



RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 004.682/2019-0

Fiscalização 31/2019

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário (relator Aroldo Cedraz)

Objeto da fiscalização: Atividade de auditoria interna dos órgãos do Poder Judiciário

Ato de designação: Portaria de Planejamento-Secex Administração 184/2019, de 20/2/2019 (peça 2); e
Portaria de Execução e Relatório-Secex Administração 468/2019, de 26/6/2019 (peça 21).

Período abrangido pela fiscalização: 2016 a 2019

Composição da equipe: Jetro Coutinho Missias - matrícula. 10208-3 (coordenador)
Almir Pinheiro – matrícula. 2929-7
Diógenes Corrêa Vieira de Faria - matrícula. 5867-0
Silvio Caracas de Moura Neto - matrícula. 6577-3

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF)

Responsáveis pelas unidades de auditoria interna: Diocésio Sant'Anna da Silva (Secretário de Auditoria Interna do STJ); Armando Akio Santos Doi, (Auditor-chefe da Auditoria Interna do STF); Marília André da Silva Meneses Graça (Secretária de Auditoria Interna do TRF1) e Antonio Luis Rodrigues Alves (Coordenador de Controle Interno do TRE-DF).

Vinculação TCU: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex Administração)



RESUMO

A presente auditoria decorre do Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário (relator Augusto Nardes) que avaliou a situação da governança pública nos âmbitos nacional, estadual, distrital e municipal; do Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues), que apreciou o levantamento para investigar o comportamento da função auditoria interna no Poder Executivo federal; e do Acórdão 814/2018-TCU-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues) que examinou o resultado do trabalho para avaliar a auditoria interna dos órgãos do Poder Legislativo federal. A presente auditoria tem objetivos e escopo semelhantes aos dos trabalhos que resultaram nos Acórdãos 1.171/2017 e 814/2018-TCU-Plenário, na medida em que investiga o comportamento da função auditoria interna, porém, agora, no âmbito do Poder Judiciário federal. Não integra o escopo deste trabalho a obtenção de informações sobre a capacidade das unidades de auditoria interna do Poder Judiciário federal para realizarem auditoria sobre demonstrações financeiras, visto que esse tema já foi tratado no Acórdão 814/2018-TCU-Plenário. Os procedimentos adotados na fiscalização basearam-se no exame da legislação pertinente, na análise dos dados obtidos por meio de questionários, diligências e documentos públicos, e em entrevistas com gestores e servidores integrantes das unidades de auditoria interna dos órgãos do Judiciário Federal. A auditoria permitiu constatar que há oportunidade de melhoria nos processos de trabalho das quatro unidades de auditoria interna fiscalizadas, uma vez que todas encontram-se em processo de convergência para atuação consoante as normas e padrões internacionais. Além disso, verificou-se a ausência de rotinas padronizadas com vistas à avaliação interna da qualidade dos trabalhos executados, bem como a necessidade de planejamento de auditoria baseado em política de gestão de riscos das organizações. As melhorias propostas referem-se ao reporte dessas unidades a instâncias superiores de governança, de modo a possuírem maior independência nos trabalhos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como à melhoria de atuação com vistas à avaliação da eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança dos órgãos do Poder Judiciário federal. Constatam do trabalho recomendações e ciências voltadas à melhoria das unidades auditadas.



Sumário

I. Introdução	04
I.1. Decisões originárias	04
I.2. Identificação do objeto.....	05
I.3. Objetivo e questões de auditoria	05
I.4. Metodologia e limitações.....	06
II. Visão geral	06
III. Resultados	07
III.1. Achados relacionados às questões 1 e 2.....	08
III.2. Achados relacionados à questão 3.....	14
III.3. Achados relacionados à questão 4.....	18
III.4. Achados relacionados à questão 5.....	20
III.5. Achados relacionados à questão 6.....	26
IV. Análise dos comentários dos gestores ao relatório preliminar	27
V. Conclusão	30
VI. Proposta de encaminhamento	33

I. Introdução

I.1. Decisões originárias

1. O Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário (relator Augusto Nardes) tratou de levantamento para sistematizar informações sobre governança no âmbito da administração pública, contando com a participação de 380 organizações públicas federais, 893 estaduais e 6.497 municipais.

2. Nesse trabalho, constatou-se que 54% dos órgãos e entidades públicas participantes estavam em estágio de capacidade inicial de exercer as práticas previstas para a dimensão “Controle”, um dos mecanismos de governança estabelecido no modelo proposto pelo Referencial Básico de Governança do TCU, que reflete o baixo nível de capacidade em estabelecer uma estrutura de auditoria interna e de gestão de riscos adequada.

3. Aquele acórdão revelou, ainda, que 48% das organizações declararam que não definiam diretrizes para tratamento de conflitos de interesse na função Auditoria Interna (como a não participação em atos de gestão) e 42% não haviam identificado as competências necessárias ao desempenho das responsabilidades da auditoria interna, o que denotou a fragilidade da função da auditoria interna nas organizações e o risco de sua manipulação por interesses particulares.

4. Considerando esses dados e seus reflexos, foi proposta, por este Tribunal, a inclusão do tema “auditoria interna” no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas, e determinada a realização de fiscalização com vistas ao aprofundamento da investigação do comportamento da função Auditoria Interna nos três poderes.

5. Em decorrência dessa determinação foi realizado, pela Secretaria de Controle Externo da Administração de Estado (SecexAdministração), levantamento com o objetivo de conhecer a situação dessa função no setor público federal. Pelo Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário (relator Aroldo Cedraz), incluiu-se, ainda, naquele trabalho, levantamento para identificar a capacidade das unidades de auditoria interna para realizarem auditorias nas demonstrações financeiras dos órgãos e entidades federais.

6. A complexidade e a extensão da fiscalização pretendida levaram a SecexAdministração a limitar, em um primeiro momento, a análise ao âmbito da administração direta do Poder Executivo federal (Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário, relator Walton Alencar), deixando assente previsão para a verificação da realidade dos fatos nos demais poderes e na administração pública indireta em futuros trabalhos.

7. A segunda etapa do trabalho englobou o Senado Federal (SF), a Câmara dos Deputados (CD) e esta Corte, órgãos pertencentes ao Poder Legislativo federal, e culminou no Acórdão 814/2018-TCU-Plenário (relator Walton Alencar), que, além de emitir recomendações e ciências, considerou cumprida a avaliação acerca da capacidade das unidades de auditoria interna para realizar auditoria das demonstrações financeiras, uma vez que a análise sobre a possibilidade de cooperação entre Entidades Fiscalizadoras Superiores e Auditorias Internas já foi realizada na primeira etapa deste trabalho, no âmbito do TC 011.759/2016-0, que culminou com o Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário.

8. A presente auditoria engloba a terceira etapa do trabalho e abrange o Poder Judiciário federal. Dada a multiplicidade dos órgãos de Auditoria Interna (AI) nesse poder, optou-se por conduzir a auditoria em quatro unidades de auditoria representativas do Poder Judiciário, quais sejam: STF, STJ, TRF1 e TRE-DF.

9. Vale ressaltar que resta uma etapa a ser concluída, a fiscalização que abrangerá as auditorias internas das organizações componentes das Funções Essenciais à Justiça. Tal fiscalização já se encontra prevista no Planejamento da Segecex para o biênio 2019-2020.

I.2. Identificação do objeto

10. O objeto deste trabalho é avaliar se as atividades das unidades de auditoria interna dos órgãos pertencentes ao Poder Judiciário federal estão aderentes aos padrões internacionais de auditoria interna estabelecidos pela Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (*International Professional Practices*

Framework – IPPF) do *Institute of Internal Auditors (IIA)*, bem como em que medida essas unidades têm observado os princípios da independência e da objetividade de seus auditores, têm adotado análises de risco para a definição dos seus trabalhos de auditoria, têm avaliado a qualidade dos trabalhos de auditoria desenvolvidos e têm implementado medidas para o desenvolvimento profissional da competência técnica dos seus auditores.

11. Não fez parte deste trabalho a avaliação, nos órgãos do Poder Judiciário, da existência de sistema integrado de controle interno, nos moldes preconizados pelos arts. 70 e 74 da Constituição Federal/1988.

I.3. Objetivo e questões de auditoria

12. Constitui objetivo da presente auditoria verificar se a atividade de auditoria interna executadas pelas unidades do Poder Judiciário federal está sendo realizada segundo os padrões e normas internacionais.

13. A partir desse objetivo, foram levantados os seguintes riscos, que podem impedir o bom funcionamento da unidade de auditoria interna segundo as normas internacionais:

RT1) Devido à interpretação equivocada sobre a real extensão dos trabalhos da AI, poderá acontecer limitação da competência da Auditoria Interna, o que poderá levar à concentração indevida da AI nas atividades-meio, impactando na ausência de uma avaliação imparcial e objetiva sobre o atingimento dos objetivos estratégicos do Tribunal Judiciário e dos riscos associados a estes objetivos.

RT2) Devido à não convergência das normas nacionais às das normas internacionais de auditoria aplicáveis, poderá acontecer de a AI não atender aos requisitos de Atributo e Desempenho, o que poderá levar à perda de qualidade do trabalho da AI, impactando na ausência de agregação de valor da AI na organização.

RT3) Devido à não observância das normas internacionais, poderá acontecer de a AI não atender aos requisitos de Atributo e Desempenho, o que poderá levar à perda de qualidade do trabalho da AI, impactando na ausência de agregação de valor da AI na organização.

RT4) Devido à resistência cultural da gestão do Tribunal e à confusão conceitual entre Controle Interno e Auditoria Interna, poderá acontecer demandas indevidas à AI, o que poderá levar à prática de cogestão, impactando na ausência de imparcialidade e independência para que a AI realize trabalhos de asseguarção.

RT5) Devido ao posicionamento hierárquico não adequado da AI, poderá acontecer prejuízo à independência da atividade de auditoria interna e à objetividade dos auditores internos, o que poderá levar a AI a sofrer influências indevidas, impactando na ausência de agregação de valor da AI na organização.

RT6) Devido à fragilidade na seleção de objetos de auditoria, poderá acontecer a não consideração das estratégias, objetivos e riscos da organização no planejamento da AI, o que poderá levar a atuação da AI a não recair sobre as áreas de maior risco, impactando a capacidade de a AI avaliar e melhorar os processos críticos, de governança e de gerenciamento de riscos.

RT7) Devido à fragmentação na atuação da função auditoria interna, poderá ocorrer sobreposição de atuação com outras unidades, o que poderá levar a lacunas na avaliação da AI sobre aspectos finalísticos do Tribunal, impactando na diminuição do alcance da AI para a consecução de sua missão.

