análises que levassem em conta fatores de risco, materialidade, relevância e oportunidade de modo sistematizado no processo de seleção e delineamento das ações de controle externo a serem realizadas pelo Tribunal.

Essa necessidade já havia sido apontada por autoavaliação que o TCU realizou em 2014, com base em ferramenta criada pela Intosai, denominada *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework* (SAI-PMF). Essa avaliação corroborou com a necessidade já identificada e demonstrou que havia oportunidades de melhoria no planejamento do Tribunal no sentido de incorporar critérios de risco na seleção de suas ações de controle.

No mesmo sentido, um diagnóstico realizado com o emprego de outro instrumento elaborado pela Intosai, a ISSAI *Compliance Assessment Tool* (iCAT), em 2015, também apontou a carência de um processo sistemático geral de análise de riscos ou de avaliação de problemas que alcançasse todas as unidades técnicas.

Diante dessas constatações, a Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex), por meio da Ordem de Serviço nº 1, de 25 de maio de 2015, instituiu grupo de trabalho com o objetivo de desenvolver e testar métodos de seleção de objetos de controle e definição de ações de controle com base em risco, com o fim de subsidiar o planejamento das unidades técnicas.

O resultado desse trabalho é apresentado neste documento técnico, que visa a orientar as unidades técnicas da Segecex a selecionar objetos e ações de controle e a propor ações de controle e linhas de ação com base em risco, relevância, materialidade e oportunidade. O método desenvolvido preconiza ampla participação, tanto de dirigentes quanto dos auditores de controle externo e prevê, ainda, a possibilidade de participação de especialistas externos.

**RAINÉRIO RODRIGUES LEITE**

Secretário-Geral de Controle Externo



# LISTA DE SIGLAS

**Adgecex** – Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo

**Bacen** – Banco Central do Brasil

**CGU** – Controladoria-Geral da União

**COSO** – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

**Didem** – Diretoria de Aperfeiçoamento de Métodos de Auditoria

**Dinpla** – Diretoria de Planejamento das Ações de Controle

**EFS** – Entidades Fiscalizadoras Superiores

**FOC** – Fiscalização de Orientação Centralizada

**Gescontas** – Sistema de Gestão de Prestação de Contas

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**iCAT** – *ISSAI Compliance Assessment Tool*

**IGG-TCU** – Índice geral de governança do Tribunal de Contas da União

**iGOV** – Índice de Governança e Gestão

**Inep** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**Intosai** – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

**ISO** – *International Organization for Standardization*

**ISSAI** – *International Standards of Supreme Audit Institutions*

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LOAS** – Leis Orçamentárias Anuais

**ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**PDDC** – Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências

**PDTI** – Plano Diretor de Tecnologia da Informação

**PET** – Plano Estratégico do TCU

**PIB** – Produto Interno Bruto

**Pisa** – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

**PNSB** – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

**PPA** – Plano Plurianual

**SAI-PMF** – *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework*

**Secex** – Secretaria de Controle Externo

**Siafi** – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

**Sefip** – Secretaria de Fiscalização de Pessoal

**Sigplan** – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

**UPC** – Unidade prestadora de contas



# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - Ciclo de auditoria.....   | 13 |
| Figura 2 - Etapas que compõem o método de seleção de objetos e ações de controle.....                            | 17 |
| Figura 3 – Exemplos de diferentes perspectivas de atuação .....  | 19 |
| Figura 4 - Representação da lógica sobre como os objetos de controle se relacionam com a situação-problema ..... | 26 |
| Figura 5 – Mapa de “calor de riscos”.....  | 26 |
| Figura 6 – Visão geral do método de seleção de objetos e ações de controle.....                                  | 31 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Conceitos fundamentais sobre seleção de objetos e ações de controle ..... | 15 |
| Quadro 2 – Exemplo de linha de ação setorial .....                                   | 28 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – Interação entre materialidade dos programas temáticos (PLOA 2016) e risco para clientela da SecexPrevidência.....                       | 21 |
| Gráfico 2 – Diagrama de dispersão das variáveis “índice de governança de pessoal” e “despesa de pessoal” para unidades jurisdicionadas ao TCU ..... | 33 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Escala para avaliação do impacto social .....   | 24 |
| Tabela 2 – Escala para avaliação do impacto econômico .....  | 24 |
| Tabela 3 – Escala para avaliação da probabilidade de ocorrência .....  | 24 |
| Tabela 4 – Escala para avaliação da tendência .....  | 24 |
| Tabela 5 – Escala para avaliação da probabilidade do risco.....  | 26 |
| Tabela 6 – Escala para avaliação do impacto do risco.....  | 26 |
| Tabela 7 – Riscos que afetam a contribuição dos objetos de controle para a resolução da situação-problema..... | 32 |
| Tabela 8 – Priorização de unidades segundo índice de governança de pessoal e despesa de pessoal.....           | 34 |



# SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>OBJETIVO .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE .....</b>                            | <b>13</b> |
| <b>O MÉTODO DE SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE .....</b>                | <b>17</b> |
| <b>3.1. Conhecimento do universo de controle.....</b>                          | <b>18</b> |
| 3.1.1. Passo 1: Organização do universo de controle .....                      | 18        |
| 3.1.2. Passo 2: Prospecção de dados sobre o universo de controle .....         | 19        |
| 3.1.3. Passo 3: Análise de dados do universo de controle .....                 | 21        |
| <b>3.2. Seleção de situações-problema.....</b>                                 | <b>22</b> |
| 3.2.1. Passo 1: Identificação de situações-problema .....                      | 22        |
| 3.2.2. Passo 2: Caracterização de situações-problema .....                     | 22        |
| 3.2.3. Passo 3: Análise de situações-problema.....                             | 23        |
| 3.2.4. Passo 4: Avaliação e priorização de situações-problema .....            | 23        |
| <b>3.3. Seleção de objetos de controle .....</b>                               | <b>25</b> |
| 3.3.1. Passo 1: Identificação de objetos de controle .....                     | 25        |
| 3.3.2. Passo 2: Avaliação e priorização dos objetos de controle.....           | 25        |
| <b>3.4. Seleção de linhas de ação e ações de controle.....</b>                 | <b>27</b> |
| 3.4.1. Passo 1: Definição de possíveis formas de atuação.....                  | 27        |
| 3.4.2. Passo 2: Proposição de linhas de ação .....                             | 28        |
| 3.4.3. Passo 3: Proposição de ações de controle e de apoio.....                | 29        |
| <b>APÊNDICES .....</b>   | <b>30</b> |
| Apêndice A – Etapas e passos do método de seleção.....                         | 31        |
| Apêndice B – Formulário para registro dos riscos dos objetos de controle ..... | 32        |
| Anexo A - Exame do universo de controle pela Sefip.....                        | 33        |
| <b>GLOSSÁRIO E REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>35</b> |
| Glossário .....  | 36        |
| Referências .....  | 37        |



# INTRODUÇÃO



# INTRODUÇÃO

1. A seleção de objetos e ações de controle é elemento-chave para a efetividade do controle externo. Entre as diversas possibilidades de escolha de que dispõem a Segecex e suas unidades técnicas para compor o Plano de Controle Externo e o Plano Operacional da atividade de controle externo, algumas possuem maior potencial para contribuir para a melhoria da gestão pública e beneficiar a sociedade. Em razão disso, faz-se necessária a estruturação de um método de seleção que possa identificar essas ações de controle.

2. Para ser bem-sucedido, o processo de seleção de objetos e ações de controle deve ser pautado por critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, conforme está previsto no art. 19 da Resolução TCU 269/2015, que trata do Sistema de Planejamento e Gestão da Estratégia do Tribunal de Contas da União.

3. Além disso, a seleção de áreas nas quais o controle atuará deve considerar o processo de planejamento estratégico, pois o “processo de seleção é orientado por escolhas fundamentais, que definem a alocação de recursos e diretrizes de atuação” da EFS (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 15). Isso se encontra disciplinado na Resolução TCU 269/2015, §1º do art. 6º, que estabelece que o Plano de Controle Externo deve conter linhas de ação consoantes com o Plano Estratégico, que orientem as atividades de controle externo do Tribunal.

4. O Plano Estratégico do TCU 2015-2021 estabelece como um de seus objetivos “intensificar a atuação com base em análise de risco”. No mesmo sentido, o Plano de Diretrizes

do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Portaria TCU 130/2015, define como uma das iniciativas estratégicas “aperfeiçoar e utilizar metodologia de análise de risco para subsidiar a seleção de objetos de controle”.

5. Em consonância com essas diretrizes, este documento se constitui de ferramenta de apoio para que a Segecex, por meio de suas unidades técnicas, possa selecionar objetos de controle e propor linhas de ação e ações de controle, em sintonia com os objetivos definidos no planejamento estratégico do Tribunal.

6. Nas seções subsequentes são descritos: o objetivo deste documento; os conceitos fundamentais relacionados ao processo de seleção de objetos e ações de controle; e o método de seleção, que lista as etapas e os passos que o compõem e descreve a forma de sua operacionalização.



# 1 OBJETIVO



# 1 OBJETIVO

7. O propósito deste documento é estabelecer orientações a serem adotadas pelas unidades da Segecex com a finalidade de selecionar objetos de controle, bem como de identificar e propor ações de controle e linhas de ação com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, segundo o art. 19 da Resolução TCU 269/2015. O método viabiliza a organização e qualificação de informações para elaboração dos planos de Controle Externo e Operacional da Segecex.



# 2 SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE

## 2 SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE

8. Um dos maiores desafios para o planejamento das ações das EFS refere-se a alocar recursos limitados dentre tantas possibilidades de atuação do controle externo, de maneira mais efetiva e que resulte em maiores benefícios para a sociedade. A magnitude do universo de objetos a controlar impõe o uso de critérios para a escolha racional do que deve ser controlado.

9. Essa escolha é a primeira etapa do ciclo de auditoria (figura 1). Selecionar bem significa escolher aqueles objetos da administração pública que, submetidos a ações de controle apropriadamente desenhadas, podem oferecer maior benefício para a coletividade, em comparação com escolhas alternativas.

**Figura 1 - Ciclo de Auditoria**



Fonte: TCU, 2010 [adaptado do *National Audit Office*, 1996].

10. Segundo as Normas de Auditoria do TCU, item 65, o planejamento geral das auditorias deve documentar e justificar as seleções realizadas e estar embasado em modelos que envolvam métodos de seleção e hierarquização fundamentados em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011a). A aplicação de tais critérios aos objetos presentes no universo de controle deve conduzir, via de regra, à priorização de objetos que envolvam maior quantidade de recursos financeiros, atendam a objetivos mais relevantes para a sociedade e estejam sujeitos a riscos mais elevados, e cujo controle seja considerado oportuno em face da viabilidade e dos benefícios de realizar a ação de controle em determinado momento.

