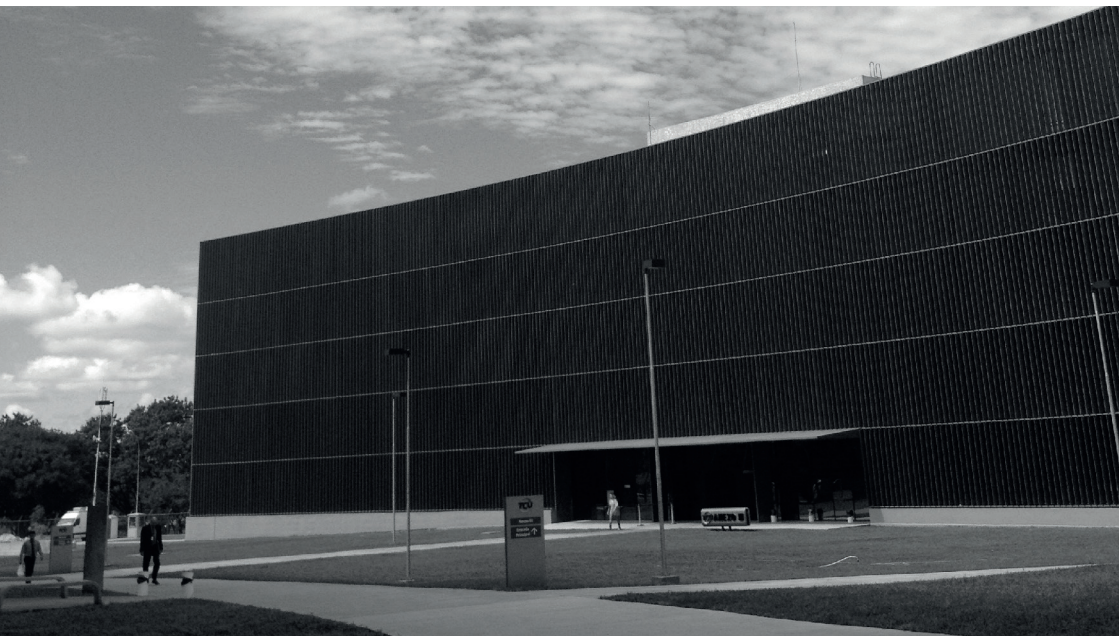




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

SECRETARIA DE MÉTODOS APLICADOS E SUPORTE À AUDITORIA



PAINEL DE REFERÊNCIA EM AUDITORIAS

SEGECEX/SEAUD  
JULHO/2013



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SECRETARIA DE MÉTODOS APLICADOS E SUPORTE À AUDITORIA

# Painel de referência em auditorias

SEGECEX/SEAUD  
JULHO/2013

**Tribunal de Contas da União**

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

SAFS Quadra 4 Lt. 01

CEP: 70042-900 – Brasília-DF

**Secretário-Geral de Controle Externo**

Mauricio De Albuquerque Wanderley

**Secretário-Geral Adjunto de Controle Externo**

Edison Franklin Almeida

**Secretário de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria**

Dagomar Henriques Lima

**Equipe Técnica**

Dagomar Henriques Lima

**Revisão**

Maridel Piloto de Noronha, Assessora, Adgecex

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Painel de referência em auditorias / Tribunal de Contas da União.  
- Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à  
Auditoria (Seaud), 2013.

23 p.

1. Auditoria, painel de referência. 2. Auditoria, manual. I. Título

## PORTARIA-SEGECEX Nº 15, DE 30 DE JULHO DE 2013

Aprova o documento Painel de Referência em Auditorias.

O Secretário-Geral de Controle Externo, no uso de suas atribuições e considerando o disposto no art. 33, inciso III, da Resolução-TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012:

Considerando que o Plano Estratégico do Tribunal para o quinquênio 2011/2015 definiu como iniciativa estratégica “Aprimorar as metodologias e ações de controle com foco na avaliação de desempenho da Administração Pública” e “Implementar, aperfeiçoar e divulgar as metodologias, normas e padrões aplicados às ações de controle”,

Considerando a revogação da Portaria Segecex 33/2002, que aprovou o roteiro de controle de qualidade, o qual tratava da realização de painéis de referência em auditorias, resolve:

Art. 1º Fica aprovado o documento “Painel de Referência em Auditorias”.

Art. 2º A Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria manterá atualizado o documento de que trata o artigo anterior, cabendo-lhe, ainda, o esclarecimento de dúvidas e o recebimento de sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MAURICIO DE ALBUQUERQUE WANDERLEY  
Secretário-Geral de Controle Externo

# Sumário

8	O que é painel de referência
9	Objetivos do painel de referência
16	Potencialidades e limitações do painel de referência
18	Passo a passo do painel de referência
20	Composição do painel de referência
22	Condução do painel de referência
25	Apresentação sobre a auditoria
26	APÊNDICE A - Painel de referência em uma página
28	APÊNDICE B - Roteiro para organizar painéis de referência
31	APÊNDICE C - Exemplos de convite para participantes do painel de referência
36	APÊNDICE D - Instruções para pagamento de diárias e passagens a participantes de painel de referência

## **LISTA DE QUADROS**

11	QUADRO 1 – O que é mais importante discutir sobre a matriz de planejamento no painel de referência?
11	QUADRO 2 – Exemplo de realização de painel de referência na fase de planejamento de auditoria.
12	QUADRO 3 – O que é mais importante discutir sobre a matriz de achados no painel de referência?
13	QUADRO 4 – Exemplo de realização de painel de referência para discussão de achados de auditoria.
14	QUADRO 5 – Exemplo de realização de painel de referência para identificar a diversidade de posições existente sobre um tema e subsidiar a definição do foco da fiscalização.

# Introdução

O objetivo deste documento é orientar as equipes de auditoria na realização de painéis de referência. São sintetizadas as melhores práticas de realização de painéis de referência em auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), destacando as oportunidades para seu uso em trabalhos de controle.