RT8) Devido à ausência de agregação de valor organizacional pela AI, poderá acontecer conflitos entre a AI e a Gestão no Tribunal, o que poderá levar à dissociação entre AI e gestão, impactando negativamente na consecução dos objetivos estratégicos do Tribunal.

RT9) Devido à ausência de competências mínimas formalizadas para indicação do dirigente da AI, poderá acontecer a indicação de dirigente sem competência adequada para liderar a AI, o que poderá levar ao não cumprimento razoável das responsabilidades a cargo do chefe de auditoria, impactando negativamente a imagem da AI perante a organização e a possibilidade da atividade de auditoria interna auxiliar, via avaliação imparcial e objetiva, na consecução dos objetivos estratégicos do Tribunal.

RT10) Devido à ausência de qualificação adequada dos auditores internos, poderá acontecer de a AI não cumprir os requisitos de proficiência e de desenvolvimento profissional contínuo, o que poderá levar à não atuação da AI em áreas relevantes (p. ex., TI, Engenharia, Risco de fraude), impactando na capacidade da AI de agregar valor à organização.

RT11) Devido à ausência de supervisão dos trabalhos realizados baseada na política de avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos, poderá acontecer de a evidenciação dos trabalhos da AI não ocorrer de forma apropriada, o que poderá levar à fragilidade dos trabalhos da AI, impactando na perda de precisão quando da comunicação do trabalho.

RT12) Devido à ausência de maturidade em Governança e Gestão de Riscos do Tribunal, poderá acontecer de a AI aguardar a gestão avançar, o que poderá levar à não utilização de trabalhos de assessoria/consultoria, impactando negativamente a capacidade da AI de fornecer assessoria em assunto em estágio inicial da organização.

14. Considerando o objeto, o escopo e os riscos, foram elaboradas as seguintes questões:

- a) Questão 1 - Qual a real extensão dos trabalhos da Auditoria Interna no Poder Judiciário?
- b) Questão 2 - Em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?
 - b.1) Questão 2.1 - Os normativos da unidade de auditoria interna explicitam as definições/conceitos e os princípios fundamentais para exercício da atividade de auditoria interna?
 - b.2) Questão 2.2 - A unidade de auditoria interna adota medidas para assegurar a observância dos princípios da independência e objetividade dos Auditores Internos?
 - b.3) Questão 2.3 - A Auditoria Interna concentra suas atividades em áreas relevantes para a organização, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal?
 - b.4) Questão 2.4 - Há política de desenvolvimento profissional abordando avaliação de riscos e controles, riscos de fraudes e governança?
 - b.5) Questão 2.5 - A unidade de auditoria interna possui política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos de auditoria interna?
 - b.6) Questão 2.6 - O planejamento anual de auditorias da unidade de auditoria interna inclui trabalhos de consultoria, é baseado em riscos e aprovado por instância superior à gestão avaliada?
- c) Questão 3 - De que forma é feita a seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes de auditoria?
- d) Questão 4 - A função auditoria interna é exercida por outra unidade que não a própria Auditoria Interna no âmbito do Poder Judiciário?

15. Como se verifica do elencado acima, para que se possa responder satisfatoriamente à Questão 2, é necessário responder subquestões a fim de possibilitar a formação de opinião sobre o grau de convergência entre os normativos da Auditoria Interna (AI) e as normas internacionais em Auditoria Interna.

16. A relação entre os riscos, as questões e as subquestões de auditoria é a visualizada a seguir:

Riscos	Questões de auditoria
RT1	Questão 1: Qual a real extensão dos trabalhos da Auditoria Interna no Poder Judiciário?
RT2	Questão 2: Em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?
RT3, RT4	Questão 2.1: Os normativos da unidade de auditoria interna explicitam as definições/conceitos e os princípios fundamentais para exercício da atividade de auditoria interna?
RT3, RT4 e RT5	Questão 2.2: A unidade de auditoria interna adota medidas para assegurar a observância dos princípios da independência e objetividade dos Auditores Internos?
RT6, RT7 e RT8	Questão 2.3: A Auditoria Interna concentra suas atividades em áreas relevantes para a organização, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal?

Riscos	Questões de auditoria
RT10	Questão 2.4: Há política de desenvolvimento profissional abordando avaliação de riscos e controles, riscos de fraudes e governança?
RT11	Questão 2.5: A unidade de auditoria interna possui política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos de auditoria interna?
RT12	Questão 2.6: O planejamento anual de auditorias da unidade de auditoria interna inclui trabalhos de consultoria, é baseado em riscos e aprovado por instância superior à gestão avaliada?
RT9	Questão 3: De que forma é feita a seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes de auditoria?
RT3	Questão 4: A função auditoria interna é exercida por outra unidade que não a própria Auditoria Interna no âmbito do Poder Judiciário?

17. Apesar de esta fiscalização consistir na terceira etapa de verificação do comportamento da função Auditoria Interna no setor público federal e contar com os procedimentos de auditoria já realizados em etapas anteriores, optou-se por revisar o método adotado nos primeiros trabalhos, a fim de avaliar a pertinência de sua aplicação nesta etapa da fiscalização, visto que algumas das conclusões no âmbito desses primeiros trabalhos não precisam ser objeto de nova consideração nesta fiscalização.

I.4. Metodologia e limitações

18. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria (Portaria-TCU 280/2010) e Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 4/2010), ambos do TCU.

19. Foram utilizados, como fontes de informação, os normativos que regem a estrutura administrativa das respectivas unidades de auditoria interna.

20. Houve aplicação de questionários *online*, por meio do *software* livre *LimeSurvey*, aos servidores das unidades de auditorias internas, ocupantes e não ocupantes de função comissionada, e realizadas entrevistas com servidores escolhidos aleatoriamente para a coleta de informações e para a confirmação de respostas e percepções extraídas dos questionários *online*. Não foram aplicados questionários aos servidores integrantes das unidades encarregadas da análise de atos de pessoal, uma vez que não executam atividades típicas de auditoria interna.

21. Diversos documentos foram coletados por meio de diligências e sua utilização no desenvolvimento dos achados e conclusões está referenciada no corpo deste relatório.

22. A versão preliminar deste relatório foi encaminhada para os comentários das unidades de auditoria interna do STF, STJ, TRF1 e TRE-DF, e suas sugestões incorporadas à versão final, no que aplicável.

II. Visão geral

23. As etapas anteriores deste trabalho focaram na convergência aos padrões internacionais de auditoria, sua importância e necessidade, apontando, por exemplo, que, enquanto as Entidades Fiscalizadoras Superiores aplicam as normas da INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), consubstanciadas nas *Issai* (*International Standards of Supreme Audit Institutions*), as diversas auditorias internas devem convergir suas normas às emitidas pelo IIA (*The Institute of Internal Auditors*), representadas pelo IPPF (*International Professional Practices Framework*).

24. Neste trabalho, a equipe acrescenta reflexões acerca da unidade de AI e da sua função como “controle de entidade”, conceitos que auxiliam no entendimento desta etapa do trabalho e de suas conclusões.

II.2 – A Auditoria Interna como Controle de Entidade

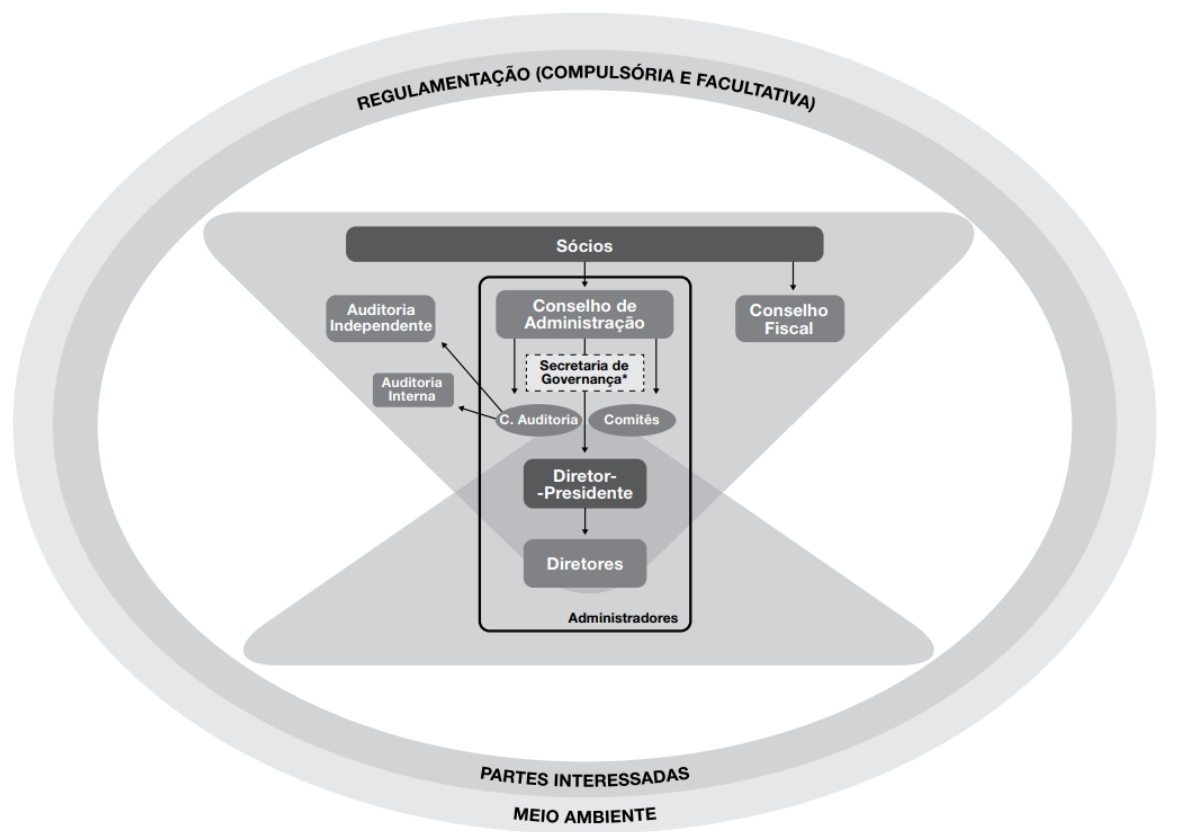
25. Dentre as diversas classificações possíveis para os controles de uma organização, uma que se destaca é a classificação quanto ao nível de abrangência, que os classifica em controles em nível de atividade (i) e controles em nível de entidade (ii).