11. Um dos critérios que merece destaque no processo de seleção é o risco. Como, por definição, risco é evento que influencia a realização de objetivos, objetos expostos a riscos elevados implicam maior possibilidade de que o alcance dos objetivos seja prejudicado, frustrando expectativas da sociedade.

12. A utilização do critério da relevância implica direcionar a seleção para tópicos atuais, de grande importância nacional e de interesse da sociedade. Portanto, a consideração do critério da relevância assegura que a seleção das ações de controle externo leve em conta o benefício que possa gerar à sociedade.

13. O critério da materialidade, por sua vez, determina que o processo de seleção leve em conta os valores associados ao objeto de controle, de forma que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

14. A oportunidade é outro critério que deve ser considerado com a finalidade de verificar se determinada ação de controle está sendo proposta no momento adequado. Ao se avaliar a oportunidade de uma ação de controle, é importante examinar se há disponibilidade de dados e de sistemas de informação que possam viabilizá-la, além da disponibilidade de recursos humanos e se os auditores possuem ou não as habilidades adequadas.



15. Adicionalmente, é importante que o processo de seleção considere a capacidade que a fiscalização proposta tem de agregar valor à sociedade, na forma de novos conhecimentos e perspectivas sobre o objeto de controle que poderão se tornar disponíveis, especialmente quando há escassez de informações sobre um determinado tema (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

16. A ISSAI 300 (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2015)<sup>1</sup>, em seu item 36, estipula que “os auditores devem selecionar temas de auditoria usando o processo de planejamento estratégico da EFS”. Nesse sentido, a seleção de objetos de controle deve levar em conta a perspectiva do órgão de controle sobre os temas considerados prioritários (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

17. A ISSAI 300/36 também estabelece que a seleção de objetos deve buscar maximizar o impacto das ações de controle, considerando a capacidade operacional existente, o que inclui examinar os recursos humanos e as competências profissionais disponíveis. Nesse mesmo sentido, o Princípio 3 da ISSAI 40 estabelece que as EFS devem estabelecer procedimentos para assegurar que realizará os trabalhos a seu cargo somente quando possuir tempo, recursos e as habilidades requeridas; quando puder cumprir as exigências éticas relevantes; e quando puder tratar os riscos da forma que puderem surgir.

18. Além disso, selecionar bem requer dispor de informações suficientes sobre o universo e os objetos de controle, de modo a tornar viável a aplicação dos critérios definidos para a seleção. Quanto mais abrangentes, completas e fidedignas forem as informações sobre o universo de controle e os objetos que nele atuam, sobre os recursos orçamentários e financeiros aplicados, sobre o desempenho desses objetos e sobre suas vulnerabilidades e falhas, maiores serão as chances de selecionar adequadamente os objetos a controlar.

1 - A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) elabora as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), sigla do inglês: *International Standards of Supreme Audit Institutions*. Neste documento técnico, referências às ISSAIs serão realizadas, deste ponto em diante, sem menção à Intosai, por convenção da própria organização, que orienta que se deve fazer referência às normas apenas como ISSAI, seguida do número da norma e do número do parágrafo, separado por barra.

19. A experiência e o conhecimento dos auditores envolvidos no processo é outro fator determinante para o sucesso da seleção de objetos. Como preconiza a ISSAI 300/36, os auditores devem, quando apropriado, contribuir com esse processo em suas respectivas áreas de especialização, compartilhando conhecimentos adquiridos em auditorias anteriores e aplicando julgamento profissional em complementação a técnicas formais de análise de riscos e avaliação de problemas – técnicas formais que, como análise de riscos, podem contribuir para o processo de seleção de ações de controle, embora devam ser complementadas pelo julgamento profissional dos auditores, de forma a evitar avaliações parciais.

20. Estudo comparado de práticas das entidades de fiscalização superior de países como Finlândia, França, Holanda, Suécia e Reino Unido mostrou que o surgimento das propostas de fiscalização e a formulação dos planos de fiscalizações decorrem, ao mesmo tempo, de um processo de “baixo para cima” e de “cima para baixo”. Em todas as EFS analisadas, muitas ideias importantes continuam a surgir dos próprios auditores ao mesmo tempo em que as EFS vêm procurando fortalecer o grau de coerência ou de pensamento estratégico geral para direcionar a escolha dos tópicos (POLLITT et al., 2008).

21. Assim, o método de seleção de objetos e ações de controle apresentado está em sintonia com as boas práticas internacionais e com as normas do Tribunal, bem como procura conciliar as diretrizes estratégicas do topo, os métodos formais de avaliação e a experiência e visão dos auditores.

### Quadro 1 - Conceitos fundamentais sobre seleção de objetos e ações de controle

**Objetos de controle** são elementos da administração pública federal ou a ela relacionados que podem ser individualizados e controlados por meio da atividade de controle externo de competência do Tribunal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

**Universo de controle** refere-se ao conjunto de objetos de controle sob a responsabilidade do Tribunal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

**Relevância** indica se o objeto de controle envolve questões de interesse da sociedade, que estão em debate público e são valorizadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, com adaptações).

**Materialidade** indica o volume de recursos que o objeto de controle envolve (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

**Risco** é a possibilidade de algo acontecer e ter um impacto nos objetivos de organizações, programas ou atividades governamentais, sendo medido em termos de consequências e probabilidades (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012).

**Oportunidade** indica se é pertinente realizar a ação de controle em determinado momento, considerando a existência de dados e informações confiáveis, a disponibilidade de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para a sua execução.

Fonte: TCU



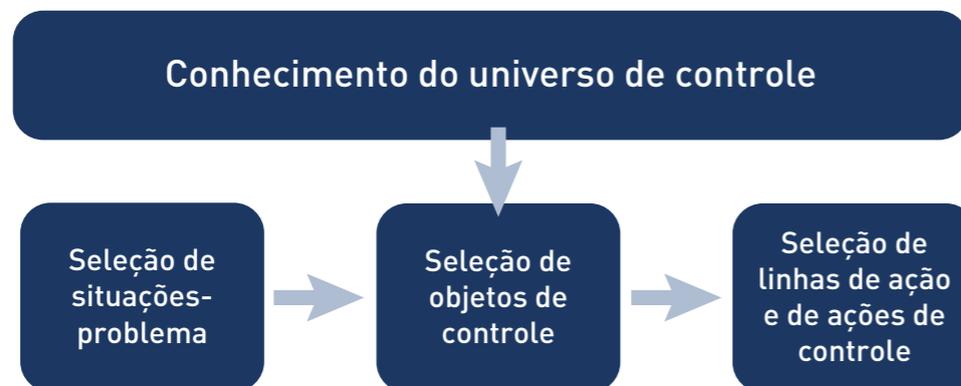


# 3 O MÉTODO DE SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE

# 3 O MÉTODO DE SELEÇÃO DE OBJETOS E AÇÕES DE CONTROLE

22. A seleção de objetos e ações de controle no TCU é parte integrante do processo de planejamento institucional e deve ser realizada mediante a execução de quatro etapas sequenciais e complementares: conhecimento do universo de controle; seleção de situações-problema; seleção de objetos de controle; e proposição de linhas de ação e de ações de controle. O Apêndice A (página 31) apresenta as diversas etapas do método, acompanhadas dos passos que as compõem.

**Figura 2 - Etapas que compõem o método de seleção de objetos e ações de controle**



Fonte: TCU

23. O método foi estruturado de forma a se alinhar às boas práticas internacionais, às normas internas, às orientações estratégicas em vigor e ao ciclo de planejamento interno do Tribunal. Ademais, foi organizado com o intuito de direcionar as ações de controle externo para temas relacionados às principais situações-problema que afetam a administração pública e a sociedade brasileira.

24. O método de seleção também foi concebido para que sua utilização possa ser realizada de maneira flexível, de forma que:

- a) seja útil às diferentes unidades técnicas, independentemente da forma como organizam e segmentam o universo de controle sob sua responsabilidade;
- b) possa ser customizado para aproveitar o grau de estruturação dos dados utilizados pela unidade técnica (unidades com acesso a bancos de dados quantitativos poderão utilizá-los para dotar o processo de maior objetividade); e
- c) possa ser aperfeiçoado em decorrência de mudanças na disponibilidade de dados ou de novas soluções tecnológicas.

25. Para assegurar a qualidade do processo de seleção de objetos e ações de controle, as unidades técnicas deverão:

- a) obter dados abrangentes e de qualidade sobre o universo de controle sob sua jurisdição;
- b) convidar especialistas para auxiliar na análise dos temas relacionados;
- c) articular-se com a Adgecex no sentido de obter orientações e apoio ao longo do processo;
- d) fazer uso apropriado do sistema de apoio à seleção (Conhecer);
- e) procurar envolver toda a equipe de auditores no processo de discussão e análise;
- f) programar recursos e tempo suficientes para a realização das atividades;
- g) documentar de maneira adequada todas as etapas do processo, de forma que fique demonstrado o embasamento das decisões adotadas e que as informações coletadas sejam preservadas, possibilitando sua eventual utilização em processos de fiscalização ou para o planejamento de trabalhos em exercícios futuros.



26. As diversas etapas que compõem o método requerem a efetiva participação das unidades da Segecex, envolvendo, especialmente, as coordenações-gerais, a Adgecex e as unidades técnicas, bem como de seus auditores, que contribuem com seus conhecimentos sobre controle externo e sobre a administração pública dentro de suas áreas de especialização.

27. Nas próximas seções, são descritas as etapas e os passos que deverão ser seguidos para a seleção de objetos e ações de controle.

### 3.1. CONHECIMENTO DO UNIVERSO DE CONTROLE

28. Tendo em vista a necessidade de conhecer o universo de controle para conseguir selecionar objetos e possíveis ações com maior precisão, aplicando critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, faz-se necessário promover a cobertura sistemática do conjunto de áreas de interesse da sociedade e de ações governamentais que podem ser fiscalizadas pelas unidades técnicas, de forma a evitar que questões relevantes possam ser desconsideradas.

29. Conhecer o universo de controle consiste em obter e organizar dados e informações sobre órgãos, entidades, funções governamentais e temas sob a jurisdição da unidade técnica. São de particular relevância indicadores sociais, econômicos e ambientais, bem como indicadores de desempenho.

30. As informações devem ser organizadas e estruturadas segundo a perspectiva que faça mais sentido para cada unidade técnica, segundo sua lógica de atuação e de modo a propiciar boa visualização da parte do universo de controle sob sua responsabilidade.

31. O conhecimento do universo de controle é atividade contínua e necessária e, ao mesmo tempo, etapa preparatória para que o processo de seleção possa ocorrer. As informações reunidas devem propiciar aos profissionais envolvidos uma boa visão sobre que partes do universo de controle devem ser exploradas nas fases subsequentes. Para isso, devem trazer informações relevantes sobre condições sociais, econômicas e ambientais, assim como sobre aspectos estruturais e de funcionamento da administração pública.