O documento está alinhado às diretrizes para auditorias adotadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) e a abordagem adotada baseia-se na experiência do TCU em realizar painéis em auditorias.

Além de orientar a realização dos painéis, o documento traz, em apêndices, roteiros usados para organizá-los e modelos de correspondências que podem ser usados na comunicação institucional.

Espera-se que a disseminação dessas orientações contribua para fortalecer o controle de qualidade das auditorias e para trazer elementos que enriqueçam a interpretação das evidências coletadas em auditorias.

# O que é painel de referência

1. Painel de referência é a reunião de pessoas reconhecidas e experientes em determinada área para debater e opinar sobre a matéria exposta. Em auditoria, os objetivos gerais do painel de referência são: contribuir para a garantia de qualidade (ISSAI 3000, p. 55), para a análise e interpretação de dados (ISSAI 3000, p. 101) e para fortalecer o processo de accountability de desempenho (TCU, 2010).



---

<sup>1</sup>Painéis de referência, ou expert panels em inglês, são definidos como grupos de trabalho usados para elaborar documentos e normas, bem como para avaliar políticas e programas de governo (ISSAI 3000, p. 135). Este documento limita-se a tratar de seu uso em auditorias, conforme o praticado pelo TCU.



# Objetivos do painel de referência

2. A realização de painéis de referência é prática importante para o controle de qualidade concomitante das auditorias por meio da revisão e validação das matrizes de planejamento e de achados. É uma oportunidade para ouvir especialistas que dedicaram anos de estudo ao tema, bem como profissionais experientes em auditoria e em administração pública. O painel pode contribuir para garantir que a auditoria siga padrões de qualidade, visando torná-la aderente às melhores práticas de investigação e focada sobre os pontos mais relevantes.

3. Os participantes do painel também podem contribuir para enriquecer a análise e interpretação das informações colhidas e produzidas pela auditoria. A análise de dados é um processo intelectual criativo, reflexivo e interativo que pode se beneficiar de discussões, *brainstorming* e da ajuda de especialistas (ISSAI 3000, p. 101).

4. Os painéis de referência contribuem para a mobilização dos atores principais sobre a auditoria a ser realizada, criando expectativa, aumentando a probabilidade de maior repercussão das conclusões da auditoria e contribuindo para que as deliberações do Tribunal ganhem aliados que trabalhem por sua implementação. Ao ouvir atores externos, a equipe de auditoria pode enriquecer sua análise e o Tribunal contribui para fortalecer o controle social e a *accountability* de desempenho (TCU, 2010, p. 12). Os painéis de referência têm grande potencial para fortalecer a imagem institucional do TCU bem como a credibilidade de trabalhos que se aproximam de avaliações ou análises de políticas públicas.

5. Na fase de planejamento, após a revisão do supervisor, é recomendado que a matriz de planejamento seja submetida a um painel de referência com o objetivo de colher críticas e sugestões para seu aprimoramento. Esse processo de

validação tem por objetivos específicos (TCU, 2010):

- 5.1 conferir a relevância das questões de auditoria;
- 5.2 verificar o rigor do método proposto;
- 5.3 colher variado conjunto de opiniões especializadas e independentes sobre o objeto de auditoria.

**QUADRO 1 – O QUE É MAIS IMPORTANTE DISCUTIR SOBRE A MATRIZ DE PLANEJAMENTO NO PAINEL DE REFERÊNCIA?**

O mais importante no painel de referência sobre a matriz de planejamento é verificar se o foco dos exames recai sobre as questões mais relevantes e se o método proposto é suficiente para chegar às conclusões pretendidas.

**QUADRO 2 – EXEMPLO DE REALIZAÇÃO DE PAINEL DE REFERÊNCIA NA FASE DE PLANEJAMENTO DE AUDITORIA.**

A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) realizou painel de referência para discutir o projeto da auditoria no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRSF) (TC 026.570/2011-4). Para isso, além do titular da unidade técnica e de dois diretores, bem como uma auditora e um diretor da Secex-MG, estes por meio de videoconferência, participaram também cinco analistas da Controladoria-Geral da União (CGU), um consultor legislativo da Câmara dos Deputados e um do Senado Federal, ambos da área de meio ambiente, um técnico da Embrapa Semiárido, uma assessora do gabinete do Ministro Relator e um diretor da unidade técnica em cuja clientela encontrava-se o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O painel durou duas horas.

A auditoria objetivou avaliar as ações de contenção e recuperação de processos erosivos realizadas pelo Governo Federal por meio do PRSF, com ênfase no exame dos resultados obtidos e da atuação

do MMA.

Entre os diversos pontos discutidos, os participantes sugeriram incluir os técnicos das Emater nos estados entre os entre-vistados sobre a questão da erosão, em razão da capilaridade desses órgãos no interior e seu acesso direto aos produtores. O painel também alertou a equipe para interpretar com cuidado os depoimentos dos agricultores, considerando a ação de alguns deles como agentes de degradação.

As sugestões do painel foram acatadas e contribuíram para aperfeiçoar o desenho da coleta e da interpretação dos dados.

Fonte: relato da equipe de auditoria.

**6.** É recomendado que a validação da matriz de achados seja feita por meio da realização do segundo painel de referência (TCU, 2010). Nessa oportunidade, os objetivos específicos são:

**6.1** examinar a validade, a confiabilidade, a relevância e a suficiência das evidências coletadas;

**6.2** testar se os achados estão bem caracterizados por seus elementos (critério, situação encontrada, causa e efeito);

**6.3** verificar a pertinência das conclusões e propostas de deliberação, considerando a natureza das análises realizadas.

**QUADRO 3 – O QUE É MAIS IMPORTANTE DISCUTIR SOBRE A MATRIZ DE ACHADOS NO PAINEL DE REFERÊNCIA?**

O mais importante no painel de referência sobre a matriz de achados é verificar a qualidade das evidências, a coerência das conclusões

e a pertinência das propostas.