26. Os controles em nível de atividade são conhecidos como controles transacionais (*Transaction-Level Control – TLC*) e incidem direta ou indiretamente sobre operações e processos específicos.
27. Já os controles em nível de entidade (*Entity-Level Control – ELC*) são mais abrangentes, pois perpassam a entidade como um todo. Relevantes controles em nível de entidade são os chamados de “pervasivos”, tamanha sua infiltração na organização.
28. Os controles pervasivos são os controles típicos de governança corporativa, pois consistem em estruturas específicas que objetivam avaliar, dirigir e monitorar a ação da organização. Entre esses controles, encontram-se os conselhos administrativos e fiscais, os comitês de auditoria, as ouvidorias e, por certo, as unidades de auditorias internas.
29. Portanto, a Auditoria Interna (AI), responsável por avaliar e melhorar a eficácia do gerenciamento de riscos, controles e governança, é ela própria um controle, mas a nível de entidade, de estatura reservada aos controles oriundos da governança corporativa, que não se confundem com os controles internos transacionais, em nível de atividade.
30. Dada sua importância para a atividade organizacional e para a maturidade em governança corporativa da organização, a atuação da auditoria interna deve ser periodicamente avaliada e gerenciada pelas instâncias superiores de governança.
31. No setor privado, o ator mais relevante do ponto de vista da governança corporativa é o Conselho de Administração, instância responsável pelo processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico.
32. Os membros desse conselho são eleitos pelos sócios da companhia e sua atuação deve se pautar no melhor interesse da empresa. Portanto, além de decidir os rumos estratégicos da organização, o colegiado também atua monitorando a diretoria da companhia, exercendo atividade de supervisão.
33. O dia-a-dia da firma, porém, não é tocado pelo Conselho de Administração, mas sim pela Diretoria que tem como seu principal representante o Diretor-Presidente, também chamado de Diretor-Executivo (*Chief-Executive Officer – CEO*, em inglês), que é escolhido pelo Conselho de Administração e que presta contas a este.
34. A denominação de “Diretor-Executivo” não poderia ser mais apropriada visto que esse dirigente tem por função executar os rumos estratégicos decididos pelo Conselho de Administração.
35. Temos, portanto, uma divisão de tarefas: enquanto o Conselho de Administração decide os rumos da companhia e supervisiona as atividades (governança), o Diretor-Executivo é o primeiro responsável por implementar a visão do conselho (gestão).
36. Na atividade de supervisão, o Conselho de Administração conta com o auxílio da AI, que é a instância responsável por monitorar e avaliar os controles internos, normas e procedimentos da empresa.
37. Para que a AI possa levar à cabo suas atividades, é necessário que haja independência em relação à parte executora da companhia, de forma que possa fornecer avaliações imparciais sobre a real situação da empresa. Para esse fim, dois requisitos essenciais, pelo menos, precisam ser atendidos: sua vinculação ao Conselho de Administração (i) e o livre acesso a pessoas, processos e documentos da organização (ii).
38. O primeiro requisito (vinculação da auditoria interna ao Conselho de Administração) é necessário para impedir relações hierárquicas da AI com a gestão, ressaltando o imperativo de independência. Assim, evita-se que uma AI vinculada ao Diretor-Executivo sofra retaliações por ter apontado situação qualquer que desagrade ao Diretor-Presidente ou mesmo que a atuação da AI se dê como mera etapa adicional da gestão, o que tornaria a auditoria interna não avaliadora, mas executora de atos e fatos que deveria avaliar.
39. Este primeiro requisito frequentemente desdobra-se, no setor privado, em duas características principais: a existência de orçamento próprio para a AI, o que reforça sua independência, provê previsibilidade

na atuação e garante que conte com todos os recursos disponíveis para bem exercer sua função de ser o “olho” do Conselho de Administração na empresa; e o fato de que o Chefe da AI é eleito e só pode ser destituído pelo próprio conselho, órgão de Governança, sem qualquer influência do dirigente responsável pela gestão.

40. Já o segundo requisito, autorização de livre acesso a pessoas, processos e documentos da organização, garante à AI que seu trabalho não sofrerá resistências, pois permite que sejam coletadas todas as evidências possíveis e que o conselho fique a par de situações que requeiram atuação imediata.

41. Pode-se ter o vislumbre de como esse desenho se dá, por meio da figura abaixo:



42. Importante notar, da figura acima, que os sócios são os donos da companhia e que são eles que elegem os conselheiros de administração e também os conselheiros fiscais, estes responsáveis por verificar o cumprimento dos deveres legais e estatutários dos administradores. Eleitos os conselheiros de administração, estes, por sua vez, elegem o Diretor-Presidente, responsável pela gestão da companhia.

43. Além disso, é necessário perceber que a AI, em sendo vinculada ao Conselho de Administração (diretamente ou via comitê de auditoria), encontra-se em posição superior à do Diretor-Presidente, justamente porque é responsável por avaliar atos e fatos da gestão dele.

44. Uma terceira inferência que pode ser observada na figura acima, é que o Diretor-Presidente possui atuação limitada, pois seus atos podem ser escrutinados pelas instâncias superiores a ele: auditoria interna, conselho de administração, conselho fiscal e sócios da companhia.

45. Ou seja, o próprio sistema de governança corporativa prevê medidas internas de correção que objetivam assegurar que o dirigente máximo não tenha atuação irrestrita, mas que tenha que prestar contas para instâncias da organização.

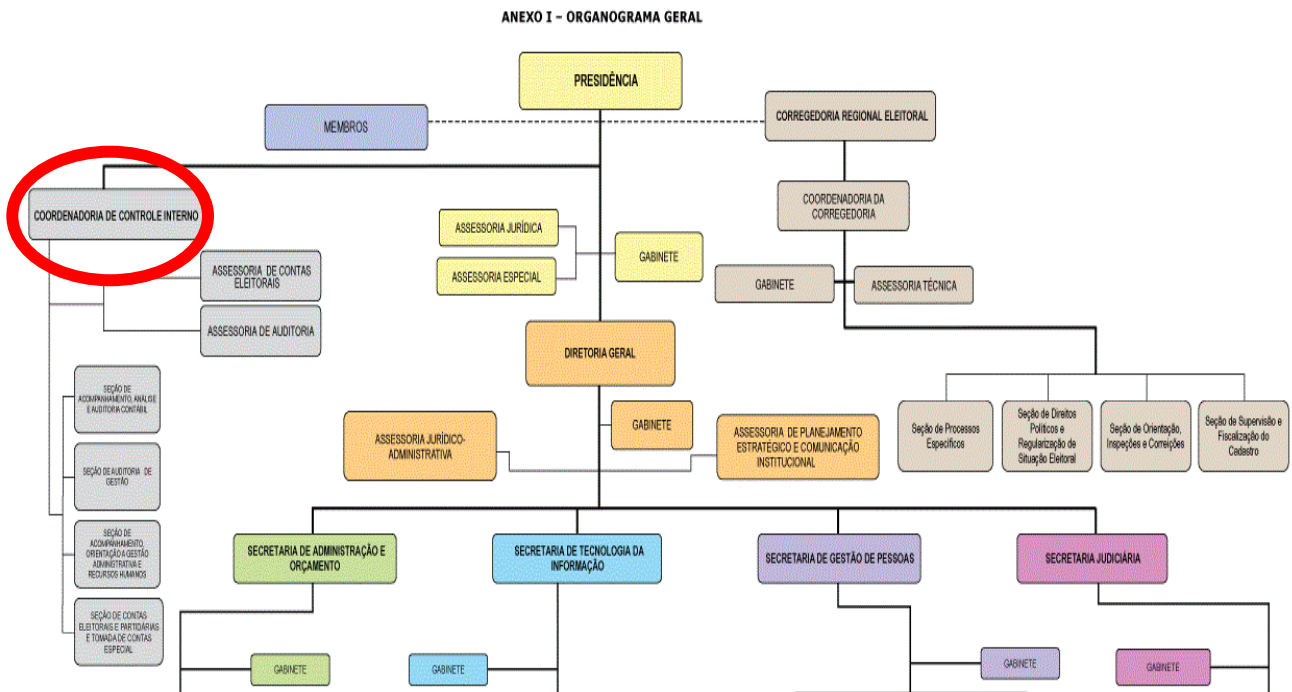
46. A vantagem desse desenho é que eventuais desvios podem ser corrigidos pela própria organização, sem, necessariamente, a atuação de terceiros. Isso sem falar, é claro, da possibilidade de instâncias externas, como ministério público, fisco, mídia, clientes, fornecedores, investidores e outros atores que, invariavelmente, podem exercer algum tipo de fiscalização sobre a companhia.

47. No caso da AI, objeto deste trabalho, sendo controle em nível de entidade, por certo que também é passível de avaliação. No entanto, assim como qualquer avaliação de controles, antes de testar sua eficácia é necessário avaliar seu desenho. Caso o desenho do controle seja lógico, parte-se para o teste de sua eficácia. Caso o desenho do controle não seja satisfatório, despendendo será testar sua eficácia, visto que sua projeção já deixa a desejar.

48. O desenho apresentado até agora é plenamente satisfatório para a iniciativa privada. Dessa forma, quando uma organização apresenta o desenho acima, o auditor pode debruçar-se sobre o teste de eficácia destes controles em nível de entidade, para saber se, de fato, funcionam ou não.

49. Completamente diferente, no entanto, é o desenho envolvendo a auditoria interna no setor público brasileiro e, em especial, no Poder Judiciário federal.

50. Apenas a título de comparação, traz-se aqui o organograma do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE-ES), onde se circulou de vermelho o posicionamento da Auditoria Interna (AI):



51. Do organograma acima, pode-se perceber que a vinculação direta da Coordenadoria de Controle Interno (unidade de auditoria interna, apesar da nomenclatura) não se dá a um conselho, externo à gestão, mas, sim, diretamente ao presidente do tribunal, este responsável pela gestão do TRE-ES.

52. Esta constatação pode ser visualizada em diversos outros tribunais como STF, TRF1, TRE-DF, objetos deste trabalho, além de TSE, TST, STM e demais unidades do Judiciário.

53. Ou seja, na contramão de toda a teoria de governança até aqui exposta, todos os tribunais mantêm a sua unidade de AI vinculada diretamente ao gestor máximo, o que, por si só, já permite concluir que o desenho do controle dessas unidades em nível de entidade não é satisfatório, e que, portanto, há lacunas na independência no posicionamento da AI nos tribunais em que a unidade não está vinculada a um colegiado em nível superior ao do presidente.

54. Sendo o desenho do controle inadequado, é desnecessário testar sua eficácia. Ou seja, segundo as boas práticas de auditoria e a literatura que lhes dá suporte, nem seria necessário prosseguir as análises, pois o desenho inadequado do controle já permite concluir pela sua provável ineficácia.