32. O desenvolvimento desta etapa pelas unidades técnicas requer a participação de seus servidores no levantamento de dados e na realização de *workshops* para a discussão das informações coletadas. A etapa é realizada por meio dos passos descritos a seguir.



#### 3.1.1. Passo 1: Organização do universo de controle

33. O conhecimento do universo de controle deve ser obtido e organizado pelas unidades técnicas de acordo com a sua forma de atuação, considerando a sua área de competência. Assim, por exemplo, a Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) poderá optar por organizar seu universo considerando a função de governo saúde e suas subfunções, ou programas e seus objetivos, segundo a lógica presente no Plano Plurianual (PPA). Uma Secex estadual, por sua vez, poderá preferir organizar seu universo de controle por uma perspectiva diferente: por órgão e entidade, por exemplo.

34. A ideia é que cada unidade técnica segmente seu universo de controle pelo critério que faça mais sentido, considerando a sua natureza. Assim, enquanto algumas realizarão a análise das diferentes unidades jurisdicionadas, outras poderão achar preferível hierarquizar o conjunto de programas de governo sob a responsabilidade de suas jurisdicionadas, ou, ainda, segundo um conjunto de atividades de natureza transversal?

2 - Durante a realização de teste piloto, em 2016, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Se-fip), por exemplo, adotou "Pessoal" (Governança e gestão de pessoas) como único tema de sua área de competência e o segmentou nas seguintes atividades: concessão de direitos e vantagens; estruturação de carreiras; gestão da liderança; gestão do desempenho; governança; integridade e comprometimento; planejamento da força de trabalho; recrutamento e seleção; treinamento e desenvolvimento.



**Figura 3 – Exemplos de diferentes perspectivas de atuação**



Fonte: elaboração própria.

35. Como a quantidade de objetos de controle é expressiva, e lidar com muita informação nessa etapa inicial do processo de seleção pode ser contraproducente, o levantamento de informações deve se restringir a segmentos do universo de controle de nível bastante agregado, tais como órgãos e entidades da administração pública e seus macroprocessos; programas de governo ou seus objetivos; e atividades de natureza transversal, como obras públicas, gestão de pessoas e governança de tecnologia da informação (TI).

36. O objetivo deste passo é definir uma perspectiva para olhar o universo de controle de cada unidade (por órgãos ou entidades; por programas ou por atividades) e organizar os segmentos do universo de controle sob a jurisdição da unidade técnica segundo essa ótica.

### 3.1.2. Passo 2: Prospecção de dados sobre o universo de controle

37. Como forma de evitar a necessidade de coleta de dados pormenorizados do conjunto de elementos que compõem o universo de controle de cada unidade técnica, preconiza-se a coleta de dados básicos sobre segmentos de seu universo de controle, de forma que a unidade técnica possa definir quais deverão merecer maior atenção no período de planejamento das ações de controle.

38. Para desenvolver essa atividade, recomenda-se que as unidades técnicas colem, entre outros de que disponham, dados sobre: recursos alocados; indicadores de desempenho; índices de relevância, materialidade e risco produzidos no processo de seleção de unidades

jurisdicionadas para prestação de contas; índices construídos pelo TCU sobre governança e gestão; índices de cumprimento de determinações e implementação de recomendações do Tribunal; indicadores sociais, econômicos e ambientais; indicadores e metas do PPA; e indicadores utilizados para medição do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

39. A análise dos dados sobre os recursos alocados para programas, atividades ou órgãos são importantes, na medida em que representam a materialidade envolvida, ou os recursos públicos que a sociedade está investindo naquele ente ou naquela iniciativa governamental. Esses valores podem ser obtidos por meio de consulta às Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

40. Os dados mensurados nos indicadores de desempenho proporcionam informações sobre os resultados dos entes ou das iniciativas governamentais, sobre o alcance de seus objetivos, bem como sobre deficiências e tendências futuras (AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, 2013). As principais dimensões de desempenho de programas governamentais medidas por indicadores são a economicidade, eficácia, eficiência e efetividade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011b)<sup>3</sup>.

3 - O glossário conceitua as dimensões de desempenho e apresenta exemplos de indicadores correspondentes.

41. Além de indicadores para essas quatro dimensões de desempenho, o Ministério do Planejamento apresenta dois outros tipos de indicadores (BRASIL, 2009): execução, que correspondem ao índice de realização de processos, projetos e planos conforme o estabelecido, (por exemplo o número de matriculados em pós-graduação *stricto sensu* e o volume da produção de minério de ferro) e indicadores de excelência, que se referem à conformidade com critérios e padrões de qualidade para a realização de processos, atividades e projetos, como o número de empresas certificadas na ISO 14001, sobre sistemas de gestão ambiental.

42. Indicadores produzidos pelo TCU acerca da clientela também podem ser usados no conhecimento do universo de controle, como é o caso dos índices de relevância, materialidade e risco produzidos no processo de seleção de unidades jurisdicionadas que deverão prestar contas ao TCU. Esses dados podem ser obtidos via consulta ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (GesContas)<sup>4</sup>.

4 - A utilização desse tipo de indicador pode não ser possível, dependendo da perspectiva de análise adotada pela unidade técnica, pois depende da possibilidade de estabelecimento de correspondência entre os elementos que compõem o universo de controle analisados e as unidades prestadoras de contas (UPC) envolvidas.



43. Outros parâmetros que podem ser úteis para esta etapa de prospecção de dados são os índices de governança e gestão (iGov) apurados pelo Tribunal em levantamentos sobre determinadas áreas de atuação pública, como a governança e gestão de pessoas; a governança em tecnologia de informações; a governança e gestão em saúde; e de governança em geral<sup>5</sup>.

5 - Índice geral de governança do Tribunal de Contas da União (IGG-TCU).

44. Indicadores sociais, econômicos e ambientais sinalizam aspectos de interesse da sociedade e, muitas vezes, sintetizam o impacto de políticas públicas implementadas por meio da ação de órgãos, entidades e programas de governo, coincidindo com indicadores de efetividade desses objetos de controle.

45. Indicadores sociais são os que “apontam o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população, principalmente em relação a saúde, educação, trabalho, renda, segurança, habitação e transporte” (BRASIL, 2010, p.28). São exemplos de indicadores sociais: expectativa de vida ao nascer, número de homicídios por cem mil habitantes e taxa de habitantes vivendo em extrema pobreza.

46. Indicadores econômicos sinalizam aspectos relevantes da economia do País e servem tanto ao setor governamental, que os utilizam na gestão de políticas fiscais, monetárias, cambiais, de comércio exterior e de desenvolvimento, quanto ao setor privado, que orientam decisões de investimento, contratações e de planejamento estratégico valendo-se desses indicadores (BRASIL, 2010). São exemplos de indicadores econômicos: variação do PIB, inflação, custos na construção, utilização da capacidade instalada, indicadores de inadimplência, carga tributária, balança comercial, taxa de juros, níveis de emprego e renda, produtividade do trabalhador, poupança interna, dívida pública e índice do ambiente de negócios.

47. Indicadores ambientais, por sua vez, apontam para aspectos ambientais de interesse da sociedade. Entre os 34 indicadores ambientais constantes do Painel Nacional de Indicadores Ambientais produzido pelo Ministério do Meio Ambiente estão: coleta *per capita* de resíduos sólidos domiciliares; população urbana com acesso a serviços de coleta de esgotos sanitários; índice de qualidade das águas dos rios; desmatamento anual por bioma; e participação da energia produzida a partir de fontes renováveis (BRASIL, 2014).

48. As unidades técnicas devem se esforçar para obter indicadores que demonstrem, objetivamente, a existência de um problema, risco ou vulnerabilidade. Não obstante, nem sem-

pre será possível obtê-los. Deve-se procurar informar as séries históricas dos indicadores, ou, ao menos, os valores iniciais e finais de determinado período, bem como o valor de metas eventualmente fixadas. É possível utilizar, ainda, indicadores internacionais para estabelecer bases de comparação com indicadores de situação nacionais.

49. Indicadores econômicos, sociais e ambientais podem ser obtidos por meio de consulta ao portal do Banco Central do Brasil (Bacen), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, entre outros. Podem ser obtidos dados, por exemplo, da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), do documento Indicadores de Qualidade na Educação e do Painel de Indicadores do SUS.

50. O PPA também apresenta um conjunto de indicadores e metas sobre as políticas públicas, presentes em seu Anexo A. Os valores alcançados para esses indicadores e metas podem ser obtidos por meio de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Além disso, cada estado da Federação possui PPA próprio, que fornece vários indicadores locais.

51. Os indicadores para os ODS têm origem na nova agenda adotada pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, intitulada “Transformar o nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Os objetivos baseiam-se nos três elementos interligados de desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. A agenda possui 17 ODS e 169 metas, que, embora possuam natureza global e aplicabilidade universal — e, portanto, monitoradas por meio de um conjunto de indicadores globais — consideram as diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, também respeitando as políticas e prioridades nacionais.

52. O agrupamento do conjunto de dados e informações relevantes para o conhecimento do universo de controle favorece a identificação de áreas com problemas ou oportunidades para atuação do controle externo.

53. O Sistema Conhecer, acessível via intranet, que apoia a operacionalização do método de seleção de objetos e ações de controle, possibilita a organização dos dados e informações levantados pelos auditores sobre o universo de controle e disponibiliza alguns indicadores básicos para consulta por parte da unidade técnica, como os relacionados aos ODS.



54. As informações sobre o universo de controle inseridas no Sistema Conhecer passam a constituir “itens de conhecimento”. A entrada dos dados prevê que, para cada “item de conhecimento”, sejam especificados os seguintes dados: função; tema transversal; subfunção; programa; ação; órgão ou entidade; unidade orçamentária; unidade gestora; abrangência geográfica (região, estado, município), entre outros. Possibilita-se, assim, que as informações sejam, posteriormente, recuperadas mediante realização de consultas estruturadas.

### 3.1.3. Passo 3: Análise de dados do universo de controle

55. Com base nos dados e nas informações coletadas no passo anterior, a unidade técnica deve realizar análises do seu universo de controle. Essa análise deve ser direcionada para a compreensão da natureza dos indicadores coletados, do significado dos valores mensurados e do que representam na realidade.

