

Controle Interno do Tribunal de Contas da União

Resumo: o presente artigo trata de estudo do controle interno no Tribunal de Contas da União, de maneira expositiva. Tem por objetivo contribuir para o Seminário da Organização das Instituições Supremas de Controle dos Países de Língua Portuguesa, em Macau, China, em fevereiro de 2009. Discorre sobre o papel da Secretaria de Controle Interno, tratando de sua estrutura e suas competências. Apresenta o funcionamento de suas atividades, com a exposição de seus principais macro-processos. Aborda como o planejamento é realizado, os métodos de auditoria empregados e o foco dos trabalhos. Por fim, apresenta uma conclusão sobre a evolução dessas atividades e sua abrangência.

Palavras-chave: Controle Interno. Secretaria de Controle Interno. Tribunal de Contas da União. Sistema de Controle Interno. Poder Legislativo.

Sumário: 1 História 2 Atribuições 3 Organização e Estrutura 4 Funcionamento 4.1 Auditoria Interna 4.2 Acompanhamento de Licitações e Contratos 4.3 Análise de Atos de Pessoal 5 Planejamento dos trabalhos 6 Métodos de Auditoria 7 Foco dos Trabalhos 8. Conclusão

1 História

A Resolução Administrativa TCU n. 70, de 25 de fevereiro de 1986, instituiu a Assessoria de Controle Interno na estrutura organizacional do Tribunal de Contas da União, vinculada diretamente à Presidência, com as funções inerentes às atividades de auditoria interna.

Por meio dessa norma, a Assessoria de Controle Interno recebeu as seguintes atribuições: auditoria na execução do orçamento do órgão; avaliação do desempenho; emissão de pareceres e certificados em processos de tomada e prestações de contas das unidades administrativas; e promoção de estudos e execução de outros trabalhos correlatos à função de auditoria.

Em 1993, a Resolução TCU n. 6, de 15 de dezembro de 1993, alterou o nome de Assessoria para Secretaria de Controle Interno – Secoi, denominação mantida até hoje.

Houve uma importante reestruturação em 1996, com a Resolução TCU n. 53. A unidade foi organizada em duas divisões: Auditoria Interna e Acompanhamento de

Gestão Administrativa. No entanto, a competência da Secretaria, definida no art. 9º da Resolução TCU n. 06/93, permaneceu inalterada.

Por intermédio da Resolução n. 140, de 12 de dezembro de 2000, a Secoi teve sua competência ampliada. Recebeu, entre outras, as atribuições de orientação aos gestores, de apoio ao controle externo, e de emissão de parecer quanto à exatidão e legalidade dos atos de admissão de pessoal e dos atos de concessão de aposentadoria e de pensão.

A Resolução n. 199, de 28 de dezembro de 2006, e a Resolução n. 214, de 20/8/2008, que dispuseram sobre estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União, não modificaram a finalidade e a competência do Controle Interno.

Finalmente, a Portaria-Secoi n. 1, de 14/10/2008, dispôs sobre as competências, o funcionamento, as atividades e a distribuição de funções comissionadas relativas à Secretaria de Controle Interno.

2 Atribuições

A finalidade e as competências da Secretaria de Controle Interno do TCU – Secoi – estão definidas na Resolução TCU n. 214, de 20.8.2008.

Essa unidade tem por finalidade assessorar o Presidente na supervisão da correta gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal de Contas da União, sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia¹.

Compete à Secretaria²:

I – realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional das unidades da Secretaria do Tribunal, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia;

¹ Artigo 60 da Resolução TCU n. 214, de 20.8.2008

² Artigo 61 da Resolução TCU n. 214, de 20.8.2008.