55. Por sua vez, se o controle em nível de entidade está bem construído, isso por si só não é garantia de que ele efetivamente funciona. Isso é, controles bem desenhados não necessariamente são eficazes. No entanto, caso esteja mal desenhado, sua ineficácia é mera decorrência lógica.

56. No caso do controle em nível de entidade Auditoria Interna (AI), a inadequação do desenho leva, peremptoriamente, à fragilidade na atuação da atividade de auditoria interna.

57. Isto ocorre porque, no Poder Judiciário Federal, a vinculação hierárquica direta da AI ao presidente das Cortes torna o poder de influência dos seus presidentes demasiado grande.

58. Sendo vinculada diretamente aos presidentes, são estes quem escolhem o dirigente da AI e podem destituí-lo a qualquer tempo, o que é agravado por ser o dirigente da unidade escolhido para função ou cargo comissionado. Neste cenário, duas situações podem ocorrer: o escolhido para exercer a chefia da AI possui relação de amizade com o presidente (i) ou o chefe da AI é substituído quando as conclusões dos trabalhos da unidade tocam em temas sensíveis (ii).

59. Outra situação possível é quando o presidente, que é quem detém as prerrogativas sobre como será executado o orçamento da instituição, resolve enxugar os recursos destinados à Auditoria Interna ou mesmo retirar pessoas da unidade e transferi-las para outras áreas.

60. É comum, ainda, que requeira pareceres da AI sobre atos de gestão, o que a leva a se manifestar antes da conclusão do ato administrativo. Tal atividade se caracteriza como cogestão (gestão conjunta) e reforça a perda de independência da auditoria interna para fornecer avaliações imparciais.

61. Ou seja, apenas pelo desenho do controle presente no Poder Judiciário, já é possível identificar situações que, caso materializadas, não contribuem para o bom desempenho das unidades de Auditorias Internas e prejudicam o seu funcionamento, tornando-as apenas instâncias formais, para constar, visto que sua atuação não resulta em melhorias efetivas para a organização.

62. A título de exemplo, o art. 9º da Lei 8.443/92 (LOTUCU) assim dispõe:

Art. 9º **Integração a tomada ou prestação de contas**, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes:

(...)

III - relatório e certificado de auditoria, com o **parecer do dirigente** do órgão de controle interno, **que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada**, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;

(...) (grifo nosso)

63. Segundo o dispositivo acima, é necessário que as contas das unidades jurisdicionais consignem as irregularidades ou ilegalidades constatadas. No entanto, em uma organização em que a auditoria é vinculada diretamente ao seu presidente, ela não possui independência suficiente para reportar ilegalidades ou impropriedades nas contas do órgão.

64. Pelo contrário, o incentivo é para que não sejam reportadas, e que o parecer do dirigente do controle interno seja majoritariamente pela regularidade ou, no máximo, pela regularidade com ressalvas, das contas.

65. Mesmo a previsão de responsabilidade solidária contida no art. 51 da LOTUCU não é suficiente para alterar essa situação, pois tal solidariedade só pode ser invocada caso seja identificada irregularidade e ilegalidade (i), seja provado que a AI tinha conhecimento (ii) e, esteja assente que a unidade não comunicou tempestivamente o fato ao TCU (iii). Tal evidenciação não é trivial.

66. Como se verá adiante, ainda que relativamente adaptadas às normas internacionais, as auditorias internas aqui avaliadas padecem da situação inadequada de estarem vinculadas diretamente aos presidentes dos tribunais do Poder Judiciário, o que acarreta os riscos elencados nesta seção.

67. Se não houver mudanças neste desenho, não será possível conferir a independência e eficiência necessárias para que realizem a contento seus trabalhos.

68. Esta situação também foi identificada no próprio TCU, quando da segunda fase deste trabalho e, nesse caso, por meio do Acórdão 814/2018-TCU-Plenário, já se recomendou à Corte o reposicionamento da sua unidade de auditoria interna, a fim de conferir-lhe o devido grau de independência.

III. Resultados

69. Das questões apresentadas, a Questão 1 é aplicável a todas as quatro unidades de auditoria interna fiscalizadas por este trabalho, por isso, sua análise será feita em separado.

70. Em relação às demais questões, optou-se por apresentar os seus resultados por órgão.

III.1. Real Extensão dos trabalhos da auditoria interna no Poder Judiciário

71. A extensão dos trabalhos da auditoria interna, tratada na Questão 1, abrange a gestão de órgãos administrativos e jurisdicionais, em especial para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança na aplicação de recursos públicos em operações para o alcance dos objetivos do Poder Judiciário.

72. A gestão dos órgãos jurisdicionais e administrativos do Poder Judiciário deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, CF). E, para tanto, a auditoria interna é instrumento que auxilia mediante técnicas e método que adicionam valor às operações desses órgãos, apoiando-os para que seus processos de trabalho sejam céleres, eficazes, eficientes e que atendam requisitos de qualidade para o alcance de seus objetivos institucionais.

73. Nesse sentido, conforme se extrai do regimento do STJ, por sua clareza, são serviços administrativos a secretaria do Tribunal, o gabinete do presidente e o gabinete dos magistrados, nessa Corte, denominados Ministros. A esses, somam-se os serviços de natureza administrativa decorrente do exercício o cargo ou função administrativa no âmbito do Tribunal, seja na presidência do plenário, de seu órgão especial (Constituição, art. 93, XI), denominado Corte Especial, de seções especializadas, de turmas especializadas ou de comissão permanente (RI-STJ, arts. 2º, 3º e, sua Parte III, arts. 316 e seguintes).

74. A maximização do aproveitamento do potencial de contribuição da auditoria interna pelo Poder Judiciário converge com o anseio e os investimentos da sociedade para que se estabeleça a justiça. A administração da justiça pelo Estado depende da boa e regular atuação dos órgãos administrativos e jurisdicionais do Poder Judiciário, bem como das funções essenciais à justiça e de segurança pública (Ministério Público, advocacia e defensoria pública e polícia judiciária). Depende também da atuação das partes perante o Judiciário, que sem a preparação adequada pode resultar em prejuízo à administração estatal da justiça.

75. Nesse contexto, a atividade de auditoria, que, por força constitucional, deve tratar também de questões operacionais da União, bem como de sua gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, tem possibilidade de adicionar valor que melhore a administração da justiça, de modo a contribuir para a solução de conflitos e a paz social (ONU – ODS 16: Paz, Justiça e instituições fortes). Assim, a auditoria interna pode contribuir para o alcance de Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da humanidade por meio de subsídios para o fortalecimento de instituições para prestação de serviço de Justiça e Paz social.

76. Recorda-se que o conceito de auditoria interna, baseado em padrões internacionais, em conformidade com o Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário, fornecido pelo Instituto dos Auditores Internos (em inglês Institute of Internal Auditors – IIA), em harmonia com a Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (em inglês International Professional Practices Framework - IPPF), é:

Uma atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a

partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.

77. E, à propósito, Akutsu e Guimarães (2015) argumentam que qualidade da governança judicial pode ser medida pela efetividade das decisões judiciais, pela acessibilidade à Justiça e pela equidade, transparência e celeridade com que os serviços judiciais são prestados. Esses autores (apud NG, 2011), esclarecem que governança judicial:

(...) tem objeto e características próprios e visa à solução de conflitos sociais, individuais e coletivos, buscando identificar práticas que permitam às organizações do Poder Judiciário alocar, de forma mais eficiente, recursos escassos. A governança judicial é ancorada por regras e princípios constitucionais, por leis, normas gerais e instituições, e por recursos, capacidades, práticas e métodos de gestão utilizados para o planejamento, acompanhamento e controle das atividades de organizações encarregadas da prestação de serviços judiciais.

78. Nesse sentido, considera-se a Constituição Federal de 1988 um marco a partir do qual se espera que o cidadão passa a ser cada vez mais o destinatário das operações realizadas pela União, inclusive por meio da atuação do Poder Judiciário. Em matéria de controle da União, essa Carta Política, convergente com ideais de *New Public Management*, superou a Constituição Federal de 1967, com emenda de 1969, e constituições anteriores, inserindo entre outras atribuições o poder-dever de o controle externo e o sistema de controle interno realizarem fiscalização operacional da União, bem como instituiu e instrumentalizou o CNJ com atribuições para aumentar a expectativa de controle da atuação de servidores e juízes, para assegurar o atendimento de reclamações e promover melhorias no funcionamento de órgãos administrativos e jurisdicionais e para o aperfeiçoamento contínuo do Poder Judiciário.

79. Os arts. 70, 74 e 103-B, da Constituição Federal de 1988, apresentam os princípios constitucionais que norteiam a organização e funcionamento do controle da atuação administrativa e financeira e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes do Poder Judiciário, sendo a auditoria interna um instrumento do controle a cargo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu natural papel de órgão central do sistema de controle interno do Poder Judiciário, notadamente na realização da fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional a cargo desse sistema. A auditoria interna, sem prejuízo ao seu papel de atividade auxiliar da alta administração da organização da qual se vincula administrativamente e de apoio ao controle externo, apresenta-se, portanto, como potencial *longa manus* desse Conselho nos demais órgãos do Poder Judiciário.

80. Assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

81. Por força do art. 74, CF/1988, o Poder Judiciário deve manter, de forma integrada, sistema de controle interno. Nesse sentido, a integração das atividades e procedimentos de controle a esse sistema deve observar as disposições do art. 13 da lei orgânica da administração pública (Decreto-Lei 200/1967):

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

82. Observe no texto constitucional, arts. 70 e 74, previsão de organização dos controles das atividades da Administração Federal na forma de sistema (sistema de controle interno) e, nas disposições do art. 13 do Decreto Lei 200/1967, que esse controle deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo alíneas, entre as quais, a do controle realizado por órgãos próprios do sistema de auditoria.

83. A auditoria interna, incumbida da fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, em conjunto com atividades e procedimentos de controle interno a cargo da gestão, constitui, de forma integrada, o sistema de controle interno de cada Poder, em conformidade com o art. 70 da CF/1988 c/c o art. 13 do Decreto Lei 200/1967 (lei orgânica da administração pública). Disso, emerge fundamento legal para a organização do sistema de controle interno em linhas de defesa.

84. A teoria que organiza o controle interno em linhas de defesa esclarece a divisão de tarefas de controle entre o administrador e o auditor interno, sendo aplicável também no âmbito da administração do Judiciário. Ao administrador incumbem as atividades e procedimentos de controle interno que mitiguem risco para o alcance dos objetivos institucionais, distribuídos em primeira e segunda linha de defesa, enquanto a auditoria interna, uma das espécies de controle interno, sendo uma terceira linha de defesa contra riscos aos objetivos institucionais, aplica suas técnicas e métodos de forma sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.