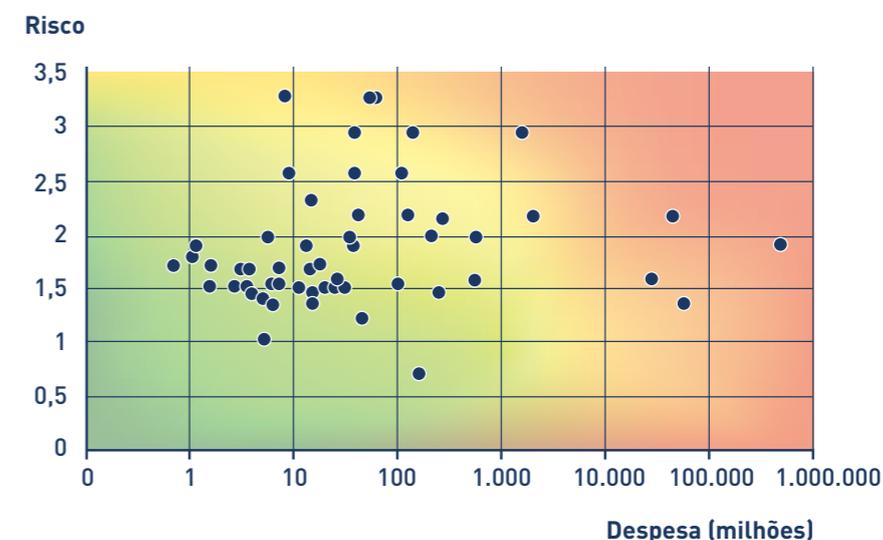
56. Preconiza-se que essa análise seja realizada por auditores individualmente ou em pequenos grupos. Entretanto, os resultados e as conclusões deverão ser compartilhados entre todos os participantes envolvidos na aplicação do método.

57. Durante o processo de análise, os auditores deverão identificar situações atípicas, valores discrepantes, assim como indícios de problemas, irregularidades e lacunas de desempenho, os quais poderão subsidiar o desenvolvimento da etapa seguinte, de identificação e seleção de situações-problema.

58. Outra prática que auxilia na compreensão dos dados e informações coletados é a análise concomitante e combinada de mais de um indicador. O Anexo A demonstra experiência realizada pela Sefip, que representou graficamente valores consignados no orçamento para órgãos jurisdicionados, de maneira combinada com os índices de governança de pessoal apurados pelo TCU.

59. É possível realizar análise do universo relacionando os recursos orçamentários alocados aos objetivos dos programas temáticos para o próximo exercício, conforme consta do Projeto de Lei Orçamentária, com o índice de risco do órgão ou entidade responsável pelo objetivo, apurado no âmbito do processo de seleção de unidades prestadoras de contas. A análise da interação dessas duas variáveis fornece bom panorama da posição relativa dos objetivos dos programas, considerando os critérios de risco e materialidade. O gráfico 1 apresenta exemplo desse tipo de interação realizado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (Secex-Previdência).

**Gráfico 1 – Interação entre materialidade dos programas temáticos (Projeto de Lei Orçamentária Anual 2016) e risco para as unidades jurisdicionadas da SecexPrevidência**



Fonte: Dados coletados durante teste piloto do método de seleção realizado em 2016.  
Notas: I - Risco refere-se ao indicador de risco para fim de seleção de unidade jurisdicionada para prestação de contas. II - Cada ponto do gráfico representa um objetivo de um programa temático.

60. Qualquer que seja a perspectiva que se decida utilizar para enxergar o universo de controle, deve-se sempre estar atento às limitações inerentes aos dados e às informações utilizados. Índices de governança, por exemplo, podem apresentar imprecisões significativas por serem frutos de informações declaradas pelas próprias organizações pesquisadas. Por isso, não devem ser utilizados como única fonte para tomada de decisão.

61. A Segecex e as coordenações-gerais poderão indicar temas prioritários para orientar o planejamento do controle externo. Podem ser temas ligados a funções de governo, recortes territoriais, assuntos transversais (aquisições, pessoal, TI, obras etc.) ou outros. Durante a análise de dados e informações, os auditores devem verificar que objetos de controle guardam relação com esses temas e que, por isso, devem receber maior atenção por parte das unidades técnicas durante todo o processo de seleção<sup>6</sup>.

6 - Para o período de abril de 2016 a março de 2017, foram indicados como temas prioritários: gestão de infraestrutura; centro de governo; objetivos de desenvolvimento sustentável; políticas públicas descentralizadas; e ética, transparência e combate à corrupção.

62. Mesmo tratamento deverá ser dispensado às linhas de ação constantes do Plano de Controle Externo que estiver vigorando durante o período considerado para o planejamento das ações de controle.

### 3.2. SELEÇÃO DE SITUAÇÕES-PROBLEMA

63. A análise do universo de controle com base em indicadores permite tanto identificar problemas existentes na administração pública e na sociedade, como distinguir os assuntos que merecem maior atenção do controle externo. Nesta etapa do método, passa-se à seleção, descrição e avaliação de situações-problema associadas à análise do universo de controle realizada na etapa anterior.

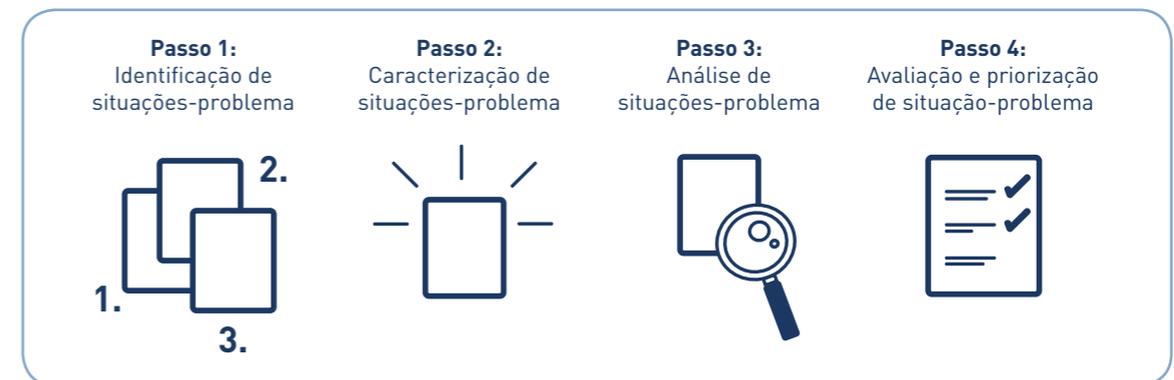
64. **Situação-problema** é um conjunto de condições ou circunstâncias que produzem ou podem vir a produzir consequências de natureza econômica, social e ambiental que afetam a sociedade estando no âmbito da atuação governamental.

65. Uma situação-problema pode estar localizada na sociedade, como violência urbana, desmatamento, baixa competitividade da indústria ou na própria estrutura do Estado (serviços de saúde de baixa qualidade, superfaturamento em obras públicas, fraudes em compras governamentais, seleção ineficaz de novos servidores, falta de capacidade para mensurar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados pela Organização das Nações Unidas).

66. As situações-problema podem se caracterizar, também, pela presença de riscos relevantes que afetam objetivos da administração pública, com reflexos significativos para a coletividade. Nesse sentido, podem ser considerados, também, riscos de problemas que ainda não se materializaram, mas que representam uma oportunidade fundamental para a atuação governamental. Assim, poder-se-ia apontar como situação-problema a realização de um grande evento, como as Olimpíadas, por exemplo, que, dada a sua importância, envolve riscos significativos para a sociedade e requer toda a atenção dos governos envolvidos.

67. Selecionar situações-problema permite restringir a avaliação de riscos dos objetos de controle, na etapa seguinte, apenas aos objetos e riscos correspondentes que, de alguma forma, podem ou devem intervir na situação-problema, racionalizando o esforço das unidades técnicas.

68. Esta etapa é realizada por meio dos passos descritos a seguir e deverá ser desenvolvida com o apoio do Sistema Conhecer, que permite registrar, inserir comentários, consolidar, avaliar e priorizar situações-problema.



#### 3.2.1. Passo 1: Identificação de situações-problema

69. As informações colhidas na etapa anterior devem ser avaliadas com o propósito de identificar situações-problema que têm um impacto considerável na governança e gestão públicas e para a população.

70. O processo de identificação de situações-problema deve ser conduzido, preferencialmente, com a participação do maior número possível de auditores com conhecimento nos temas.

71. Nesta fase, ao buscar situações-problema na parte do universo de controle sob sua responsabilidade, as unidades técnicas poderão se deparar com situações-problema que envolvem temas afetos a outras unidades do Tribunal. Nesse caso, deverão examinar a conveniência de se articularem com essas unidades para desenvolver em conjunto as demais etapas do processo de seleção das ações de controle relacionadas a essas situações-problema.

72. De modo a minimizar os riscos de autorreferenciamento no processo de seleção de objetos e ações de controle, recomenda-se que as unidades, já nesta etapa do processo, busquem a parceria da sociedade, de especialistas externos e da rede de controle.

73. Tão logo identificadas, as situações-problema deverão ser mais bem caracterizadas.

#### 3.2.2. Passo 2: Caracterização de situações-problema

74. A caracterização de situações-problema envolve a obtenção de dados complementares, especificamente, sobre cada situação identificada. A atividade pode ser conduzida individualmente ou em equipe. Deve-se buscar informações sobre os problemas e seus reflexos de ordem social, econômica, ambiental e **institucional**<sup>7</sup>.

7 - Por institucional entende-se o que é relativo a organizações públicas.



75. São fontes de informação que auxiliam a caracterização: trabalhos realizados pelo TCU, como produções de conhecimento, levantamentos, auditorias e instruções em processo de controle externo; trabalhos realizados por outros órgãos de controle; estudos elaborados por especialistas ou instituições relacionadas ao assunto; contextualização dos programas temáticos do PPA; análise de indicadores, inclusive os relativos aos ODS, etc.

76. A redação da situação-problema deve ser clara, convincente e respaldada em atributos que demonstrem se tratar de um problema em relação ao qual a atuação do Tribunal é importante. São exemplos de atributos úteis para caracterizar a situação-problema: indicadores sociais, econômicos, ambientais e de desempenho que demonstrem a gravidade da situação em questão; a situação em si, suas causas e seus efeitos; e possíveis dificuldades em seu enfrentamento pela administração pública federal. Essas informações deverão ser registradas no Sistema Conhecer.

77. Após a descrição das situações-problema, é importante que haja revisão para verificação de consistência e possíveis redundâncias. Nessa análise, deve-se verificar se elas estão bem caracterizadas e se são relevantes, bem como se possuem os atributos necessários. Por meio dessa análise, é possível avaliar se é preciso sanar lacunas de informação, caracterizar melhor a situação-problema ou, mesmo, propor o seu descarte.

### **3.2.3. Passo 3: Análise de situações-problema**

78. Assegurada a consistência da caracterização das situações-problema, recomenda-se que sejam discutidas e avaliadas, o que pode ser feito por meio de painéis de referência, ou de outros instrumentos de discussão e avaliação. Essas discussões devem contar com auditores com experiência nos temas analisados, da própria secretaria ou de outras. A realização de mais de um painel se justifica quando há situações-problema que envolvem temas distintos. Nesses casos, pode-se optar por realizá-los concomitantemente, desde que se tenha o cuidado de reservar espaços separados para cada discussão.