- II – orientar os gestores da Secretaria do Tribunal no desempenho efetivo de suas funções e responsabilidades;
- III – certificar, nas contas anuais do Tribunal, a gestão dos responsáveis por bens e dinheiros públicos;
- IV – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e nos programas de trabalho constantes do orçamento geral da União para o Tribunal;
- V – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- VI – zelar pela qualidade e pela independência do sistema de controle interno;
- VII – elaborar e submeter previamente ao Presidente do Tribunal o plano anual de auditoria interna;
- VIII – atestar a compatibilidade, ou não, dos bens e rendimentos declarados por servidores ocupantes de cargo ou função de confiança no âmbito do Tribunal;
- IX – emitir parecer quanto à exatidão e legalidade dos atos de admissão de pessoal e dos atos de concessão de aposentadoria e de pensão expedidos pelo Tribunal;
- X – manter intercâmbio de dados e conhecimentos técnicos com unidades de controle interno de outros órgãos da Administração Pública;
- XI – representar ao Presidente do Tribunal de Contas da União em caso de ilegalidade ou irregularidade constatada;
- XII – executar os demais procedimentos correlatos com as funções de auditoria interna;
- XIII – desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

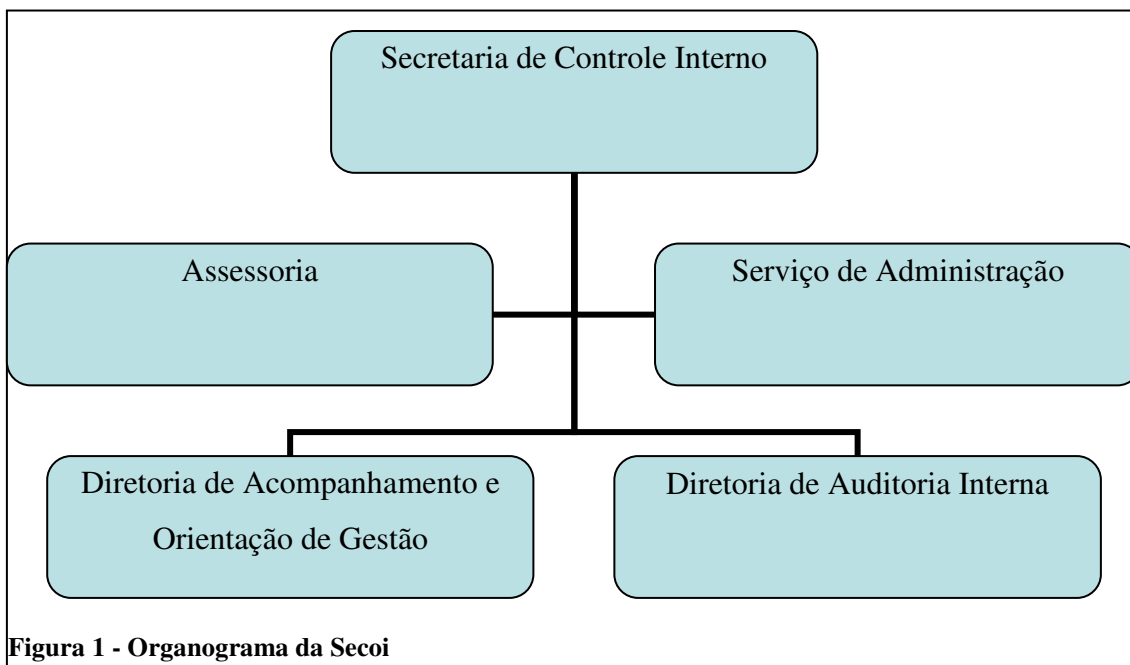
3 Organização e Estrutura

Na estrutura organizacional do Tribunal de Contas da União, a Secretaria de Controle Interno é vinculada diretamente à Presidência.

Internamente, a estrutura da Secoi segue o modelo adotado em unidades de auditoria interna de outros órgãos da Administração Pública no Poder Legislativo e no Poder Judiciário no Brasil, com a divisão dos trabalhos técnicos em duas diretorias.

A lotação atual é de dezoito servidores, com catorze analistas de controle externo, cargo de nível superior, e quatro técnicos de nível médio.

A Secretaria tem o seguinte organograma:



A Diretoria de Acompanhamento e Orientação de Gestão é responsável, entre outras atribuições, pelo acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Tribunal, pelo acompanhamento das licitações e contratos, pela análise dos atos de pessoal, pela verificação da compatibilidade de bens e rendimentos dos ocupantes de cargo ou função de confiança e pela orientação aos gestores.