**QUADRO 4 – EXEMPLO DE REALIZAÇÃO DE PAINEL DE REFERÊNCIA PARA DISCUSSÃO DE ACHADOS DE AUDITORIA.**

A 8ª Secex realizou painel de referência com o objetivo de discutir a matriz de achados produzida ao final da execução da auditoria no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (TC 009.242/2011-2). O objetivo da auditoria foi analisar a estrutura operacional e os mecanismos voltados ao financiamento do PNCF, com ênfase no sistema de controle e prevenção de irregularidades. Participaram do painel, além de dirigentes da unidade técnica, um auditor, dois analistas e dois gerentes da Diretoria de Governo e da Diretoria de Agronegócio do Banco do Brasil, um auditor do Banco do Nordeste do Brasil, representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário, três especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, três representantes da Controladoria Geral da União (CGU) e um assessor do Ministro Relator.

Os participantes pediram esclarecimentos sobre alguns achados, em especial sobre a descrição de situações encontradas, bem como sobre algumas propostas de recomendações.

Apesar de a participação de muitos auditados no painel ter provocado o surgimento de discursos defensivos, que tentavam justificar o modo de atuação de cada um deles, o fato foi positivo. Os auditados contribuíram para confirmar a descrição das situações encontradas pela auditoria, para validar evidências e para reforçar a convicção da equipe sobre a pertinência das propostas de encaminhamento.

Segundo a equipe, essa corroboração das conclusões da auditoria foi o fato mais importante do painel.

As sugestões oferecidas no painel foram consideradas na fase de elaboração do relatório de auditoria. A equipe ajustou a redação de achados, esclarecendo alguns pontos e apresentando mais detalhes sobre dispositivos legais e regulamentares. Além disso, foi aumentada a ênfase na descrição de um dos achados, considerado importante pelo painel.

Fonte: relato da equipe de auditoria.

7. Além das duas situações anteriores, o TCU tem usado painéis de referência em etapa inicial das auditorias, quando assume o formato de seminário ou oficina de trabalho (*workshop*), durante o qual o principal objetivo é colher opiniões de especialistas, gestores e demais atores sociais para explorar as diferentes posições existentes e, assim, contribuir para focar a fiscalização e, se necessário, construir critérios de auditoria, por meio da identificação de opiniões predominantes entre especialistas.

**QUADRO 5 – EXEMPLO DE REALIZAÇÃO DE PAINEL DE REFERÊNCIA PARA IDENTIFICAR A DIVERSIDADE DE POSIÇÕES EXISTENTE SOBRE UM TEMA E SUBSIDIAR A DEFINIÇÃO DO FOCO DA FISCALIZAÇÃO.**

A Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid) realizou, no período de 11 a 13 de agosto de 2008, um painel de referência com o objetivo uniformizar conhecimento sobre o tema “Segurança Energética”. Durante o encontro, especialistas do setor elétrico fizeram

palestras, as quais foram seguidas de debates com as equipes envolvidas.

Para avaliar a segurança energética, foram consideradas questões relacionadas ao planejamento e à implementação dos empreendimentos, à influência das questões ambientais e dos investimentos, bem como à composição da matriz energética nos próximos anos.

O evento foi organizado em formato de workshop, do qual participaram representantes do TCU, da Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Operador Nacional do Sistema (ONS) e da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

As discussões realizadas no painel subsidiaram a escolha do foco do trabalho, decidido na fase de planejamento da auditoria.

Fonte: relato da equipe de fiscalização.

## Potencialidade e limitações do painel de referência

8. O painel de referência permite contrastar o projeto ou as conclusões preliminares da equipe com posições qualificadas de especialistas que apresentam diferentes pontos de vista. Essa oportunidade ajuda a equipe a testar a consistência do projeto de auditoria, na fase de planejamento, bem como da caracterização dos achados e de suas conclusões, na fase de elaboração do relatório.

9. A equipe de auditoria pode fortalecer suas conclusões e propostas quando os participantes do painel são representativos dos pontos de vista existentes entre especialistas e chegam a um consenso sobre certas interpretações e sobre a identificação de efeitos e causas dos problemas encontrados (EVALSED, 2009).

10. No TCU, os painéis de referência são usados principalmente em auditorias operacionais, mas eles também podem contribuir para o processo de controle de qualidade em levantamentos e em auditorias de conformidade. Em auditoria de conformidade, além do objetivo geral de contribuir para o controle de qualidade, o painel pode contribuir para aperfeiçoar procedimentos de detecção<sup>2</sup> ou para discutir pontos bem técnicos da auditoria, como uma interpretação legal ou a proposta de se firmar entendimento sobre certa questão.

11. O painel é um mecanismo barato e rápido de se dirigir a um grupo de pessoas qualificadas (EVALSED, 2009). Além disso, a interação e discussão entre participantes com pontos de vista diferentes podem revelar fatos e interpretações

---

<sup>2</sup>Todos os meios utilizados pela gestão que possibilitem a identificação, concomitante ou a posteriori, de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações (CFC, 2008).



que talvez não surgissem caso o contato com os participantes fosse individual. A dinâmica com os participantes pode ajudar a equipe de auditoria a formar opinião independente e equilibrada.

**12.** A maior limitação do painel é o risco de viés, caso os participantes não sejam representativos dos diferentes pontos de vista existentes ou caso a dinâmica leve à subestimação de pontos de vista minoritários. Nessas situações, existe o risco de o painel deixar de apontar oportunidades de melhoria no projeto de auditoria ou em suas conclusões, bem como deixar de apontar problemas na abordagem usada pelo programa ou organização governamental ou efeitos negativos inesperados resultantes da ação do objeto de auditoria (EVALSED, 2009).

**13.** A equipe de auditoria precisa considerar a logística envolvida para reunir os participantes do painel. É necessário planejar com antecedência de modo a conciliar agendas, enviar as matrizes em tempo de serem examinadas e possibilitar a adoção de providências administrativas, como a compra de passagens e o pagamento de diárias. O Apêndice B apresenta roteiro de organização de painel de referência e o Apêndice D detalha os procedimentos administrativos necessários quando for necessário pagar pelo deslocamento de participantes.