85. E a todos eles aplica-se o disposto no art. 74, § 1º, da CF, pois “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

86. A organização da auditoria interna na forma de sistema decorre das seguintes disposições da lei orgânica da administração pública (Decreto Lei 200/1967):

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares

comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. (Vide Decreto nº 64.777, de 1969)

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

87. Assim, o controle realizado por órgãos próprios do sistema de auditoria importa ao Conselho CNJ, pois, de acordo com o art. 103-B da Constituição Federal, o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes compete a esse Conselho. Naturalmente, dentre os órgãos que lei ou regulamento considere próprios do sistema de auditoria, o CNJ deve ser o órgão central, em razão de seu mandato constitucional.

Especificamente em relação à função de controle do Poder Judiciário, a Constituição Federal assim dispõe:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

(...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

88. Esse Conselho é, conseqüentemente, integrante do sistema de controle interno do Poder Judiciário, com poderes especiais relativos ao controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, dada as especificidades dos órgãos desse Poder, que, para o exercício da autogestão de seus tribunais (art. 96, I, a, CF/1988), observadas as normas de processo e das garantias processuais das partes, podem elaborar seus regimentos internos, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

89. Neste sentido, Presidentes de Tribunais, ao enxergarem possibilidade de melhorias na gestão de órgãos jurisdicionais, tem solicitado às Auditorias Internas do Tribunais que auxiliem fornecendo avaliações. A título de exemplo, o Plano Anual de Auditoria da Auditoria Interna do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) prevê Auditoria nos Depósitos Judiciais (peça 127, p. 5). Tal auditoria foi solicitada pela própria administração do TJDFT, o que reforça a conclusão de que a atividade de auditoria interna abrange também a gestão de órgãos jurisdicionais.

90. Assim, a extensão dos trabalhos da auditoria interna abrange a gestão não apenas de órgãos administrativos mas, também, a gestão de órgãos jurisdicionais no Poder Judiciário, em especial para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança na aplicação de recursos públicos em operações para o alcance dos objetivos destes órgãos jurisdicionais.

III.2 Convergência entre os normativos das unidades de AI e as normas internacionais em auditoria interna

91. Para responder à Questão de Auditoria 2 (Em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?), é necessário examinar cada uma das suas subquestões (2.1 a 2.6). Especificamente em relação à Subquestão 2.2, que avalia se a AI conduz seus trabalhos com independência e objetividade, para fins desta auditoria, a independência é avaliada por quatro aspectos: posicionamento da unidade de auditoria; aprovação do plano de auditoria por documento formal e por instância superior; previsão normativa para livre acesso dos auditores a documentos, processos, registros, sistemas e pessoas e, por fim, a ausência de cogestão. Já a objetividade é avaliada pela existência de código de ética específico para os auditores; de metodologias de auditoria, favorecendo padronizações; e de manuais e orientações para a condução dos trabalhos de auditoria, permitindo-se chegar a conclusões replicáveis.

92. Dessa forma, faz-se a seguir o exame da Questão de Auditoria 2, com a explanação da situação encontrada em suas subquestões, já seguida dos achados relativos às Questões 3 e 4.

III.2.1 Supremo Tribunal Federal (STF)

93. A unidade de auditoria interna do STF (AUDI-STF) é regulamentada pela Resolução-STF 542/2015 (peça 23) e é formada por quinze servidores. Não há carreira de pessoal própria. Da composição atual, cinco auditores são formados em Administração/Finanças, três em Ciências Contábeis, três em Ciências Econômicas, quatro em Direito, dois em Engenharia e um em Tecnologia da Informação. A diferença entre a

soma das formações acadêmicas (18) e o total de servidores (15) se dá pelo fato de alguns servidores possuírem mais de uma graduação (peça 18, p. 3).

94. O quadro abaixo apresenta visão geral sobre a situação encontrada na AUDI-STF:

Questões de auditoria	Situação encontrada	Embasamento
Questão 2: Em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?	Atende parcialmente	Resultado das subquestões 2.1 a 2.6
Questão 2.1: Os normativos da unidade de auditoria interna explicitam as definições/conceitos e os princípios fundamentais para exercício da atividade de auditoria interna?	Atende parcialmente	A Resolução-STF 542/2015 expressa a maioria dos princípios fundamentais de auditoria interna. Não explicita a missão e o propósito da atividade de auditoria interna
Questão 2.2: A unidade de auditoria interna adota medidas para assegurar a observância dos princípios da independência e objetividade dos Auditores Internos?	Atende parcialmente	Há aprovação formal e por instância superior do Plano Anual de Auditoria, bem como disposição de livre acesso a documentos e registros. Não há previsão de cogestão. O posicionamento da AUDI-STF não é adequado, visto estar vinculada ao Presidente do STF. Não há metodologias padronizadas, nem manuais aprovados. Existe código de ética para os auditores internos
Questão 2.3: A Auditoria Interna concentra suas atividades em áreas relevantes para a organização, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal?	Atende totalmente	O planejamento anual de auditoria é baseado em riscos, conforme o Plano Anual de AUDI-STF-2019
Questão 2.4: Há política de desenvolvimento profissional abordando avaliação de riscos e controles, riscos de fraudes e governança?	Atende parcialmente	Não há política de desenvolvimento profissional anual, mas as competências dos auditores internos estão mapeadas e as necessidades de capacitação estão alinhadas com as competências
Questão 2.5: A unidade de auditoria interna possui política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos de auditoria interna?	Não atende	Não há política de avaliação da qualidade
Questão 2.6: O planejamento anual de auditorias da unidade de auditoria interna inclui trabalhos de consultoria, é baseado em riscos e aprovado por instância superior à gestão avaliada?	Não atende	Não há previsão de trabalhos de consultoria, conforme Plano Anual da AUDI-STF 2019
Questão 3: De que forma é feita a seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes de auditoria?	Atende parcialmente	Não há modelo estruturado para recrutamento e seleção de auditores internos
Questão 4: A função auditoria interna é exercida por outra unidade que não a própria Auditoria Interna no âmbito do Poder Judiciário?	Atende totalmente	Não há conflitos regimentais acerca da atuação da AUDI-STF

95. Relativamente à Subquestão 1, a Resolução-STF 542/2015 apresenta parte dos aspectos necessários à atuação da unidade de auditoria interna, como suas prerrogativas (arts. 3º e 4º), competências e responsabilidades (art. 5º), disposições sobre conduta, valores éticos, deveres e responsabilidades (arts. 6º-12º), planejamento das atividades (arts. 13-15) e instrumentos de fiscalização e controle (arts. 16-18). No entanto, não deixa clara a missão e o propósito da unidade (para que deve ser feito), restringindo-se a estabelecer competências (o que pode ser feito).

96. Em relação aos princípios fundamentais, são observados na resolução os expressos abaixo:

Princípio Fundamental	Resolução-STF 542/2015
Demonstrar integridade	art. 9º
Demonstrar a proficiência e o zelo profissional devido	art. 11 e art.12, inc. III
Ser objetivo e livre de influências indevidas (independente)	arts. 3º e 4º
Estar alinhado às estratégias, objetivos e riscos da organização	art. 13



Estar devidamente posicionado e com recursos adequados;	--
Demonstrar qualidade e melhoria contínua	art. 15
Comunicar-se de modo efetivo	art. 4º
Fornecer avaliações baseadas em risco	art. 2º, inc. II
Ser perspicaz, proativo e focado no futuro	--
Promover a melhoria organizacional	--

97. A resolução estabelece a abrangência de atuação da AUDI-STF e concede-lhe amplo acesso aos ambientes físicos, aos processos administrativos, aos registros, aos sistemas informatizados e a quaisquer informações para execução de suas atribuições, observada a legislação aplicável a processos e documentos sigilosos (art. 3º e § 1º). Entretanto, os princípios “estar devidamente posicionado e com recursos adequados”, “ser perspicaz, proativo e focado no futuro” e “promover a melhoria organizacional” não constam no normativo, tampouco a definição e o propósito da auditoria interna.

98. Não obstante, durante a auditoria obteve-se acesso à minuta do Estatuto da Auditoria Interna do STF (peça 24), cujos artigos 3º, 4º e 5º promovem a adaptação necessária da regulamentação da atividade da auditoria interna do STF às práticas e normas internacionais.

99. Neste sentido, é oportuno **recomendar** ao STF a aprovação, com a brevidade que a situação requer, da referida minuta, considerando que a convergência das normas internas às normas internacionais de auditoria contribuirá para aumento da efetividade da auditoria interna na sua missão de avaliar e melhorar os processos de gerenciamento de riscos, controles e governança do STF.

100. Acerca da Subquestão 2.2, no que toca à independência, o posicionamento da AUDI-STF não é adequado, visto estar vinculada ao presidente do tribunal. O conjunto de atribuições constante no art. 13, incs. II, III, X, XI, XII e XIII, do RI/STF, fazem do presidente do STF o gestor máximo da instituição, representante da alta administração, responsável pela gestão da Corte e arrolado nos processos de contas anuais do tribunal como dirigente máximo, nos termos do art. 10 da IN-TCU 63/2010.

101. Esse quadro revela situação indesejável, com prejuízo à segregação de funções, uma vez que a autoridade que aprova o Plano Anual de Atividades de Controle Interno (PAACI), é a mesma que tem sua gestão avaliada pela unidade de auditoria interna. Inexiste, assim, a necessária divisão entre as funções de gestão e de supervisão do órgão, assim como relacionamento de duplo reporte da unidade de auditoria interna para com a gestão e a governança, conforme recomenda a Norma 1100 – Independência e Objetividade, da Estrutura IPPF.

102. O atual modelo institucional do STF contribui para a ausência dessa segregação, com consequências ao grau de independência da AUDI-STF, uma vez que não existe naquele tribunal instância designada e encarregada da supervisão das atividades da alta administração, nos moldes de um conselho, conforme definido nas normas da estrutura IPPF. Essa instância, segundo as referidas normas, deve ser de alto nível organizacional e encarregada de supervisionar as atividades da organização e de responsabilizar a alta administração.

103. O órgão do STF que mais se assemelha a esse tipo de instância seria o plenário do tribunal, que possui basicamente, competências relacionadas a questões judicantes. No entanto, o art. 151, inc. II, do RI/STF confere ao colegiado competência para apreciar, em sessão administrativa, assunto administrativo ou da economia do tribunal, e, como não define expressamente quais são essas questões, há possibilidade para incluir atribuições de aprovação do Plano de Auditoria interna, conforme orienta a Norma 1110 da Estrutura IPPF, o que o legitimaria a atuar no processo de supervisão da alta administração, nos moldes de um conselho de governança ou de administração..