A Diretoria de Auditoria Interna elabora a proposta do plano anual de auditoria interna, executa as fiscalizações nas unidades do Tribunal e instrui o relatório de auditoria de gestão, com o certificado de auditoria e parecer conclusivo.

A Assessoria auxilia o Secretário com a elaboração de normativos, o planejamento e a supervisão, a identificação de necessidade de treinamento e o intercâmbio com unidades de controle interno de outros órgãos, entre outras atividades.

O Serviço de Administração é responsável pelas atividades de apoio administrativo-operacional para a consecução dos objetivos da unidade.

4 Funcionamento

É possível destacar três macro-processos principais nas atividades de controle interno: auditoria interna, acompanhamento de licitações e contratos e análise de atos de pessoal.

4.1 Auditoria Interna

A Secoi elabora e propõe à Presidência do Tribunal o Plano Anual de Auditoria Interna. Com autorização do Presidente, as fiscalizações são iniciadas.

Após a instrução inicial, os relatórios são enviados às unidades auditadas para manifestação preliminar sobre os achados. Posteriormente, é feita nova análise sobre as justificativas apresentadas pelos responsáveis. Os autos são então encaminhados à Presidência para deliberação final. Na ocasião do relatório de gestão anual, ainda são verificadas as providências adotadas para as eventuais determinações.

Nos exercícios de 2007 e 2008, foram planejadas e executadas auditorias nas seguintes áreas do Tribunal:

Objetos de Auditorias - 2007
Contas do Tribunal relativas ao exercício de 2006
Acompanhamento da obra do Anexo III
Contratos de manutenção de veículos
Procedimentos na contagem de tempo e concessão de aposentadoria e controles de acumulação indevida de cargos
Legalidade e legitimidade dos atos de gestão nas unidades nos Estados de MS, PB, PI, RN, SE e SC

Tabela 1 - Auditorias 2007

Objetos de Auditorias - 2008
Contas do Tribunal relativas ao exercício de 2007
Acompanhamento da obra do Anexo III
Contratos de prestação de serviços de informática
Auditoria no Serviço Médico
Legalidade e legitimidade dos atos de gestão nas unidades nos Estados de GO, RJ, PR e MG.

Tabela 2 - Auditorias 2008

É um controle predominantemente *a posteriori*, embora possa ser realizado concomitante. Um exemplo é o acompanhamento da obra do Anexo III, que vem sendo realizado por meio de auditorias anuais.

4.2 Acompanhamento de Licitações e Contratos

Trata-se de um controle eminentemente concomitante, com a análise dos atos relativos às licitações e aos contratos realizados pelo Tribunal. Mencione-se que não é atividade em linha ou co-gestão, pois a atuação do controle interno não é obrigatória nos procedimentos licitatórios.

A Secoi recebe e registra os dados ou a documentação dos processos, quando é feita uma análise inicial e os objetos para acompanhamento são selecionados. Segue, ainda, um planejamento elaborado no âmbito da Secretaria e aprovado pela Presidência.

As unidades são então diligenciadas com o objetivo de colher elementos para uma verificação mais percuciente. Após análise da resposta à diligência, há oportunidade de manifestação preliminar no caso de indícios de irregularidades. Se houver necessidade de determinação, o processo é encaminhado à apreciação da Presidência.

A tabela a seguir demonstra a quantidade de atos de licitação e contrato analisados no exercício de 2007:

Tipo	n. de processos analisados
Licitações	38
Contratos	94
Total	132

Tabela 3 - Licitações e Contratos 2007

3 Análise de Atos de Pessoal

O Tribunal de Contas da União, no auxílio ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, tem a competência de “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”.

Com base em seu poder regulamentar, o Tribunal expediu a Instrução Normativa TCU n. 55, de 24 de outubro de 2007, conferindo a atribuição de análise de atos de pessoal:

“Art. 11 O órgão de controle interno deverá emitir parecer quanto à legalidade dos atos de admissão e de concessão cadastrados pelos órgãos de pessoal a ele vinculados.”