**14.** Seleção cuidadosa dos participantes e boa condução da reunião são fatores chave para o sucesso do painel de referência e contribuem para evitar suas limitações.

## Passo a passo do painel de referência

15. Nesta sessão é apresentado o procedimento passo a passo para realizar o painel de referência, detalhado no Apêndice B. Indicam-se também modelos de papéis de trabalho, disponíveis em apêndices a este documento e em arquivos eletrônicos na intranet:

- a) seleção dos participantes;
- b) convite dos participantes (Apêndice C);
- c) envio, com antecedência de pelo menos 5 dias, do material a ser examinado pelos participantes do painel: matriz de planejamento, de achados ou outros documentos, conforme o caso;
- d) arranjos de organização: reserva de sala, reserva de projetor, marcação de videoconferência, confecção de prisma de identificação dos participantes, solicitação de água e café (TCU, 2009);
- e) pedido de pagamento de passagens e diárias (Apêndice D), papel e lápis/caneta para participantes, lista de presença com nome, cargo e contato dos participantes;
- f) elaboração da apresentação sobre o projeto de auditoria ou sobre suas conclusões, dependendo de qual painel será realizado;
- g) condução do painel;
- h) anotação dos principais pontos discutidos, das proposições apresentadas, das sugestões feitas;
- i) avaliação das contribuições do painel pela equipe.

16. Todos esses detalhes devem ser observados quando do planejamento do painel, de forma que seu sucesso não fique comprometido pelo custo das atividades, pela intempestividade de procedimentos administrativos, pelo não

comparecimento de participantes-chave ou pela superficialidade das discussões.

## Composição do painel de referência

17. A composição do painel, a ser organizado pela equipe de auditoria, deve favorecer o debate e refletir diferentes pontos de vista sobre o tema da auditoria. Normalmente, contam com a participação de profissionais experientes no tema, do TCU ou externos, de representante do Relator, de representantes do Sistema de Controle Interno e de especialistas externos (TCU, 2010).

18. Auditores do TCU que tenham experiência reconhecida na área da auditoria ou que sejam indicados pela unidade técnica detentora da clientela podem ser convidados a examinar o projeto e as conclusões da auditoria com base em seu julgamento profissional. O chefe de gabinete do Relator deve ser convidado a participar ou a enviar representante ao painel para que possa apresentar sugestões sobre o foco da auditoria ou sobre as propostas de encaminhamento.

19. A equipe deve convidar para o painel especialistas que atendam aos seguintes critérios:

- a) sejam reconhecidos em pelo menos uma das áreas abrangidas pela auditoria;
- b) sejam independentes com relação aos gestores do objeto auditado, normalmente provenientes de universidades, de centros de pesquisa, de organismos internacionais;
- c) representem diferentes pontos de vista e tradições de análise na área auditada;
- d) demonstrem disposição de tempo e desejo de analisar o material que lhes seja submetido.

20. O painel de referência não substitui a consulta a especialistas durante a auditoria. Assim, o grupo reunido deve ser composto por especialistas identifica-

durante o trabalho, representativos de diferentes pontos de vista e de tradições de pesquisa. Os painéis de análise das matrizes não são o momento para ter contato inicial com essas opiniões. Durante a fase de planejamento, a equipe deve ter identificado e estudado os diferentes pontos de vista existentes.

**21.** Além de especialistas com perfil acadêmico, podem ser convidados profissionais das consultorias técnicas do Congresso Nacional com interesse no tema, representantes de organizações do terceiro setor, quando for o caso, e de organismos internacionais.

**22.** Os participantes do painel são convidados em razão de sua expertise profissional pessoal. Entretanto, podem ocorrer exceções nas participações por questões institucionais, como no caso de representantes do Sistema de Controle Interno.

**23.** O gestor poderá participar do painel de referência para discussão de matrizes sempre que a equipe e o supervisor entenderem que sua presença não trará prejuízo aos objetivos propostos. Caso contrário, as matrizes deverão ser discutidas com os gestores em reunião posterior.

**24.** O painel deve ser composto por 6 a 12 pessoas, além da equipe de auditoria, número suficiente para obter diferentes visões e opiniões e para permitir que todos possam se expressar.

## Condução do painel de referência

25. O painel de referência deve ter duração entre duas e três horas. Deve ser realizado em local conveniente para os participantes, normalmente a sede ou a regional do TCU, em sala com algum grau de privacidade, com conforto térmico e acústico. A interrupção do painel por terceiros não deve ser permitida.

26. A equipe deve desempenhar três papéis distintos na condução do painel, se possível por membros diferentes:

- a) facilitador;
- b) assistente;
- c) secretário.

27. O facilitador é o responsável pela condução do painel. Normalmente, é o coordenador da auditoria. Ele interage diretamente com os participantes para clarear as respostas e acompanhar as questões. O seu maior desafio é fazer com que todos se sintam à vontade para expressar suas posições e garantir que os principais pontos sejam discutidos no tempo disponível. O facilitador deve garantir que as ideias sejam colocadas com clareza e deve provocar discussões críticas entre os representantes de diferentes pontos de vista. Além disso, deve evitar que o painel, em detrimento de seu objetivo, se transforme em ocasião de discussão de conflitos entre os participantes.

28. Deve-se, inicialmente, estabelecer um ambiente de cooperação e confiança, pois os participantes podem desconhecer a dinâmica do painel, a natureza do trabalho do TCU e precisam se sentir bem-vindos. Para tal, o facilitador deve tranquilizar os participantes explicando sobre a sequência da sessão, sobre a importância da participação de todos, mesmo com visões divergentes sobre o tema.