79. Especialistas externos também podem ser convidados a participar desse processo, em que se busca ampliar a diversidade de pontos de vista qualificados sobre as situações avaliadas. Deve-se evitar convidar especialistas que estejam em uma posição que possa suscitar conflito de interesses, de maneira a não enviesar as análises desenvolvidas.

80. É recomendável que a unidade técnica disponibilize aos participantes as descrições das situações-problema previamente, de forma a otimizar o tempo a ser despendido nas discussões.

81. Devem ser designados auditores para tomarem nota das observações realizadas pelos participantes durante esse processo.

82. Os participantes deverão ser convidados a discorrer sobre a situação-problema, em especial, quanto ao nível de gravidade, aos riscos envolvidos, aos impactos econômicos, sociais e ambientais que possam estar ocorrendo e quanto às tendências de evolução.

83. Nesta etapa, após as discussões e análises realizadas, situações-problema similares ou complementares podem ser agrupadas de modo a favorecer a visão sistêmica do universo de controle.

### **3.2.4. Passo 4: Avaliação e priorização de situações-problema**

84. Avaliar situações-problema consiste em definir quais deverão ser priorizadas para a realização de trabalhos durante o período no qual se realiza o planejamento de atividades.

85. Para realizar a avaliação, devem ser convidados auditores que possuam experiência no tema das situações-problema identificadas, mesmo que não façam parte da unidade técnica responsável pelo tema relacionado às situações-problema analisadas.

86. As situações-problema não se restringem a problemas já instalados, mas devem ser considerados, também, riscos de problemas que possam vir a ocorrer. Para avaliar a verdadeira dimensão desses problemas reais ou potenciais, é fundamental mensurar suas consequências ou impactos de natureza econômica e social. Adicionalmente, é importante dimensionar a probabilidade de ocorrência dos eventos e sua tendência futura.

87. No método proposto, essa avaliação deve ser realizada a partir da atribuição de pontos, segundo uma escala estabelecida para o impacto social, o impacto econômico, a probabilidade de ocorrência e sua tendência para os cinco anos seguintes. A unidade técnica é livre para agregar outros mecanismos de pontuação que, eventualmente, façam sentido, considerando a especificidade dos assuntos que lhe são afetos.

88. O Sistema Conhecer está preparado para apoiar as unidades técnicas no processo de avaliação. Apresenta aos participantes a descrição das situações-problema selecionadas, informações reunidas nas etapas e passos anteriores, bem como as escalas de avaliação.

89. Para efeito desse método, define-se impacto social como consequências sociais geradas pela situação-problema em termos de dificuldades de acesso de grupo ou segmento da população a direitos sociais assegurados pela Constituição Federal. São direitos sociais educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, na forma da Constituição Federal (art. 6º). A tabela 1 a seguir, evidencia a escala utilizada para medir o impacto social.



**Tabela 1 – Escala para avaliação do impacto social**

| 1   | 2   | 3  | 4   | 5   |
|---|---|--|---|---|
| A situação-problema não gera nem pode gerar consequências sociais indesejáveis. | A situação-problema gera ou pode gerar poucas consequências sociais indesejáveis. | A situação-problema gera ou pode gerar moderadas consequências sociais indesejáveis. | A situação-problema gera ou pode gerar muitas consequências sociais indesejáveis. | A situação-problema gera ou pode gerar extremas consequências sociais indesejáveis. |

Fonte: TCU

90. Impacto econômico é definido como consequência econômica gerada pela situação-problema em termos de deterioração da economia em nível local, regional ou nacional. São exemplos de indicadores econômicos: crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), inflação, investimentos na economia, custos de produção, risco-país, taxa de juros, arrecadação tributária, níveis de emprego e renda, produtividade do trabalhador, poupança interna, dívida pública, endividamento das famílias e das empresas, e ambiente de negócios.

**Tabela 2 – Escala para avaliação do impacto econômico**

| 1   | 2   | 3   | 4   | 5  |
|---|---|---|---|--|
| A situação-problema não afeta nem pode afetar significativamente os indicadores econômicos. | A situação-problema afeta ou pode afetar pouco os indicadores econômicos. | A situação-problema afeta ou pode afetar moderadamente os indicadores econômicos. | A situação-problema afeta ou pode afetar muito os indicadores econômicos. | A situação-problema afeta ou pode afetar extremamente os indicadores econômicos. |

Fonte: TCU

91. Probabilidade é definida como a chance de que o problema, efetivamente, ocorra. Assim, em situações-problema já materializadas, essa variável será valorada com 100%.

**Tabela 3 – Escala para avaliação da probabilidade de ocorrência**

| 0%   | 25%  | 50%   | 75%   | 100%                                    |
|--|--|---|---|---|
| As chances de que a situação-problema ocorra são inexistentes. | As chances de que a situação-problema ocorra são pequenas. | As chances de que a situação-problema ocorra são moderadas. | As chances de que a situação-problema ocorra são grandes. | A situação-problema já é uma realidade. |

Fonte: TCU

92. Define-se tendência como a possibilidade mais provável de evolução da situação-problema nos próximos cinco anos, considerando os fatores conjunturais que a determinam, bem como a influência da ação do governo e de agentes privados. Nessa avaliação, não se deve considerar a possibilidade de ações por parte do controle externo.

**Tabela 4 – Escala para avaliação da tendência**

| 50%  | 80%  | 100%   | 125%   | 200%   |
|--|--|--|--|--|
| A situação-problema deve melhorar consideravelmente. | A situação-problema deve melhorar moderadamente. | A situação-problema deve se manter como está ou mudar pouco. | A situação-problema deve piorar moderadamente. | A situação-problema deve piorar consideravelmente. |

Fonte: TCU

93. A avaliação de cada situação-problema resulta em um índice de gravidade, calculado da seguinte forma:

$$\text{Índice de gravidade} = (\text{Impacto Social} + \text{Impacto Econômico}) * \text{Probabilidade} * \text{Tendência}$$

94. As variáveis "impacto social" e "impacto econômico" recebem pontuação de 1 a 5. A variável "probabilidade" assume os percentuais indicados na escala (de 0 a 100%). A variável "tendência" poderá assumir os percentuais indicados na respectiva escala (de 50% a 200%). Assim, se uma situação-problema apresenta a tendência de melhorar, a soma dos impactos social e econômico é reduzida multiplicando-se pelos fatores de 50% ou de 80%. Caso contrário, se a tendência é de piorar, a soma dos impactos é ampliada multiplicando-se por 125% ou 200%.

95. É importante salientar que, ao se avaliar o impacto econômico e social das situações-problema, também se estará contemplando o critério de seleção da relevância.

96. A aplicação dessas escalas deve ser realizada com base no conhecimento existente na unidade técnica e nas informações reunidas durante o desenvolvimento do processo de seleção. Como resultado, as situações-problema poderão ser ordenadas a fim de orientar a tomada de decisão quanto às que serão selecionadas para atuação do TCU no próximo período para o qual se realiza o planejamento e quais deverão ser descartadas ou deixadas para o futuro.

97. Cabe destacar, ainda, que os cálculos dos índices de gravidade foram concebidos para facilitar o processo de avaliação. Entretanto, não devem ser vistos como substitutos da avaliação cuidadosa, com o devido zelo e amparo do juízo profissional da unidade técnica. Para



complementar a aplicação das escalas, a unidade técnica poderá optar por realizar técnicas formais de análise de problemas, como a Análise Ishikawa ou a Árvore de Problemas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

98. Caso a unidade técnica decida priorizar um subconjunto de situações-problema que não inclua alguma das mais bem classificadas automaticamente na avaliação segundo as escalas de ponderação definidas, deverá realizar o registro das devidas justificativas.

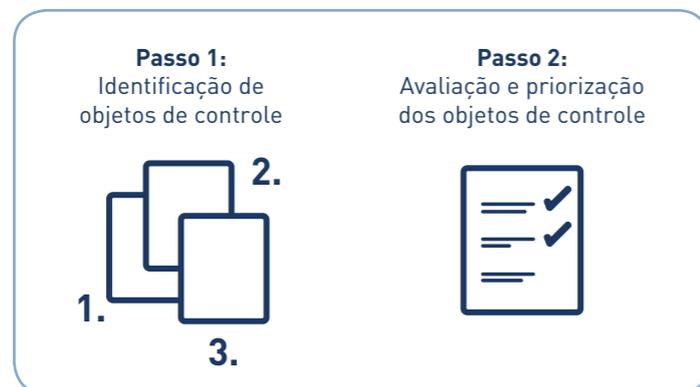
99. A lista final com as situações-problema deverá ser aprovada pelo dirigente da unidade técnica, bem como do coordenador-geral da área. Essas situações-problema selecionadas serão insumos da próxima etapa.

### 3.3. SELEÇÃO DE OBJETOS DE CONTROLE

100. As competências do TCU, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, estão vinculadas ao exercício do controle externo. Portanto, não cabe ao TCU atuar diretamente para solucionar as situações-problema identificadas na administração pública ou no seio da sociedade. O controle externo se materializa por meio da fiscalização do universo de órgãos, entidades, programas e atividades que estão dentro da jurisdição do Tribunal.

101. Esta etapa busca realizar a conexão entre as situações-problema priorizadas e os objetos que podem ser controlados pelo TCU.

102. Além disso, a seleção de objetos de controle procura criar condições para que o TCU possa centrar sua atuação nos objetos que apresentem maior risco para a solução de cada situação-problema. Nesse sentido, esta etapa consiste em identificar, analisar, avaliar e priorizar objetos de controle que têm relação com as situações-problema priorizadas.



#### 3.3.1. Passo 1: Identificação de objetos de controle

103. A identificação de objetos de controle deve ser feita tomando-se uma situação-problema por vez. Primeiramente, deve-se procurar identificar todos os possíveis objetos de controle que têm relação com a resolução da situação-problema (órgãos, entidades, programas, ações de governo e outros).

104. Em seguida, deve-se explicitar os objetivos de cada um desses objetos de controle que, se atendidos, contribuam para a resolução da situação-problema. Conhecer tais objetivos é fundamental para que se possa identificar os riscos que possam afetar seu alcance e, por consequência, a resolução da situação-problema.

105. A identificação de objetos de controle deve ser focalizada com o máximo de precisão possível. Por exemplo, caso se identifique dentro do escopo de um programa de governo que uma das iniciativas que o integram está voltada a contribuir para a solução de uma situação-problema local, essa iniciativa deve ser considerada como objeto de controle e não as demais. Outro exemplo: se um macroprocesso de um órgão é o elemento que, se aperfeiçoado, pode aumentar as possibilidades de sanar a situação-problema, então esse macroprocesso deve ser considerado, em vez do órgão com um todo.