104. Assim, a referida mudança seria para criar condições de apreciar com eficácia as atividades relevantes da auditoria interna, notadamente: a aprovação do Plano de Auditoria por instância distinta à do Presidente, a aprovação/destituição do chefe da AI e o reporte funcional da AI diretamente ao Plenário em

situações que representem alto risco para o STF, inclusive com possibilidade de proposta de outros escopos de trabalho ou novas abordagens de avaliação.

105. Neste sentido, vale ressaltar que a minuta de Estatuto da Auditoria Interna do STF (peça 24) prevê uma sugestão de modelo para a atuação do Plenário do STF no que se refere à Auditoria Interna (art. 6º).

106. A AUDI-STF também poderia ser funcionalmente vinculada a outra instância de governança que não o Plenário do Tribunal, desde que esta não seja subordinada ao Presidente. Tal possibilidade também teria o condão de evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

107. Feitas essas considerações, é oportuno **recomendar** ao STF que institua duplo reporte da AUDI-STF - administrativo ao Presidente do Tribunal e funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente - com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

108. Já em relação ao planejamento anual de auditoria, este é aprovado por documento formal e por instância superior à AI (peças 25-27), e reforçado pelo amplo acesso a dados e instalações disposto no art. 3º da Resolução-STF 542/2015. Sobre a ausência de cogestão, não foram identificados na resolução previsões de atividades que possam significar cogestão.

109. Em relação à objetividade, um dos requisitos é a existência de código de ética específico para os auditores. Neste sentido, os arts. 9º a 12 da Resolução-STF 542/2015 impõem requisitos éticos específicos para os servidores que exercem atividades de auditoria interna, sem prejuízo do que prescreve o Código de Ética dos Servidores do STF. Entre os comportamentos exigidos está, por exemplo, manterem a confidencialidade das informações obtidas no desempenho de suas funções (art. 10) e a responsabilidade de informar ao chefe imediato o não atendimento de recomendações que possam causar prejuízo ao julgamento das contas (art. 12, inc. I).

110. Diversos trabalhos conduzidos pela auditoria interna utilizam a metodologia COSO e consideram a gestão de riscos (peças 28 a 31).

111. Ainda sobre este ponto, identificou-se que a AUDI-STF realizou avaliação dos controles internos das Demonstrações Contábeis do STF (peça 30), com o objetivo de verificar a preparação daquele tribunal para lidar com as alterações promovidas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASAP). Esse trabalho não se constituiu em auditoria financeira, por isso não emitiu opinião sobre as demonstrações, mas reforçou a importância de contar com as AI para avaliar os controles internos relacionados às demonstrações contábeis, conforme Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário.

112. Além disso, o trabalho atende os requisitos exigidos pela ISSAI 1610, que trata das formas de utilização dos trabalhos da auditoria interna pelo auditor externo. Sendo assim, propor-se-á **ciência** ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) da boa prática identificada no referido trabalho e da metodologia utilizada pela AUDI-STF para eventual replicação em todo o Poder Judiciário.

113. Em relação à existência de manuais e de orientações para os auditores, a AUDI-STF encaminhou diagramas de escopo e fluxogramas, que ajudam a visualizar as etapas dos processos a cargo da auditoria interna. No entanto, não há manuais que orientem o auditor a como proceder em cada uma dessas etapas, o que pode dificultar a interpretação e execução dos processos de trabalho.

114. O Ofício 3/AUDI/2019 (peça 18, p. 5), informa que para o ano de 2019 é que está prevista a aprovação dos seguintes documentos: Novo Estatuto da Auditoria Interna, Manual do Planejamento Anual de Atividades da Auditoria Interna, Manual de Auditoria, Manual de Consultoria, Programa de Avaliação da Qualidade da Auditoria Interna, Programa de Desenvolvimento de Competências dos Auditores Internos.

115. Portanto, já há o reconhecimento da necessidade de publicação dos referidos manuais, de forma que cabe **recomendar** a AUDI-STF que, com base no inc. V do art. 13 do Regulamento da Secretaria do STF, elabore e publique Manual do Planejamento Anual de Atividades da Auditoria Interna, Manual de Auditoria e Manual de Consultoria, de forma a orientar a execução da atividade de auditoria interna, de forma a convergir com o IPPF 2040.

116. Acerca da Subquestão 2.3, busca-se avaliar se o plano anual de auditoria é realizado com base em riscos, se está integrado com o planejamento estratégico do tribunal e se contempla trabalhos nas áreas de gestão de riscos, controles internos e governança.

117. Neste sentido, verificou-se evolução no Plano Anual de Auditoria do STF desde 2016 até recentemente. Com efeito, o Plano Anual de 2019 contemplou avaliação dos objetos auditáveis por nível de risco e previu que os trabalhos a serem realizados incluíssem a avaliação do nível de maturidade da gestão de riscos no STF, bem como determinou que ocorresse avaliação dos controles internos implementados no processo de acompanhamento da execução orçamentária e da governança das contratações segundo diretrizes do TCU (peça 32, p. 19-21).

118. Além disso, visualizou-se, no plano de 2019, a condução do planejamento de acordo com os riscos a serem enfrentados pelo STF, a integração entre o plano e o planejamento estratégico do STF e a vinculação das ações de controle aos macroprocessos do referido tribunal (peça 31, p. 7, 8 e 14). Neste quesito, portanto, a situação da AUDI/STF atende aos critérios deste trabalho.

119. Em relação à Subquestão 2.4, por meio do Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC) a AUDI-STF encaminha à Secretaria de Gestão de Pessoas do STF as necessidades de capacitação para determinado biênio. No biênio de 2017-2018, a unidade solicitou os seguintes treinamentos (peça 33, p. 1-2): Governança, Gestão e *Compliance*, Gerenciamento de Riscos, Auditoria Baseada em Riscos (ABR), Controles Internos e Avaliação, e de análise de atos de pessoal.

120. Considerando as capacitações realizadas em 2017-2018 (peças 34 e 35), verifica-se o atendimento de grande parte das necessidades da unidade, como o curso de Gestão de Riscos em Licitações (peça 34, p. 1), Gestão Estratégica de Riscos (peça 34, p. 3), Governança e Gestão de TI baseadas no Cobit 5 e Redação de Relatório de Auditoria (peça 35, p. 1). Para 2019, estão priorizadas as capacitações para a realização de avaliações e consultorias em diversas áreas do STF e para realizar comunicação eficaz e assertiva com os gestores do STF (peça 36, p. 6). Estas prioridades estão consonantes com as habilidades requeridas para os auditores expostas no Mapa de Competências da auditoria (peça 37). Portanto, a política de desenvolvimento profissional atende aos requisitos.

121. Não há, porém, política de desenvolvimento profissional especificamente voltada para servidores da AUDI-STF, o que dificulta o processo de certificação em auditorias, por exemplo. Tendo em vista esta oportunidade de melhoria, cabe, assim, **recomendar** à AUDI-STF que, em conjunto com a Secretaria de Gestão de Pessoas do STF, desenvolva e aplique política de desenvolvimento profissional para os servidores da AUDI-STF.

122. Sobre a Subquestão 2.5, a AUDI-STF informou que ainda não elabora relatórios de avaliação da qualidade e que este seria um dos projetos previstos para 2019 (peça 38, p. 2). Cabe, portanto, **recomendar** que institua o Programa de Avaliação da Qualidade da Auditoria Interna, conforme IPPF 1300.

123. Em relação a Subquestão 2.6, observou-se que o Plano Anual de Auditoria para 2019 não prevê trabalhos de consultoria (peça 32, p. 21). Considerando que o Manual de Consultoria não se encontra publicado, opta-se por não propor encaminhamento sobre este ponto.

124. Relativamente à Questão 3 de auditoria, o art. 54, §§4º e 5º, do Regulamento da Secretaria do STF (peça 39) impõe que funções e cargos em comissão sejam exercidos preferencialmente por servidores com formação superior e experiência compatível com a área de atuação, sendo obrigatória a participação, a cada dois anos, em programa de desenvolvimento gerencial.

125. Neste sentido, percebe-se que a regulamentação do STF exige três critérios: formação acadêmica superior, experiência e participação em programa de desenvolvimento gerencial.

126. A composição das equipes de auditoria é feita por tipo de trabalho, considerando as subdivisões em gerencias especializadas: pessoal; contratações; orçamento, financeiro e contábil e governança (peça 38, p. 3). Para o recrutamento de pessoas para comporem a unidade, é realizada avaliação de currículos e entrevistas, normalmente para servidores que mostraram interesse em trabalhar na auditoria interna. No entanto, a AUDI-STF considera que não existe modelo exclusivo, formal e estruturado para recrutamento desses servidores (peça 38, p. 3).

127. Apesar da análise de currículo ser importante, ela, por si só, não garante que o recrutamento seja bem-sucedido, já que torna o processo reativo e avaliativo aos currículos de servidores que já manifestaram interesse.

128. O propósito de um modelo pré-determinado de recrutamento é analisar as competências necessárias para aprimorar a atividade de auditoria interna, considerando o servidor do ponto de vista de suas competências e, só posteriormente, de eventual interesse em trabalhar na AI. Ou seja, primeiro, parte-se da competência que a AI deseja atrair. Após um filtro de candidatos, avalia-se o interesse do servidor em se tornar auditor interno. Este tipo de seleção é considerado proativo, justamente porque visa, primeiro, o interesse da Unidade, ampliando o espectro de servidores que possam suprir lacunas de competência na unidade de auditoria interna.

129. Neste sentido, considerando que a existência de um modelo pré-determinado de recrutamento pode auxiliar na seleção de profissionais com as competências necessárias para aprimorar a atividade de auditoria interna, é viável recomendar a AUDI-STF que estruture um modelo de seleção e recrutamento para novos servidores da auditoria interna.

130. Acerca da Questão 4, não foi encontrado no Regulamento da Secretaria do STF outra unidade que detenha competências fiscalizatórias ou de auditoria que possam conflitar com as da AUDI-STF.