Para esse fim, os atos de pessoal são cadastrados pelo órgão de pessoal em um sistema informatizado denominado *Sisac* e colocados à disposição da Secoi. Após análise, os pareceres do controle interno são colocados à disposição no *Sisac* para apreciação posterior por parte do controle externo.

É interessante mencionar que esse controle é prévio, pois os atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reformas e pensões são complexos, só se aperfeiçoando após registro por parte do Tribunal de Contas da União.

A tabela a seguir demonstra a quantidade de atos de pessoal analisados no exercício de 2007:

Tipo	n. de processos analisados
Atos de Admissão	167
Atos de Aposentadoria	34
Pensões	37
Total	238

Tabela 4 - Atos de Pessoal 2008

5 Planejamento das atividades

O sistema de planejamento e gestão do TCU consiste em um conjunto de práticas gerenciais voltadas para a obtenção de resultados e condutas corporativas com vistas ao atendimento das expectativas dos cidadãos com ações de controle externo.

Nesse contexto, a Secoi, em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Gestão, definiu o referencial estratégico do controle interno no Tribunal, com as seguintes definições:

- Negócio: controle interno da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- Missão: zelar pela boa e regular aplicação na gestão administrativa no Tribunal de Contas da União;
- Visão: ser reconhecida pela excelência em controle interno e pela contribuição para o aperfeiçoamento da gestão administrativa do TCU.

Anualmente, é elaborado um plano diretor da Secoi com ações e indicadores que compõem o Plano de Diretrizes do TCU.

A execução das atividades na Secretaria de Controle Interno ainda observa os planos de auditoria e de acompanhamento, elaborados por essa unidade e aprovados pela Presidência.

Há independência na formulação desse planejamento. São observados critérios de materialidade e relevância, bem como a necessidade de manter a expectativa de controle nas unidades.

6 Métodos de Auditoria

Na execução das auditorias, a Secoi utiliza as metodologias do controle externo, em especial quanto ao Manual de Auditoria e às matrizes de planejamento e de achados.

Observa, ainda, os conceitos teóricos do Guia para as Normas de Controle Interno do Setor Público da INTOSAI³, bem como do Informe COSO de 1992⁴.

As fiscalizações são realizadas com o auxílio de um sistema informatizado, desenvolvido inicialmente apenas para o controle externo, denominado de Fiscalis. Recentemente, foi criado um módulo para as atividades de controle interno.

7 Foco dos Trabalhos

A Resolução TCU n. 214, de 20/8/2008, que define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União, atribui à Secoi competência para auditorias de conformidade e operacional:

“Art. 61. Compete à Secretaria de Controle Interno:

I – realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional das unidades da Secretaria do Tribunal, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia;”

No entanto, o foco dos trabalhos de controle interno realizados nos últimos exercícios é a conformidade, tanto nas auditorias como no acompanhamento.

Em áreas específicas, houve a oportunidade de auditorias que abrangeram a avaliação de controles internos, ou seja, os processos adotados pela administração para evitar riscos e tentar assegurar o alcance de objetivos. Foram os casos das fiscalizações nos contratos de manutenção de veículos, de informática e no serviço médico.

3 INTOSAI, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, www.intosai.org, 2004.

4 COSO, Internal Control - Integrated Framework, www.coso.org, 1992.

8 Conclusão

O Controle Interno do Tribunal de Contas da União vem evoluindo desde a criação de uma unidade especializada em 1986.

Foram adotadas metodologias que já eram utilizadas nas atividades de controle externo do Tribunal, como matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados. O sistema informatizado de fiscalizações do TCU passou a ser usado em auditorias internas.

O planejamento das atividades foi um importante passo para o aperfeiçoamento do controle interno. Nesse caso, a experiência da Secretaria de Planejamento e Gestão foi aproveitada. É possível observar, ainda, que há independência na seleção de objetos a serem fiscalizados ou acompanhados.

O foco dos trabalhos é a conformidade, mas há trabalhos com avaliação de controles internos, onde são verificados os processos administrativos.