106. Devem ser identificados apenas os objetos de controle que tenham papel relativamente importante para a resolução da situação-problema. Objetos com pequena influência devem ser descartados, sem a necessidade da avaliação de risco descrita no passo seguinte.

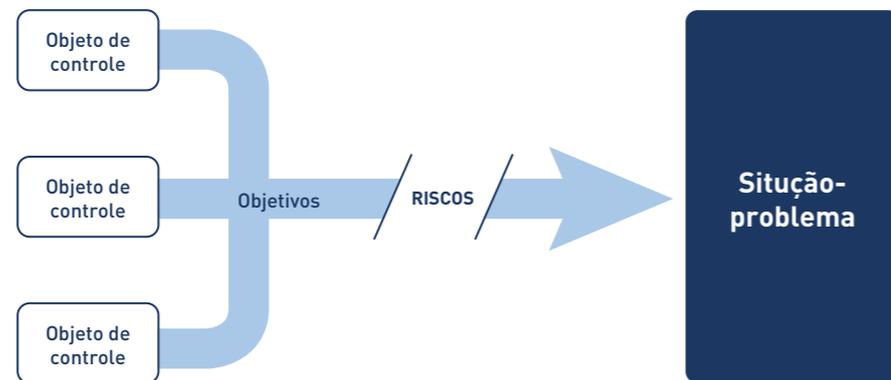
107. O produto deste passo é uma lista consolidada de situações-problema prioritárias e de objetos de controle associados a cada uma delas.

#### 3.3.2. Passo 2: Avaliação e priorização dos objetos de controle

108. A avaliação dos objetos de controle busca distinguir os objetos que estão associados a maiores riscos, quando se considera a necessidade de resolução das situações-problema priorizadas. O caminho para isso consiste em tomar cada objeto identificado no passo anterior, explicitar a contribuição esperada dele para a solução da situação-problema (que pode ser formulada como um objetivo) e identificar e avaliar os riscos que possam ameaçar essa contribuição.



**Figura 4 - Representação da lógica sobre como os objetos de controle se relacionam com a situação-problema**



Fonte: TCU.

109. A avaliação de objetos de controle pode ser feita por meio de reuniões de equipe de auditores com experiência nos temas das situações-problema examinadas. A equipe deve organizar as informações da avaliação de forma a facilitar a visualização dos riscos que afetam a contribuição de cada objeto para a resolução da situação-problema, tal como mostrado no formulário constante do Apêndice B (página 34). Como o que se objetiva é buscar formas de atuação que contribuam para solucionar as situações-problema, a análise dos riscos associados aos objetos de controle deve se limitar àqueles que estão relacionados aos objetivos ou aos fins diretamente relacionados às situações-problema.

110. A avaliação de cada risco é feita com base no julgamento profissional da equipe, utilizando as escalas qualitativas de probabilidade e impacto apresentadas nas tabelas 5 e 6.

**Tabela 5 - Escala para avaliação da probabilidade do risco**

| 1  | 2   | 3   | 4   | 5  |
|--|---|---|---|--|
| É quase certo que o risco não ocorra no período considerado. | É pouco provável que o risco ocorra no período considerado. | É provável que o risco ocorra no período considerado. | É muito provável que o risco ocorra no período considerado. | É quase certo que o risco ocorra no período considerado. |

Fonte: TCU

**Tabela 6 - Escala para avaliação do impacto do risco**

| 1   | 2  | 3   | 4   | 5  |
|---|--|---|---|--|
| O impacto do risco sobre o objetivo é insignificante. | O impacto do risco sobre o objetivo é baixo. | O impacto do risco sobre o objetivo é moderado. | O impacto do risco sobre o objetivo é alto. | O impacto do risco sobre o objetivo é muito alto, tendendo a inviabilizá-lo. |

Fonte: TCU

111. O nível do risco é obtido pela multiplicação das pontuações de probabilidade e impacto. A apresentação dos riscos avaliados em um mapa como o mostrado a seguir (figura 5) é útil para a visualização dos objetos de controle associados a riscos mais significativos.

**Figura 5 - Mapa de “calor de riscos”**

| Probabilidade | Quase certo    |                |       |          |      |         |
|---------------|----------------|----------------|-------|----------|------|---------|
|               | Muito Provável |                |       |          |      |         |
|               | Provável       |                |       |          |      |         |
|               | Pouco Provável |                |       |          |      |         |
|               | Raro           |                |       |          |      |         |
|               |                |                |       |          |      |         |
|               |                | Insignificante | Baixo | Moderado | Alto | Crítico |
|               |                | Impacto        |       |          |      |         |

Fonte: TCU

112. A equipe será capaz de identificar os riscos mais significativos e de avaliá-los na medida em que seus membros tiverem experiência com os objetos de controle avaliados e dispuserem de dados e informações suficientes. Lacunas de conhecimento da equipe que poderiam prejudicar a qualidade da avaliação podem ser supridas por meio de consultas a especialistas externos.



113. A atribuição de probabilidade e impacto pela equipe deve ser feita buscando o consenso após a apresentação de dados e argumentos dos participantes. Caso não seja possível chegar a um acordo, pode-se optar pela votação. Se não houver uma posição majoritária, deve-se optar, por prudência, pelo valor mais alto.

114. Concluída a avaliação dos riscos associados a objetos de controle relacionados a cada situação-problema prioritária, a equipe deverá selecionar os objetos expostos aos riscos mais expressivos.

115. Caso não seja possível avaliar os riscos relacionados a algum objeto de controle por falta de informações suficientes e houver a percepção de que esse objeto tem papel importante para a resolução da situação-problema, ele também deverá ser selecionado. Nessas circunstâncias, poderá ser necessário definir, na próxima etapa, a realização de produção de conhecimento ou de levantamento, de forma a aumentar a compreensão do objeto.

116. Caso uma unidade técnica tenha acesso a bancos de dados quantitativos específicos sobre órgãos, entidades, programas ou atividades que integram seu universo de controle ou conte com parâmetros objetivos para avaliação dos riscos associados às situações identificadas, poderá complementar a **análise descrita ou substituí-la<sup>8</sup>**.

8 - A Secretaria de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRodovias) desenvolveu solução informatizada para seleção de contratos de obras a partir de fatores de risco, por meio do uso de dados estruturados e do *software* QlikView. Essa ferramenta exibe informações de maneira bastante flexível: basta clicar nos gráficos e filtros para realizar as seleções desejadas. Possibilita, também identificar os contratos administrativos de obras rodoviárias, em que há maior probabilidade de haver irregularidades a partir de um painel de análise de fatores de riscos. Desenvolvido pela própria secretaria, com o apoio da Secretaria de Soluções de TI (STI) e de um consultor da empresa responsável pelo *software* utilizado.

117. No mesmo sentido, as unidades técnicas poderão optar por avaliar os riscos associados a cada objeto de controle utilizando as informações existentes no Sistema GesContas, que define a periodicidade com que determinada unidade prestadora de contas (UPC) terá suas contas julgadas pelo Tribunal. A opção por utilizar esses dados dependerá da congruência e correspondência entre os possíveis objetos de controle associados às situações-problema selecionadas e o conjunto de UPCs que integram a clientela da unidade, assim como do tempo decorrido desde a última alimentação do Sistema GesContas, planejada para ocorrer a cada quatro anos.

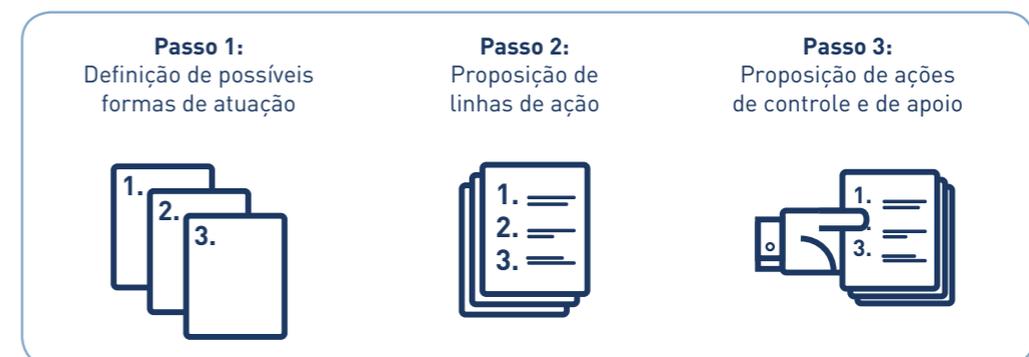
118. Nesse caso, risco será entendido como a probabilidade de que a entidade não seja capaz de entregar bens e serviços na quantidade, com a qualidade, com o custo ou no prazo esperados, sendo incapaz de evitar, minimizar ou solucionar a situação-problema, bem como o impacto que tal incapacidade gera sobre a ocorrência ou o agravamento dessa situação.

119. As unidades técnicas devem consolidar proposta de priorização de objetos de controle por situação-problema, informando as avaliações realizadas e as justificativas para as escolhas feitas. As situações-problema e objetos priorizados passam à etapa seguinte.

### 3.4. SELEÇÃO DE LINHAS DE AÇÃO E AÇÕES DE CONTROLE

120. Finalmente, as unidades técnicas deverão propor, para cada ciclo de planejamento, linhas de ação condizentes com os objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Tribunal e ações de controle aderentes às linhas de ação do Plano de Controle Externo. O intuito é encontrar linhas de ação e ações de controle com maior potencial de gerar benefícios à sociedade diante dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos existentes.

121. Nesta etapa do método, as unidades técnicas deverão explorar de forma ampla as possibilidades de atuação do Tribunal sobre os objetos de controle selecionados, considerando os objetivos estratégicos definidos e as possíveis contribuições para a resolução das situações-problemas identificadas.



#### 3.4.1. Passo 1: Definição de possíveis formas de atuação

122. Ao selecionar objetos de controle, as unidades deverão levar em consideração a forma que utilizarão para melhor atuar sobre eles, podendo ser por meio de produção de conhecimento ou ações de controle, como auditoria, instrução de contas para julgamento ou



outras. É imprescindível procurar sempre contribuir com respostas às situações-problemas que deram origem aos objetos de controle selecionados.

123. Ações de apoio às ações de controle também devem ser especificadas, tais como as de desenvolvimento de competências, melhoria de processos de trabalho ou de soluções de tecnologia da informação.

124. Nesse processo, delineiam-se possíveis linhas de ação a serem submetidas à consideração das coordenações-gerais e à Segecex para que possam integrar o Plano de Controle Externo, que é definido a cada dois anos, com previsão de revisão anual.