III.2.2 Superior Tribunal de Justiça (STJ)

131. A unidade de auditoria interna do STJ é formada por 38 servidores e é regulamentada pela Resolução-STJ/GP 16/2018 e alterações, a qual estabelece o Manual de Organização do Superior Tribunal de Justiça (peça 40). Não há carreira de pessoal própria e a composição atual da auditoria são seis auditores formados em Administração/Finanças, nove em Ciências Contábeis, um em Ciências Econômicas, um em Direito, três em Engenharia, dez em Tecnologia da Informação e onze em outras formações. A diferença entre a soma das formações acadêmicas (41) e o total de servidores (38) se dá pelo fato de alguns servidores possuírem mais de uma graduação (peça 41, p. 3).

132. O quadro abaixo apresenta visão geral sobre a situação encontrada na unidade:

Questões de auditoria	Situação encontrada	Embasamento
Questão 2: Em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?	Atende parcialmente	-
Questão 2.1: Os normativos da unidade de auditoria interna explicitam as definições/conceitos e os princípios fundamentais para exercício da atividade de auditoria interna?	Atende parcialmente	O Manual de Auditoria Interna do STJ expressa apenas parte dos princípios fundamentais de auditoria interna. A missão da unidade está consignada em documento temporário (plano diretor) e o propósito da atividade de auditoria interna carece da dimensão de agregação de valor
Questão 2.2: A unidade de auditoria interna adota medidas para assegurar a observância dos princípios da independência e objetividade dos Auditores Internos?	Atende parcialmente	Há aprovação formal e por instância superior do Plano Anual de Auditoria e livre acesso a documentos e registros. Não há previsão de cogestão. O posicionamento da AUD-STJ não é

Questões de auditoria	Situação encontrada	Embasamento
		adequado, visto estar vinculada ao Presidente do STJ. A metodologia de trabalho é padronizada, e existem manuais aprovados. Há apenas minuta de código de ética para os auditores internos
Questão 2.3: A Auditoria Interna concentra suas atividades em áreas relevantes para a organização, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal?	Atende parcialmente	O planejamento anual de auditoria é baseado em riscos, conforme Plano Diretor 2018-2021
Questão 2.4: Há política de desenvolvimento profissional abordando avaliação de riscos e controles, riscos de fraudes e governança?	Atende totalmente	Há plano de capacitação específico para auditores
Questão 2.5: A unidade de auditoria interna possui política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos de auditoria interna?	Atende totalmente	Há programa de avaliação de qualidade, e há relatórios de avaliação produzidos.
Questão 2.6: O planejamento anual de auditorias da unidade de auditoria interna inclui trabalhos de consultoria, é baseado em riscos e aprovado por instância superior à gestão avaliada?	Atende totalmente	Há previsão de trabalhos de consultoria, conforme Plano Operacional 2019 da AUD-STJ
Questão 3: De que forma é feita a seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes de auditoria?	Atende totalmente	Há modelo estruturado de recrutamento e de seleção de auditores internos em conjunto com a Secretaria de Gestão de Pessoas
Questão 4: A função auditoria interna é exercida por outra unidade que não a própria Auditoria Interna no âmbito do Poder Judiciário?	Atende totalmente	Não há conflitos regimentais acerca da atuação da AUD-STJ

133. Acerca da Subquestão 2.1, o principal normativo da unidade de auditoria interna do STJ (AUD) é o Manual de Organização do STJ (MOSTJ), que é o Anexo I da Resolução-STJ/GP 16/2018. Neste manual estão expressas as competências da Secretaria de Auditoria Interna do STJ (peça 40).

134. Além do MOSTJ, há o Manual de Auditoria Interna do STJ –MAISTJ (peça 42) que foi aprovado pela Instrução Normativa-STJ/GP 5/2016. A diferença é que o MOSTJ estabelece as competências e a estrutura da auditoria interna, enquanto o MAISTJ orienta os procedimentos de auditoria e explicita conceitos e definições aplicáveis à atividade de auditoria.

135. O MOSTJ estabelece que a finalidade da AI é avaliar a governança, a gestão de riscos e os controles da gestão do tribunal, bem como o cumprimento dos planos institucionais, a execução do orçamento e a gestão orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial, de tecnologia da informação e de pessoal quanto aos princípios legais e constitucionais da Administração Pública, orientando os gestores quanto à adoção de boas práticas (peça 40, p. 67).

136. Em relação às atividades que a auditoria interna exerce, a finalidade expressa pelo MOSTJ não carece de reparos. No entanto, as atividades realizadas por essa unidade não existem por si sós, mas para atingir determinado objetivo. Neste sentido, à finalidade constante do MOSTJ deve ser acrescentada a agregação de valor gerada pela AI, que consiste não só no avaliar, mas também em melhorar o gerenciamento de riscos, controles e governança.

137. A AI agrega valor quando reporta riscos não adequadamente controlados e quando sugere mudanças de procedimentos de forma a melhorar a gestão de riscos. Além disso, há agregação de valor quando a organização passa a seguir melhores práticas de governança, a equilibrar a distribuição de poder dentro da organização e a fornecer avaliações imparciais sobre a adequabilidade do sistema de controle interno, de forma que este sistema esteja sempre em evolução.

138. Segundo o Plano Diretor AUD/STJ 2018-2021 (peça 43, p. 10), a missão da auditoria interna do STJ é “Contribuir para o cumprimento da missão do STJ por intermédio de avaliações independentes e objetivas dos processos organizacionais, visando aprimorar a governança, o gerenciamento de riscos e os

controles”.

139. No entanto, considerando o caráter temporário do plano diretor e a necessidade de que a agregação de valor pela auditoria interna seja perene, cabe **recomendar** ao STJ a revisão da missão da auditoria interna para que seja incluída a perspectiva da agregação de valor em regulamento que tenha prazo indeterminado, a exemplo do MOSTJ.

140. Em relação aos princípios fundamentais, são observados no MAISTJ os expressos abaixo:

Princípio Fundamental	MAISTJ
Demonstrar integridade	Item 3.5.1, d.
Demonstrar a proficiência e o zelo profissional devido	Item 3.5.1, h
Ser objetivo e livre de influências indevidas (independente)	Item 3.5.1, b
Estar alinhado às estratégias, objetivos e riscos da organização	Item 5.1
Estar devidamente posicionado e com recursos adequados	--
Demonstrar qualidade e melhoria contínua	Item 3.5.1, k
Comunicar-se de modo efetivo	Item 6.1 e item 7, pág. 42
Fornecer avaliações baseadas em risco	--
Ser perspicaz, proativo e focado no futuro	--
Promover a melhoria organizacional	Item 3.5.1, b

141. O item 3.5.2 do Manual concede aos auditores livre acesso às áreas funcionais das unidades auditadas para realização de trabalhos de auditorias e inspeções e acesso a todos os registros, processos, documentos, propriedades físicas e informações necessários à realização de seu trabalho, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados. Entretanto, alguns princípios não constam no normativo, tampouco a definição e o propósito da auditoria interna, como verificado acima.

142. Não obstante, durante a auditoria obteve-se acesso à minuta do Estatuto da Auditoria Interna do STJ (peça 44), que prevê a convergência aos normativos vigentes, à exceção dos princípios fundamentais, o que deve ser acrescentado à referida minuta. Os itens 1 e 3 da referida minuta já promovem a adaptação necessária da auditoria interna do STJ às melhores práticas e normas internacionais de auditoria, restando apenas o acréscimo de item acerca dos princípios fundamentais.

143. Neste sentido, é oportuno **recomendar** ao STJ a aprovação, com a brevidade que a situação requer, da referida minuta, observando a necessidade de acréscimo de item acerca dos princípios fundamentais, considerando que a convergência das normas internas às normas internacionais de auditoria contribuirá para aumento da efetividade da auditoria interna na sua missão de avaliar e melhorar os processos de gerenciamento de riscos, controles e governança do STJ.

144. Dentro da Subquestão 2.2, em relação à independência, o posicionamento da AUD também não é adequado, visto que é vinculada diretamente ao presidente do tribunal, que exerce a gestão superior do STJ, conforme o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RI/STJ), art. 21, incs. III, XIV, XV, XVI, XXI, XXII, XXVIII, XXXI, entre outros.

145. O conjunto dessas atribuições faz do presidente do STJ o gestor máximo da instituição e representante da alta administração, sendo considerado responsável pela gestão da Corte e o arrolado nos processos de contas anuais, nos termos do art. 10 da IN-TCU 63/2010. Essa situação é indesejável pelo prejuízo à segregação de funções, uma vez que a autoridade que toma ciência e aprova o plano anual de auditoria, conforme art. 323 do RI/STJ, é a mesma que tem sua gestão avaliada pela AI.

146. Inexiste, assim, a necessária divisão entre as funções de gestão e de supervisão dentro do modelo institucional do STJ, bem como o relacionamento de duplo reporte da unidade de auditoria interna, conforme estabelece a Norma 1100-Independência e Objetividade, da Estrutura IPPF, com possíveis consequências ao grau de independência da AUD-STJ.

147. Embora o Regimento Interno do STJ preveja a existência de Conselho de Administração (CA),

seu papel é acessório, conforme art. 38, incs. IV e V, do RI/STJ. O fato de existir tal instância já é indicativo da atenção do STJ com a boa governança. No entanto, o fortalecimento da AI passa, invariavelmente, pela sua vinculação direta a esse conselho e pelo maior protagonismo do CA na condução dos trabalhos administrativos do STJ.

148. Em que pese a Resolução-CNJ 86/2009, que se aplica ao STJ por força da Emenda Constitucional 45/2004, estabelecer, no seu art. 2º, que a unidade de auditoria interna deve estar vinculada diretamente ao presidente do tribunal, a eventual vinculação da AUD-STJ ao Conselho de Administração não fere essa resolução pois, no Direito, há a máxima de que “quem pode o mais, pode o menos”, o que permite inferir que a AI não poderia estar vinculada em instância abaixo do presidente, mas poderia em instância acima, como é o caso do Conselho de Administração do STJ. Nesta situação, a AUD-STJ estaria se reportando funcionalmente ao conselho, mas administrativamente ao presidente do tribunal. Haveria, portanto, duplo reporte.

149. É de se destacar, entretanto, que a simples submissão ao Conselho de Administração, por si só, não resolveria a situação de duplo reporte da AUD-STJ e do seu grau de independência. Para fortalecer a atuação do Conselho de Administração, seria necessário que se regulamentasse de forma a prever: a aprovação do Plano de Auditoria por instância superior à do Presidente, a aprovação/destituição do chefe da AI e o reporte funcional da AI diretamente ao CA em situações que representem alto risco para o STJ, inclusive com possibilidade de proposta de outros escopos de trabalho ou novas abordagens de avaliação.