29. O facilitador deve:

**29.1** dar boas vindas, agradecer o comparecimento e apresentar o objetivo do painel;

**29.2** conduzir a apresentação dos integrantes do painel, de si e dos demais membros da equipe;

**29.3** esclarecer as regras da dinâmica do painel e a sequência a ser observada;

**29.4** apresentar síntese do projeto ou dos achados da auditoria, conforme o caso;

**29.5** abrir as discussões, com base nas matrizes ou documentos previamente encaminhados;

**29.6** assegurar que todos contribuam e esclareçam os respectivos pontos de vista;

**29.7** equilibrar o que é importante para o grupo e o que é importante para a auditoria;

**29.8** controlar o ritmo da discussão;

**29.9** encerrar o painel, agradecer a colaboração de todos e informar que as sugestões serão consideradas na revisão do projeto de auditoria ou de suas conclusões, conforme o caso.

**30.** O facilitador deve ficar atento para evitar que a equipe de auditoria assumira posição defensiva em relação ao projeto de auditoria ou a suas conclusões. Caso a equipe discorde de opinião de participante, o facilitador deverá formular questões para esclarecê-la, de forma que a equipe possa avaliar posteriormente sua pertinência. Caso a equipe perceba que determinado ponto da matriz não tenha ficado claro para os participantes, o facilitador poderá completar a informação, sem usar para isso um discurso defensivo.

**31.** O assistente deve:

**31.1** adotar as providências de organização do painel (TCU, 2009): envio de convites, reserva de sala, reserva de projetor, marcação de videoconferência, se for o caso, confecção de prisma de identificação dos participantes, solicitação de água e café, solicitação de pagamento de passagens e diárias

(se for o caso), disponibilização de papel e lápis/caneta para participantes, impressão de algumas cópias do documento a ser discutido, elaboração de lista de presença com nome, cargo e contato dos participantes, comunicação à portaria dos nomes dos participantes, local e horário do painel;

**31.2** receber os participantes e acomodá-los em seus lugares;

**31.3** sinalizar ao facilitador para retomar comentários ou perguntas que lhe tenham escapado;

**31.4** sinalizar ao facilitador pessoas retraídas ou desejosas de participar;

**31.5** controlar o tempo de duração do painel;

**31.6** atuar como observador e, ao final, compartilhar com o facilitador suas impressões sobre os pontos principais que surgiram na discussão.

**32.** O secretário deve:

**32.1** registrar as opiniões e sugestões dos participantes;

**32.2** elaborar relatório escrito do painel.

**33.** O secretário deve registrar as contribuições do painel de forma fidedigna, sem filtrar as opiniões e sugestões. Posições minoritárias também poderão ser úteis, pois a análise do melhor argumento contrário à posição da equipe fortalece a credibilidade do relatório.

**34.** Com frequência o titular da unidade técnica comparece ao painel. Nesses casos, deve ser combinado com antecedência se o titular compartilhará funções com o facilitador, como a abertura e o encerramento do painel. O Apêndice B apresenta roteiro detalhado para organização de painéis de referência.



# Apresentação sobre a auditoria

35. O painel de referência é iniciado com uma mensagem de boas vindas e agradecimento pelo comparecimento. Em seguida, são feitas as apresentações dos presentes. Na sequência, o facilitador apresenta os resultados da respectiva fase da auditoria.

36. No painel de discussão da matriz de planejamento, a apresentação deve incluir a contextualização do objeto auditado, a situação problema da auditoria, as questões e o que a análise permitirá dizer. Não é necessário apresentar cada uma das colunas da matriz porque os participantes a terão recebido com antecedência. Após a apresentação, o facilitador abre a discussões, que poderão ser conduzidas, coluna por coluna da matriz, para cada uma das questões. Nesse momento, os participantes do painel discutirão entre si o projeto de auditoria, questionarão a equipe e formularão sugestões aperfeiçoadoras.

37. No painel de discussão da matriz de achados, a apresentação deve incluir as questões de auditoria, a situação encontrada em contraste com os critérios e a conclusão geral sobre o resultado da auditoria. Após a apresentação, o facilitador abre as discussões, que poderão ser conduzidas, coluna por coluna da matriz, para cada um dos achados. No servidor de rede do TCU há exemplos de apresentações sobre auditorias para painéis de referência (\\\_sarq\_prod\Unidades\Seaud\Público\Modelos\_manop\_2010).

# Apêndices

## APÊNDICE A - Painel de referência em uma página

### I - O QUE É?

Um painel de referência é um grupo de trabalho formado por pessoas reconhecidas e experientes na área em questão, que colaboram para alcançar um objetivo. Em auditoria, os objetivos gerais do painel de referência são: contribuir para a garantia de qualidade, para a análise e interpretação de dados e para fortalecer o processo de accountability de desempenho.

### II - O QUE É PRECISO?

Reunir de 6 a 12 pessoas reconhecidas por seu conhecimento sobre o tema da auditoria e representativas dos diferentes pontos de vista existentes, visando estimulá-las a contribuir para o aperfeiçoamento do projeto de auditoria e de suas conclusões.

### III - QUEM PARTICIPA?

A equipe de auditoria, especialistas independentes, representantes da sociedade civil organizada, representantes do Sistema de Controle Interno, profissionais, internos ou externos, experientes no tema, representante do Relator, titular da unidade técnica coordenadora.

### IV - QUANDO REALIZAR?

#### a) NA FASE DE PLANEJAMENTO

O mais importante no painel de referência sobre a matriz de planejamento é verificar se o foco dos exames recai sobre as questões mais relevantes e se o método proposto é suficiente para chegar às conclusões pretendidas.

O painel de referência também pode ser usado para identificar a diversidade de posições existentes sobre o tema e para subsidiar a definição do foco da auditoria.

**b) NA FASE DE EXECUÇÃO**

O mais importante no painel de referência sobre a matriz de achados é verificar a qualidade das evidências, a coerência das conclusões e a pertinência das propostas.