125. Recomenda-se que as discussões sobre a definição da estratégia de atuação considerem as seguintes questões:

- a) O TCU já atuou sobre o objeto de controle?
- b) Há deliberações anteriores sobre o assunto?
- c) O TCU está monitorando as deliberações anteriores?
- d) A secretaria conhece o objeto de controle com a completude necessária?
- e) Há informação suficiente disponível sobre o objeto de controle?
- f) A secretaria possui competência para atuar sobre o objeto de controle ou sobre a situação-problema?
- g) A situação-problema é nacional, regional ou local?
- h) A situação-problema requer atuação conjunta com a Rede de Controle?
- i) Há necessidade de suporte? Qual?

### 3.4.2. Passo 2: Proposição de linhas de ação

126. O Plano de Controle Externo faz a ligação entre o Plano Estratégico e o Plano Operacional da Segecex e contém as linhas de ação que devem orientar as atividades de controle externo por um período de dois anos, a estimativa de recursos a serem alocados para seu cumprimento e a demonstração de sua compatibilidade com o Plano Estratégico. Para cada objetivo estratégico, há um conjunto de linhas de ação e uma estimativa de alocação de recursos que se constituem em parâmetros de planejamento a serem considerados pela Segecex e por suas unidades na condução de suas respectivas ações ao longo da vigência do Plano de Controle Externo.

127. Considerando a gravidade das situações-problema priorizadas, os objetos de controle associados, a definição das possíveis formas de atuação e os objetivos do Plano Estratégico,

as unidades técnicas deverão avaliar se consideram pertinente propor linhas de ação que possam orientar ou apoiar suas ações durante a vigência do Plano de Controle Externo. Nessa avaliação, as unidades devem procurar definir uma forma de atuação que possa contribuir de maneira efetiva com a solução dos problemas identificados.

128. As linhas de ação podem ser finalísticas, quando consolidam estratégias relacionadas a ações de controle; ou de apoio, quando envolverem ações de suporte à consecução das ações finalísticas. As linhas de ação finalísticas dividem-se em: transversais, comuns a todas as áreas temáticas<sup>9</sup>; e setoriais, por área temática.

129. A definição de uma linha de ação finalística setorial deve conter a indicação de sua abrangência (nacional, regional ou local) e de seus focos de atuação.

## Quadro 2 – Exemplo de linha de ação setorial

**Linha de ação:** Avaliar a efetividade e a sustentabilidade do financiamento de políticas públicas e das entidades financiadoras do desenvolvimento regional e nacional.

**Focos de atuação:**

- Estratégia de médio e longo prazo da dívida pública federal;
- Aumento recente da dívida pública interna;
- Custo elevado da dívida pública federal;
- Operações com títulos públicos realizadas via instituições estatais (ex. BNDES);
- Renúncia de receitas;
- Transparência, regularidade e eficiência do aporte, da gestão e da aplicação de recursos de fundos (Fundo Soberano, FCO, FNE, FNO, FCDF, FGTS etc).

**Abrangência:** Nacional

9 - Alguns exemplos de linhas de ação transversais: “Identificar áreas de maior risco sujeitas à atuação do TCU”; “Atuar tempestivamente no julgamento de processos, evitando o aumento do estoque processual”; “Realizar auditorias coordenadas com tribunais de contas de estados e municípios”(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Fonte: Plano de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Vigência: abril de 2015 a março de 2017.



130. A proposição de linhas de ação deve ser realizada, preferencialmente, de forma coletiva, envolvendo auditores com experiência nos temas tratados. As unidades técnicas devem trabalhar suas propostas em conjunto com sua coordenação-geral, que as encaminha à Adgecex para análise e utilização na composição da minuta do Plano de Controle Externo a ser examinado e validado pela Segecex e encaminhado à Presidência.

131. Durante esse processo, a minuta do Plano de Controle Externo deve ser levada ao conhecimento dos relatores das listas de unidades jurisdicionadas e das contas do governo para opinarem, antes de serem consultados quanto à aprovação em Plenário, em sessão reservada, nos termos do parágrafo único do art. 188-A do Regimento Interno do TCU.

### **3.4.3. Passo 3: Proposição de ações de controle e de apoio**

132. Definidos os objetos de controle prioritários e as linhas de ação, as unidades técnicas deverão definir as ações de controle do Plano Operacional da Segecex, bem como eventuais ações de apoio que planejam realizar. Ações de controle podem ser realizadas por meio de instrumentos previstos no Regimento Interno do Tribunal, levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos. Além disso, as unidades técnicas podem decidir atuar por meio da implementação de ações que envolvam a tomada e a prestação de contas das unidades jurisdicionadas, a tomada de contas especial e a apreciação das contas do presidente da República.

133. Preconiza-se que a unidade técnica, com a participação de auditores conhecedores dos temas envolvidos e considerando as linhas de ação constantes do Plano de Controle Externo, listem possíveis ações de controle e de apoio envolvendo os objetos prioritários relativos às situações-problema selecionadas.

134. No caso de situações-problema e objetos de controle que envolvam temas também afetos a outras unidades técnicas, estas devem ser convidadas a participar deste passo. Com isso, torna-se possível a atuação coordenada das unidades, bem como a definição de ações de controle em parceria ou a proposição de fiscalizações de orientação centralizada (FOCs).

135. As ações de controle listadas devem ser avaliadas, em especial, quanto ao cumprimento do critério de oportunidade. Na avaliação da oportunidade, devem ser considerados os seguintes aspectos:

- a) se a ação de controle poderá trazer benefícios significativos à administração pública e à sociedade;
- b) se ação de controle agregará novos conhecimentos e perspectivas para o controle externo, como nos casos em que o objeto de controle ainda não tenha sido suficientemente coberto por outras ações de controle;

c) se há disponibilidade e se poderão ser obtidos dados, informações e acesso a sistemas necessários à ação de controle;

d) se haverá, durante o período programado, auditores disponíveis e com as competências necessárias para realizar a ação de controle;

e) se a relação custo-benefício da ação de controle é favorável.

136. Somente devem ser propostos trabalhos para os quais a unidade técnica considere que há competências, habilidades, tempo e recursos necessários à sua execução; e que seja capaz de dar o devido tratamento aos riscos à qualidade que possam surgir (ISSAI 40/3).

137. Ao fim da avaliação da oportunidade de cada ação, a unidade técnica deverá, com base em julgamento profissional, definir o conjunto de ações de controle que considera importante implementar no período para o qual está planejando. Nessa análise, deverá levar em conta as linhas de ações que estiverem vigentes no Plano de Controle Externo ou propostas no passo anterior.

138. Definida a lista inicial de ações a serem propostas, as unidades técnicas especializadas e de referência em determinado tema deverão priorizar as proposições de âmbito nacional e regional, que possam contar com a participação de outras unidades, como as fiscalizações de orientação centralizada (FOCs). Essas propostas devem ser submetidas à apreciação das coordenações-gerais. Tão logo validadas, devem ser divulgadas às demais unidades técnicas, de forma que tenham a oportunidade de definir sua participação, reservando, assim, parte de sua força de trabalho para essas atividades.

139. Após confirmarem participação nas ações de âmbito nacional e regional, as unidades técnicas deverão apresentar as propostas de ação de controle de âmbito local, considerando a estratégia de atuação definida e a capacidade operacional disponível.

140. As unidades técnicas devem identificar ações de apoio necessárias à execução das ações de controle. As ações de apoio podem envolver necessidades de capacitação, desenvolvimento de sistema, parcerias externas, desenvolvimento de metodologia, elaboração de norma, entre outras. Dependendo de sua natureza, essas ações deverão ser incluídas nos planos operacionais das unidades ou merecer a elaboração de propostas para serem incluídas no Plano de Diretrizes, no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e no Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC).

141. Por fim, cada unidade técnica elaborará sua proposta de Plano Operacional a ser avaliada pelas coordenações-gerais e submetida à Segecex para avaliação e aprovação.

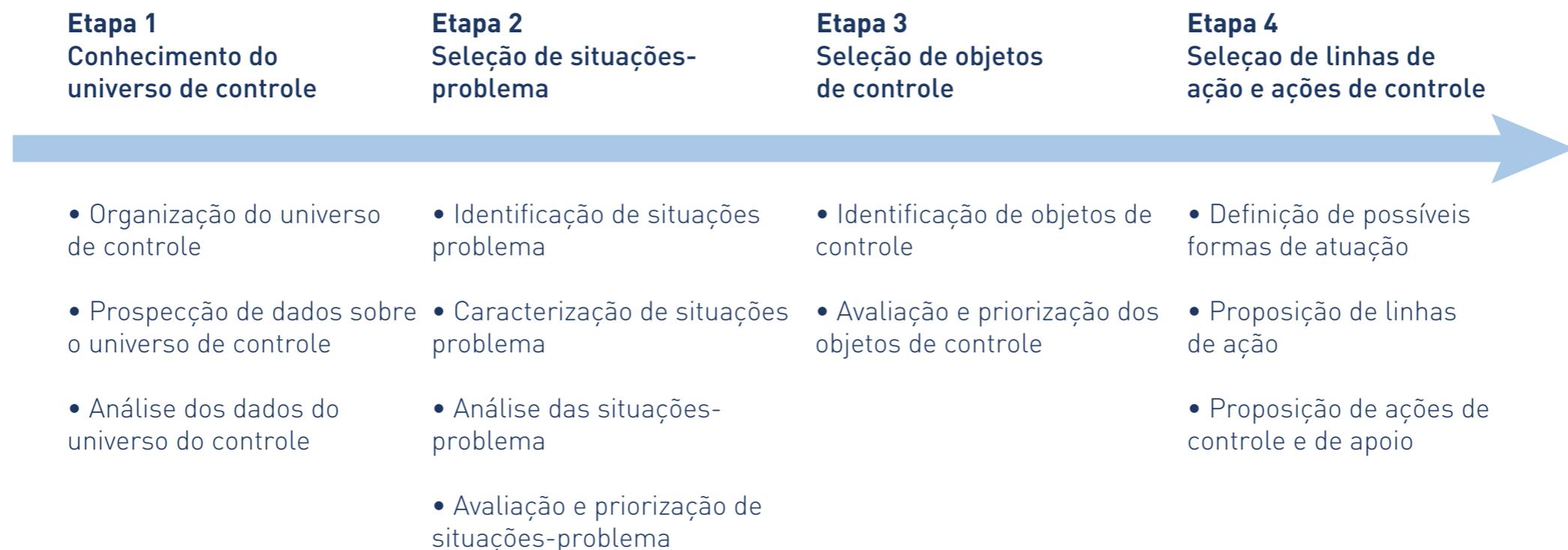


# 4 APÊNDICES E ANEXOS



# APÊNDICE A – ETAPAS E PASSOS DO MÉTODO DE SELEÇÃO

**Figura 6 – Visão geral do método de seleção de objetos e ações de controle**



Fonte: TCU



# APÊNDICE B – FORMULÁRIO PARA REGISTRO DOS RISCOS DOS OBJETOS DE CONTROLE

**Tabela 7 – Riscos que afetam a contribuição dos objetos de controle para a resolução da situação-problema**

| Objeto de controle  | Objetivo   | Risco  | Probabilidade                                  | Impacto  | Nível do risco                               |
|---|--|--|--|--|--|
| Elementos da administração pública, que podem ser individualizados e controlados por ações de controle externo de competência do TCU. | O objetivo de controle relacionado à resolução da situação-problema. | Eventos em potencial, que, se ocorrerem, afetarão negativamente o alcance dos objetivos dos objetos de controle. | Chances de que o risco venha a ocorrer: 1 a 5. | Consequências negativas para o alcance dos objetivos: 1 a 5. | Multiplicação da probabilidade pelo impacto. |
|   |  |  |  |  |  |
|   |  |  |  |  |  |
|   |  |  |  |  |  |



Baixe o arquivo da tabela em Excel para você utilizar.