**V- COMO ORGANIZAR****a) ANTES DO PAINEL**

**a.1)** selecione os participantes;

**a.2)** convide os participantes;

**a.3)** providencie os arranjos de organização: reserva de sala, reserva de projetor, confecção de prisma de identificação dos participantes, marcação de videoconferência, solicitação de água e café, pagamento de passagens e diárias, disponibilização de papel e lápis/caneta para participantes, elaboração de lista de presença com nome, cargo e contato dos participantes;

**a.4)** elabore apresentação sobre o projeto de auditoria ou sobre seus achados e conclusões, dependendo de qual painel será realizado;

**a.5)** envie o material a ser examinado pelos participantes do painel: matriz de planejamento, de achados ou outros documentos, conforme o caso.

**b) DURANTE O PAINEL**

**b.1)** dê as boas vindas e agradeça o comparecimento;

**b.2)** explique o objetivo e a dinâmica do painel;

**b.3)** faça as apresentações;

**b.4)** apresente o projeto ou os achados e as conclusões da auditoria, conforme o caso;

**b.5)** abra as discussões, com base nas matrizes ou outros documentos previamente encaminhados;

**b.6)** certifique-se de que as discussões mantenham-se focadas no objetivo do painel;

**b.7)** anote os principais pontos discutidos, as proposições apresentadas, as sugestões feitas;

**c) APÓS O PAINEL**

- c.1)** avalie as contribuições do painel;
- c.2)** ajuste a matriz de planejamento ou de achados, se for o caso;
- c.3)** encaminhe expediente agradecendo a participação no painel;
- c.4)** encaminhe aos participantes o Acórdão, Relatório e Voto referente à auditoria objeto do painel.

## **APÊNDICE B - Roteiro para organizar painéis de referência**

- **PELO MENOS DEZ DIAS ANTES DO PAINEL:**

**1.** A equipe de auditoria deve identificar e verificar a disponibilidade de agentes cuja participação pode agregar valor à discussão de aspectos técnicos e metodológicos do trabalho. Em geral, o painel é composto por:

- a)** especialistas no objeto de auditoria, independentes da gerência e da execução do objeto de auditoria;
- b)** profissionais experientes no tema;
- c)** representantes da sociedade civil organizada, como associações profissionais e de beneficiários, ou de organismos internacionais diretamente ligados ao objeto de auditoria (Unicef, OIT, Banco Mundial);
- d)** representantes do Sistema de Controle Interno;
- e)** auditores experientes no tema da auditoria;
- f)** representante do Relator;
- g)** titular da unidade técnica coordenadora da auditoria.

**2.** No caso de painéis de grande dimensão, com o objetivo de colher opiniões de atores interessados e explorar os pontos de vista existentes, a equipe deve seguir procedimentos de organização específicos. Entre as providências adicionais, pode ser necessária a participação de um mestre de cerimônias e a contratação de coffee break. Eventos aos quais comparecem autoridades podem rece-

ber apoio da Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais (Aceri). A Aceri também presta assessoria para auxiliar a organização de eventos não incluídos em suas competências (TCU, 2009).

- PELO MENOS CINCO DIAS ÚTEIS ANTES DO PAINEL:
  - a) convidar os participantes e confirmar sua presença;
  - b) solicitar pagamento de diárias e de passagens para colaboradores externos, quando for o caso;
  - c) convidar por escrito os participantes (modelo no Apêndice C);
  - d) enviar o material a ser discutido (documento que exponha aspectos gerais da auditoria, matriz de planejamento ou de achados ou outros documentos, conforme o objetivo específico do painel);
  - e) reservar a sala para a realização do painel de referência e os equipamentos necessários (projektor, computador, *flip-chart*, quadro branco, equipamento de videoconferência).
- DOIS DIAS ÚTEIS ANTES DO PAINEL:
  - a) confirmar com os convidados a participação no evento e o recebimento dos documentos enviados;
  - b) preparar papel de trabalho contendo a pauta da reunião e informações sobre os participantes;
  - c) preparar lista de presença com nome e contato dos convidados;
  - d) preparar, se for o caso, prisma de identificação dos participantes com o nome pelo qual preferem ser chamados;
  - e) agendar serviço de copa, informando o local, número de participantes e o horário da reunião.
- NO DIA DO PAINEL DE REFERÊNCIA OU NO DIA ANTERIOR, CONFORME O HORÁRIO:
  - a) visitar o local de realização do painel de referência e verificar se todos os instrumentos necessários estarão disponíveis;
  - b) informar à portaria o nome dos participantes, o local e o horário do painel;

- c) disponibilizar lápis/caneta, papel e providenciar algumas cópias da matriz de planejamento, achados ou outros documentos a serem discutidos, para participantes que não estejam de posse do material previamente enviado;
- d) colocar prismas de identificação à mesa;
- e) disponibilizar lista de presença.
- DURANTE O PAINEL DE REFERÊNCIA O FACILITADOR DEVE:
  - a) na primeira parte do painel, com duração de 20 a 30 minutos:
    - a.1) explicar o objetivo da reunião e o posterior encaminhamento das conclusões;
    - a.2) informar sobre acesso a água, café, banheiros e, se for o caso, o horário do intervalo;
    - a.3) apresentar os participantes, citando nome e cargo/ocupação ou pedir que cada um se apresente. Em painéis de grande dimensão, pedir que os participantes digam nome e órgão de origem ao fazerem alguma intervenção;
    - a.4) apresentar a natureza do objeto de auditoria, incluindo elementos do que será discutido, dependendo da fase da auditoria (contextualização do problema, as questões de auditoria e o que se deseja obter das análises, na fase de planejamento, ou principais achados e conclusões na fase de execução);
  - b) na segunda parte do painel, com duração de 1 a 2 horas:
    - b.1) abrir o debate, explicando qual será o procedimento adotado para a discussão;
    - b.2) estimular os participantes a formular questões de modo a conferir a relevância das questões, o rigor metodológico;
  - c) na terceira parte do painel, nos 15 minutos finais:
    - c.1) agradecer a participação dos presentes e;
    - c.2) informar sobre o encaminhamento das sugestões.
- APÓS O PAINEL:

- a) o coordenador da auditoria deve solicitar ao chefe do serviço de administração que providencie o encaminhamento de correspondência da unidade técnica aos convidados ou a seus órgãos de origem, se for o caso, agradecendo a participação;
- b) o secretário deve elaborar papel de trabalho com a identificação dos participantes e os resultados do painel;
- c) a equipe deve avaliar os resultados do painel e seus reflexos sobre o projeto de auditoria ou sobre suas conclusões.

## APÊNDICE C - Exemplos de convites para participantes de painel de referência

Painel de discussão da matriz de planejamento

{cidade}, {data}.

Prezado(a) Senhor(a),

A {nome da unidade técnica} do Tribunal de Contas da União está realizando auditoria no {nome do objeto de auditoria}, com o objetivo de {objetivo da auditoria}.

Gostaríamos de convidá-lo(a) para participar do Painel de Referência que tem por objetivo discutir o planejamento da auditoria. O evento será realizado no dia {dia} de {mês} próximo, {dia da semana}, entre {horário de início} e {horário final}, no {endereço completo do local}.

Os participantes serão convidados a testar a lógica do trabalho planejado, questionando a relevância das questões, o rigor do método e a viabilidade de se responder às questões de auditoria. As sugestões

oferecidas pelos participantes serão consideradas em eventual ajuste no planejamento do trabalho.

O painel será composto por gerentes e auditores do Tribunal de Contas da União, representantes do Sistema de Controle Interno e especialistas independentes.

Enviamos, anexo, a matriz de planejamento da auditoria e o resumo das características principais do {objeto de auditoria}. Antecipadamente agradecemos a atenção e esperamos contar com a sua participação no evento.

Atenciosamente,

Nome do coordenador da auditoria ou do titular da unidade técnica  
Cargo/Função

Painel de discussão da matriz de planejamento

{cidade}, {data}.

Prezado Chefe de Gabinete do Exmo(a). Senhor(a) Ministro(a)/  
Ministro(a)-Substituto(a) {nome do Relator(a)},

A {nome da unidade técnica} está realizando auditoria no {nome do objeto de auditoria}, com o objetivo de {objetivo da auditoria}. Esse Programa é gerido pelo {nome da organização pública}, que faz parte da LUJ {número da LUJ}.

Gostaríamos de convidá-lo para participar do Painel de Refe-



rência que tem por objetivo discutir o planejamento da auditoria. O evento será realizado no dia {dia} de {mês} próximo, {dia da semana}, entre {horário de início} e {horário final}, no {endereço completo do local}.

Os participantes serão convidados a testar a lógica do trabalho planejado, questionando a relevância das questões, o rigor do método e a viabilidade de se responder às questões de auditoria. As sugestões oferecidas pelos participantes serão consideradas em eventual ajuste no planejamento do trabalho.

O painel será composto por gerentes e auditores do Tribunal de Contas da União, representantes do Sistema de Controle Interno e especialistas independentes.

Enviamos, anexo, a matriz de planejamento da auditoria e o resumo das características principais do {objeto de auditoria}. Antecipadamente agradecemos a atenção e esperamos contar com a sua participação no evento.

Atenciosamente,

Nome do titular da unidade técnica responsável pela auditoria

Função

Painel de discussão da matriz de achados

{cidade}, {data}.

Prezado(a) Senhor(a),

A {nome da unidade técnica} do Tribunal de Contas da União está realizando auditoria no {nome do objeto de auditoria}, com o objetivo de {objetivo da auditoria}.

Gostaríamos de convidá-lo(a) para participar do Painel de Referência que tem por objetivo discutir as conclusões da auditoria. O evento será realizado no dia {dia} de {mês} próximo, {dia da semana}, entre {horário de início} e {horário final}, no {endereço completo do local}.

Os participantes serão convidados a testar a qualidade das evidências e a pertinência das conclusões e propostas do trabalho. As sugestões oferecidas pelos participantes serão consideradas em eventual ajuste no relatório de auditoria.

O painel será composto por gerentes e auditores do Tribunal de Contas da União, representantes do Sistema de Controle Interno e especialistas independentes.

Enviamos, anexo, a matriz de achados da auditoria que será discutida no painel. Antecipadamente agradecemos a atenção e esperamos contar com a sua participação no evento.

Atenciosamente,

Nome do coordenador da auditoria ou do titular da unidade técnica  
Cargo/Função

Painel de discussão da matriz de achados

{cidade}, {data}.

Prezado Chefe de Gabinete do Exmo(a). Senhor(a) Ministro(a)/  
Ministro(a)-Substituto(a) {nome do Relator(a)},

A {nome da unidade técnica} está realizando auditoria no {nome do objeto de auditoria}, com o objetivo de {objetivo da auditoria}. Esse Programa é gerido pelo {nome da organização pública}, que faz parte da LUJ {número da LUJ}.

Gostaríamos de convidá-lo para participar do Painel de Referência que tem por objetivo discutir as conclusões da auditoria. O evento será realizado no dia {dia} de {mês} próximo, {dia da semana}, entre {horário de início} e {horário final}, no {endereço completo do local}.

Os participantes serão convidados a testar a qualidade das evidências e a pertinência das conclusões e propostas do trabalho. As sugestões oferecidas pelos participantes serão consideradas em eventual ajuste no relatório de auditoria.

O painel será composto por gerentes e auditores do Tribunal de Contas da União, representantes do Sistema de Controle Interno e especialistas independentes.

Enviamos, em anexo, a matriz de achados da auditoria que será discutida no painel. Antecipadamente agradecemos a atenção e esperamos contar com a sua participação no evento.

Atenciosamente,

Nome do titular da unidade técnica responsável

Função

## APÊNDICE D - Instruções para pagamentos de diárias e passagens a participantes de painel de referência

- PASSO A PASSO DAS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS

O pedido de pagamento de despesas para participantes de painéis de referência deve ser encaminhado à Secretaria de Gestão de Pessoas com **no mínimo** 5 dias úteis de antecedência. Dúvidas podem ser esclarecidas pela Gerência de Diárias e Passagens (Gdip).