\*Imagem ilustrativa Fonte: TCU

10 - Adaptado de Relatório de Produção de Conhecimento - Planejamento com base em Risco. Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2015-2016

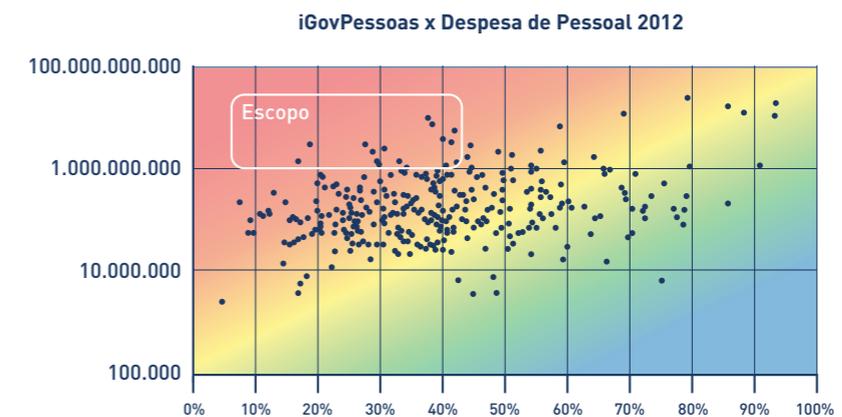
## ANEXO A - EXAME DO UNIVERSO DE CONTROLE PELA SEFIP<sup>10</sup>

No planejamento para o período 2015-2016, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) buscou identificar riscos significativos envolvidos no seu universo de controle e selecionar ações de controle relacionadas a esses riscos. Dada a dificuldade de examinar todo o universo, a unidade decidiu selecionar os objetos que apresentam maior relevância ou materialidade.

Para tanto, definiu unidades jurisdicionada (UJ) como unidade de análise, porque “levantamento realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2) permitiu à Sefip uma visão bem abrangente do nível de capacidade de governança e gestão de pessoas de boa parte das UJs que compõem o seu universo de controle” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p.2), tendo sido criado índice dessa capacidade por UJ (iGovPessoas).

A unidade técnica priorizou “as UJs que despendem quantias vultosas em pessoal e não dispõem de capacidade adequada de governança/gestão de pessoas, pois nesses casos o risco de mau uso do dinheiro público é provavelmente maior” (*Ibid.*, p.2). O critério de definição de escopo foram as UJs cujo iGovPessoas ficou abaixo de 50% e que gastam mais de 1 bilhão de reais com pessoal por ano (gráfico 2).

Gráfico 2 – Diagrama de dispersão das variáveis “índice de governança de pessoal” e “despesa de pessoal” para unidades jurisdicionadas ao TCU



Fonte: TCU

A tabela a seguir apresenta a despesa com pessoal e o iGovPessoas de 18 UJs delimitadas no gráfico acima, ordenadas por prioridade, levando-se em consideração o resultado da soma da despesa relativa (Despesa-r) com o iGov relativo (iGov-r). Despesa-r representa a materialidade e é calculada pela seguinte fórmula: despesa do órgão ou entidade / R\$ 9.881.624.344,01 (maior despesa de pessoal da amostra). iGov-r representa o risco e é calculado pela seguinte fórmula:  $(100\% - \text{iGov}) / (100\% - 16,90\%)$ . Quando a soma da Despesa-r com o iGov-r de mais de uma UJ forem iguais, prioriza-se a de menor iGov.



**Tabela 8 – Priorização de unidades segundo índice de governança de pessoal e despesa de pessoal**

| Unidade Jurisdicionada                                    | Despesa          | iGov   | Despesa-r | iGov-r | Despesa-r + iGov-r | Prioridade |
|---|------------------|--------|-----------|--------|--------------------|------------|
| Instituto Nacional do Seguro Social                       | 9.881.624.344,01 | 37,70% | 1,0       | 0,7    | 1,7                | 1          |
| Ministério dos Transportes                                | 2.940.860.695,75 | 18,90% | 0,3       | 1,0    | 1,3                | 2          |
| Secretaria da Receita Federal do Brasil                   | 5.577.287.073,59 | 42,20% | 0,6       | 0,7    | 1,3                | 3          |
| Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região                | 1.454.281.130,52 | 16,90% | 0,1       | 1,0    | 1,1                | 4          |
| Fundação Nacional de Saúde                                | 2.164.029.751,06 | 29,10% | 0,2       | 0,9    | 1,1                | 5          |
| Ministério do Trabalho e Emprego                          | 2.445.552.376,58 | 30,80% | 0,2       | 0,8    | 1,1                | 6          |
| Departamento de Polícia Federal                           | 3.630.702.671,84 | 40,30% | 0,4       | 0,7    | 1,1                | 7          |
| Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios | 1.400.110.142,50 | 29,60% | 0,1       | 0,8    | 1,0                | 8          |
| Ministério das Relações Exteriores                        | 1.187.336.724,27 | 29,80% | 0,1       | 0,8    | 1,0                | 9          |

| Unidade Jurisdicionada                                   | Despesa          | iGov   | Despesa-r | iGov-r | Despesa-r + iGov-r | Prioridade |
|--|------------------|--------|-----------|--------|--------------------|------------|
| Câmara dos Deputados                                     | 3.384.435.334,53 | 41,60% | 0,3       | 0,7    | 1,0                | 10         |
| Senado Federal   | 2.869.916.648,20 | 44,60% | 0,3       | 0,7    | 1,0                | 11         |
| Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística | 1.384.072.229,04 | 33,10% | 0,1       | 0,8    | 0,9                | 12         |
| Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região               | 1.051.716.163,77 | 34,30% | 0,1       | 0,8    | 0,9                | 13         |
| Tribunal de Contas da União                              | 1.166.519.518,76 | 40,50% | 0,1       | 0,7    | 0,8                | 14         |
| Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região               | 1.280.208.371,60 | 42,50% | 0,1       | 0,7    | 0,8                | 15         |
| Ministério Público Federal                               | 1.703.521.980,16 | 44,10% | 0,2       | 0,7    | 0,8                | 16         |
| Ministério das Comunicações                              | 1.023.545.544,03 | 44,70% | 0,1       | 0,7    | 0,8                | 17         |
| Advocacia-Geral da União                                 | 2.131.553.426,20 | 48,90% | 0,2       | 0,6    | 0,8                | 18         |

Fonte: Siafi



# 5 GLOSÁRIO E REFERÊNCIAS



# GLOSSÁRIO

**Economicidade** pode ser conceituada como a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p.7). Indica a capacidade de a organização pública gerir adequadamente seus recursos financeiros. Por exemplo: custo de recadastramento biométrico de eleitores.

**Efetividade** representa a “relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados) e os objetivos pretendidos (impactos esperados)” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p.7). Por exemplo: índice de mortalidade infantil; taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais.

**Eficácia** é o “grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p.7). Por exemplo: percentual de atrasos em voos superiores a 30 minutos; extensão da malha rodoviária pavimentada; cobertura vacinal contra a gripe.

**Eficiência** é a “relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p.7). Por exemplo: número de estudantes graduados a cada R\$ 1 milhão investido.

**Risco** é a possibilidade de que um evento ocorra e prejudique a realização de determinados objetivos. Para identificar eventos, deve-se considerar uma variedade de fatores internos e externos que podem dar origem a riscos e oportunidades, no contexto de toda a organização (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION, 2007). O risco é medido em termos de impacto e probabilidade.



# REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. *The Australian Government Performance Measurement and Reporting Framework: Pilot Project to Audit Key Performance Indicators*. Canberra, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores*. Brasília, DF: 2009. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, DF: 2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 29 fev. 2016.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION /COSO, (Org.). *Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada: sumário executivo e estrutura*. Jersey City: PriceWaterhouse Cooper; COSO; Audibra, 2007. Disponível em: <[http://www.coso.org/documents/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary\\_Portuguese.pdf](http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf)>. Acesso em maio 2012.

INTERNAL AUDIT COMMUNITY OF PRACTICE. *Risk Assessment in Audit Planning: a guide for auditors on how best to assess risks when planning audit work*. [S. l.]:[s.n.], 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Controle de qualidade para EFS (ISSAI 40)*. Tradução por Tribunal de Contas da União: Brasília, DF: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. *Princípios fundamentais de auditoria do setor público (ISSAI 300)*. Tradução por Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, 2015.

POLLITT, C. et al. *Desempenho ou legalidade?: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 362 p. ISBN 978-85-7700-170-5.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União: revisão junho de 2011*. Brasília, DF: TCU, 2011a. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. *Técnica de indicadores de desempenho para auditorias*. Brasília, DF: TCU, 2011b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Glossário de Termos do Controle Externo*. Brasília, DF: TCU, 2012. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Técnicas de análise de problemas para auditorias*. Brasília, DF: TCU, 2013.

\_\_\_\_\_. *Plano de Controle Externo do Tribunal de Contas da União: vigência abril de 2015 a março de 2017*. Brasília, DF: TCU, 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria TCU nº 85, de 14 de abril de 2014. Dispõe sobre o processo de elaboração, acompanhamento, aferição de resultados e revisão dos planos institucionais do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fiscalização de Pessoal. *Planejamento com base em risco 2015-2016*. Relatório de produção de conhecimento. Brasília, DF: TCU, 2015.



**Responsabilidade do conteúdo**

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)  
Secretária-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex)  
Secretária de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec)

**Projeto gráfico, diagramação e capa**

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)  
Secretaria de Comunicação (Secom)  
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

**Tribunal de Contas da União**

SAFS Quadra 4 Lote 1  
Segecex, Edifício Anexo I, sala 431  
70.042-900, Brasília, DF, Brasil  
(+55 61) 3316 7674  
segecex@tcu.gov.br

**Ouvidoria do TCU**

tel.: 0800 644 1500  
ouvidoria@tcu.gov.br

**Impresso pela Sesap/Segedam**