- 1) Criar processo eletrônico administrativo (diárias e passagens para colaborador externo).
- 2) Preparar representação (requerimento) informando o período do evento e solicitando a presença do colaborador externo com os seguintes elementos (modelo a seguir):
  - expor as justificativas para a presença do colaborador no evento;
  - informar a estimativa de valores para a vinda do colaborador (diárias e passagens), conforme diária equivalente no TCU para o cargo/função do colaborador;
  - informar dados bancários do colaborador (RG, CPF, Banco, Conta Corrente);
  - assinar e anexar ao processo eletrônico.
- 3) Tramitar o processo eletrônico para a Segecex, para fins de autorização e encaminhamento à Segep.
- 4) Depois de autorizado, reservar as passagens do colaborador no sistema da empresa contatada pelo TCU para fornecimento de passagens.
- 5) Após a realização do evento, atestar a participação do colaborador.

MODELO DE REQUERIMENTO DE DIÁRIAS E PASSAGENS PARA COLABORADOR  
EXTERNO

TC \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_-

Natureza: Auditoria.

Assunto: aquisição de passagens e concessão de diárias para participação de colaborador externo em painel de referência.

Interessado: {nome da unidade técnica}

Trata-se solicitação de aquisição de passagens e concessão de diárias para participação de colaborador externo em painel de referência a ser realizado em auditoria na {descrever objeto}.

2. O Manual de Auditoria Operacional do TCU (BTCU Especial n.º 4/2010, parágrafo 237), prevê-se a realização de painel de referência para {objetivo geral do painel}<sup>3</sup>.

3. O painel de referência tende a assegurar a observância aos princípios da objetividade, da confiabilidade, da consistência e da utilidade na auditoria. O painel tem por objetivos específicos:

a) {incluir objetivos específicos, conforme o caso}.

Tendo em vista a complexidade do tema tratado na auditoria, faz-se necessária a participação de especialistas que contribuam para aperfeiçoar o trabalho. Dessa forma, a equipe de auditoria identificou pessoas que atendem ao perfil adequado e propõe que este Tribunal lhes conceda diárias e passagens a fim de que possam comparecer ao painel agendado para {data do painel} em {local do painel}. A lista seguinte apresenta os nomes identificados. Os respectivos currículos seguem anexos.

1- Professor \_\_\_\_\_ – mestre em \_\_\_\_\_ pela \_\_\_\_\_, doutor em \_\_\_\_\_ pela \_\_\_\_\_, ex-presidente da \_\_\_\_\_ e, atualmente, professor titular da \_\_\_\_\_. Dados bancários: RG, CPF, Banco, Conta Corrente.

2- Professor \_\_\_\_\_ – mestre em \_\_\_\_\_ pela \_\_\_\_\_, doutor em \_\_\_\_\_ pela \_\_\_\_\_, pós-doutor pela \_\_\_\_\_ e, atualmente, professor titular da \_\_\_\_\_. Dados bancários: RG, CPF, Banco, Conta corrente...

A despesa prevista é de R\$ {valor} em passagens e R\$ {valor} em diárias, conforme indicado a seguir, por colaborador:

**{nome do colaborador 1}**

<p><b>Passagens Aéreas</b> Orçamento conforme consulta no site da empresa {nome da empresa} para o trecho {trechos do deslocamento}. Ida em {data} e volta em {data}.</p>	<p><b>R\$ {valor}</b></p>
<p><b>Gastos com hospedagem/alimentação/deslocamentos</b> Previsão com base no valor de diária paga ao auditor do TCU, no valor de R\$ {valor}. Foram calculadas {número de diárias}, prevendo chegada {data} e a partida em {data}.</p>	<p><b>R\$ {valor}</b></p>
<p><b>Total previsto</b></p>	<p><b>R\$ {valor}</b></p>

<sup>3</sup>Caso o painel não seja sobre auditoria operacional, fazer referência ao presente documento.

{nome do colaborador 2}

<b>Passagens Aéreas</b> Orçamento conforme consulta no site da empresa {nome da empresa} para o trecho {trechos do deslocamento}. Ida em {data} e volta em {data}.	R\$ {valor}
<b>Gastos com hospedagem/alimentação/deslocamentos</b> Previsão com base no valor de diária paga ao auditor do TCU, no valor de R\$ {valor}. Foram calculadas {número de diárias}, prevendo chegada {data} e a partida em {data}.	R\$ {valor}
<b>Total previsto</b>	R\$ {valor}

Assim, a {unidade técnica responsável pela auditoria} solicita a esta Secretaria-Geral de Controle Externo que aprove a proposta e adote as providências necessárias para a execução da despesa.

{unidade técnica}, {identificação da diretoria técnica}, em {data}.

{nome do coordenador da auditoria}  
{matrícula} – Coordenador da Auditoria

De acordo, em {data}.

{nome do diretor técnico supervisor da auditoria}  
{matrícula} - Diretor da {identificação da diretoria técnica}





# Referências

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC T 16.8). Disponível em: [www.cfc.org.br/uparq/NBCT16\\_8.pdf](http://www.cfc.org.br/uparq/NBCT16_8.pdf). Brasília: CFC, 2008. Acesso em: 23 nov. 2011.

EVALSED. Evaluating Socio Economic Development, Sourcebook 2: Methods & Techniques – Expert panels. 2009. Disponível em: [http://www.docstoc.com/docs/106124534/sb2\\_expert\\_panels](http://www.docstoc.com/docs/106124534/sb2_expert_panels)>. Acesso em: 3 out. 2011.

INTOSAI, International Organization of Supreme Audit Institutions. Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000). Viena: Intosai, 2004. Disponível em: [www.issai.org](http://www.issai.org). Acesso em: 14 out. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/tecnicas\\_anop/Manual%20ANOP\\_Web.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/Manual%20ANOP_Web.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Manual de Eventos. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/aceri/eventos/manual\\_eventos](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/aceri/eventos/manual_eventos)>. Acesso em: 12 dez. 2011.