150. A AUD-STJ também poderia ser funcionalmente vinculada a outra instância de governança que não o Conselho de Administração, desde que esta não seja subordinada ao Presidente. Tal possibilidade também teria o condão de evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

151. Feitas essas considerações, é oportuno **recomendar** ao STJ que institua reporte administrativo da AUD-STJ ao Presidente do Tribunal, mas funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente, com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

152. O planejamento é aprovado por documento formal e por instância superior à Auditoria Interna (peças 45, 46, 113 e 114).

153. Além disso, como mencionado, o item 3.5.2 do MAISTJ reforça as prerrogativas de acesso profissional dos auditores a dados e instalações.

154. Sobre cogestão, o item 3.5.3 do MAISTJ veda que o auditor interno do STJ realize atividades próprias e típicas de gestão, tais como instrução de processo, indicação de autorização ou aprovação de ato, e formulação ou implementação de políticas nas áreas de planejamento orçamentário e financeiro.

155. Em relação à objetividade, o item 3.5.1 do MAISTJ impõe requisitos éticos específicos para os servidores que exercem as atividades de auditoria interna, com aplicação subsidiária do Código de Ética dos Servidores do STJ. Entre os comportamentos exigidos dos auditores, está a salvaguarda quanto às informações obtidas durante a realização dos trabalhos (item 3.5.1, “e”) e não participação de processos de decisão ou autorização de responsabilidades da unidade auditada (item 3.5.1, “g”).

156. Em que pese as previsões do item 3.5.1 sejam satisfatórias, ganhariam mais relevância caso fossem objeto de código de ética específico, que contivesse não só as atividades vedadas ao auditor (comportamento negativo), mas igualmente as atividades que se espera que um auditor exerça (comportamento positivo).

157. Existe minuta de Código de Ética do Auditor Interno do STJ (peça 47), que contempla essa dualidade e, por sua capacidade de constituir boa prática, **recomenda-se** sua aprovação.

158. Em relação à metodologia adotada, a AUD-STJ informou (peça 44, p. 12) que utiliza a

metodologia COSO para análise do sistema de controle interno do STJ juntamente com o Referencial Básico de Governança do TCU para análise da governança do tribunal. Foi identificado que diversos trabalhos conduzidos (peças 48 a 56) utilizam essa metodologia, bem como avaliam componentes específicos de governança.

159. Ainda sobre este ponto, verificou-se que, entre os trabalhos da AUD-STJ analisados por esta equipe de auditoria, dois se destacam.

160. Um deles é a auditoria operacional para avaliação da governança e gestão das aquisições de tecnologia da informação e comunicação (peça 51), que teve por objetivo avaliar os controles internos, políticas e padrões adotados, bem como a adequação dos atos e dos procedimentos quanto aos requisitos estabelecidos nas aquisições de solução de TI, levando-se em conta a eficiência, a eficácia, a efetividade dos processos no contexto do STJ. O trabalho conteve robusta evidenciação e destacou-se pela pertinência do tema pois, excluídas as despesas com pessoal, os gastos em TIC estão entre os mais relevantes do Poder Judiciário.

161. O outro foi a auditoria baseada em riscos para avaliar o processo de desenvolvimento e capacitação dos servidores no STJ (peça 54), que utilizou a metodologia do Roteiro para Avaliação de Gestão de Riscos do TCU. Registra-se que o trabalho utilizou como referência à Issai 100, norma aplicável às EFS, porém, como foi realizado pela AUD-STJ, unidade de auditoria interna, a melhor fundamentação seria a IPPF 2200.

162. Considerando as boas práticas existentes, propor-se-á **ciência** ao CNJ das boas práticas constantes dos referidos trabalhos e da metodologia utilizada pela AUD-STJ, para eventual replicação em todo o Poder Judiciário.

163. Em relação à existência de manuais e de orientações para os auditores, a AUD-STJ possui o mencionado Manual de Auditoria Interna do STJ (peça 42) que aborda os assuntos essenciais à condução de uma auditoria: padrões, tipos de auditoria e técnicas de controle, equipe de auditoria, papéis de trabalho, planejamento de auditoria, execução de auditoria, relatório de auditoria e monitoramento de auditoria, o que atende a esse ponto.

164. Acerca da Subquestão 2.3, o Plano Diretor AUD-STJ 2018-2021 (peça 30), seguindo os preceitos do IPPF 2010, baseia o processo de planejamento em riscos consistentes com os objetivos da organização. Para a elaboração do plano foram identificados 141 possíveis objetos de auditoria, classificados com base em três critérios: relevância, risco e materialidade (peça 43, p. 8). O Anexo II do plano contém o resultado da avaliação do universo de auditoria, ordenado pelo Indicador de Significância do Objeto (peça 43, p. 30). Conclui-se, portanto, que o plano de auditoria é baseado em riscos.

165. Já o Plano Operacional para 2019 contém como objeto de auditoria a gestão de riscos nas contratações e a governança de pessoas (peça 57, p. 16) e a governança de dados do STJ (peça 57, p. 17). Em 2018, houve avaliação do Sistema de Governança institucional do STJ (peça 58, p. 14) e do sistema de controle interno do STJ (peça 58, p. 15) além de outros trabalhos afetos à gestão. Daí que, o plano contempla ações nas áreas de gestão de riscos, controles internos e governança, atendendo a esse requisito.

166. No entanto, apesar de um dos critérios utilizados na avaliação do universo da auditoria ser a vinculação ao Plano Estratégico institucional (peça 43, p. 8), essa vinculação não está clara. No plano de auditoria e no plano operacional não se identifica quantas ações de auditoria e nem quantos homens-dia-fiscalização (HDF) estão alocados por objetivo estratégico do STJ, por exemplo.

167. A própria AUD-STJ parece reconhecer a oportunidade de melhoria, tanto que o Plano Operacional 2019 (peça 57, p. 25) contém ação descrita como “aderir ao alinhamento estratégico no STJ” (código 1821.10.003), o que ratifica a necessidade desse alinhamento ser mais robusto.

168. Assim, considerando que a IPPF 2010 sugere a existência de um plano baseado em riscos para determinar as prioridades da atividade de auditoria interna, de forma consistente com as metas da organização, propõe-se **recomendar** à AUD-STJ que no próximo ciclo de revisão do seu plano diretor promova o

alinhamento desse plano com o plano estratégico do STJ.

169. Em relação à Subquestão 2.4, as capacitações realizadas pela AUD-STJ seguem como orientação o Plano de capacitação da Auditoria Interna (peça 59). Esse plano estabelece, entre outros assuntos, o programa de formação de auditores, que envolve treinamentos na área de Auditoria Interna Governamental, Avaliação de Controles Internos, Gestão e Avaliação de Riscos, Auditoria Baseada em Riscos, Governança Institucional, Auditoria em Governança de Pessoal, das Aquisições e de TI.

170. As ações de capacitação são baseadas na Árvore do Saber do STJ, conceito criado para abarcar as ações de capacitação a serem executadas no exercício.

171. Para 2019, foram previstos dois treinamentos: Risco em Auditoria e Segurança em Auditoria (peça 60). No ano de 2018 foram realizadas as capacitações em gestão e avaliação de riscos, avaliação de controles internos e auditoria baseada em riscos (peça 61). Estas capacitações são consonantes com as habilidades base requeridas para os auditores expostas no Mapa de Competências da AUD-STJ (peça 62, p. 94), notadamente as habilidades de conhecimento sobre os diversos tipos de auditoria, governança e riscos. Portanto, não haverá proposta de encaminhamento para este item.

172. Acerca da Subquestão 2.5, a AUD-STJ possui o Programa de Avaliação da Qualidade e Melhoria da Auditoria Interna (PAQMAI) (peça 63). Segundo a AUD-STJ, é o instrumento para identificar a qualidade do exercício da função auditoria interna, sinalizar correções o atingimento de níveis mais adequados e possibilitar o estabelecimento de passos para o alcance da excelência da unidade de auditoria. O programa também prevê avaliações internas e externas (peça 63, p. 20) e utiliza como base os níveis do *Internal Audit Capability Model* (IACM) (peça 63, p. 27).

173. No entanto, a AUD-STJ informou que o PAQMAI foi publicado em maio/2019, de forma que ainda não existem relatórios de avaliação da qualidade (peça 64, p. 1).

174. Posteriormente, porém, foi encaminhado à equipe de auditoria do TCU o Relatório Bimestral dos Resultados das Avaliações da Qualidade e Melhoria da AUD/STJ (peça 110), que contempla resultados obtidos a partir de avaliação realizada pela Equipe de Auditoria, pelo Supervisor de Auditoria e pela Unidade Auditada.

175. Não fica claro, no relatório, se os processos de consultoria foram considerados no documento, dadas as informações conflitantes do parágrafo 2 e do parágrafo 7 (peça 110, p. 3 e 4). No entanto, opta-se por considerar o item atendido, visto que tanto o PAQMAI quanto o Relatório de Avaliação de Qualidade foram elaborados.

176. Em relação a Subquestão 2.6, observou-se que o Plano Operacional para 2019 prevê trabalhos de consultoria nas áreas de tecnologia da informação, licitações e contratos, e fiscalização e gestão de Contratos (peça 57, p. 22).

177. Em relação à Questão de Auditoria 3, a Instrução Normativa-STJ/GDG 3/2018 contém os requisitos para investidura nos cargos em comissão e nas funções de confiança do quadro de pessoal do STJ.

178. Para o Secretário de Auditoria Interna (peça 65, p. 6) é exigida graduação em Administração, Contabilidade ou Direito e/ou especialização em Administração, Contabilidade, Direito, Auditoria ou Controladoria, e possuir, no mínimo, três anos de experiência em atividades relacionadas à área e/ou em cargo em comissão ou função de confiança. A composição das equipes de auditoria é feita por tipo de trabalho, considerando as subdivisões em coordenadorias especializadas: gestão de pessoas; aquisições e contratações; tecnologia da informação e governança institucional (peça 64, p. 2).

179. Para o recrutamento de servidores para a AI, a AUD-STJ considera duas situações possíveis: nomeação e posse de servidor em concurso público (i) e servidores lotados em outras unidades do STJ (ii). Para a primeira hipótese, além do programa de ambientação, os novos servidores podem ser selecionados pela Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP. Na segunda hipótese, a AUD informa à SGP a necessidade de

preenchimento de cargo vago e o perfil desejado, cabendo a SGP realizar o processo de seleção e posterior entrevista na AUD-STJ.

180. Portanto, considera-se adequado o processo de recrutamento realizado pela AUD-STJ.

181. Acerca da Questão de Auditoria 4, não foi encontrado no MOSTJ (peça 40) outra unidade que detenha competências fiscalizatórias ou de auditoria que possam conflitar com as da AUD-STJ.

III.2.3 Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)

182. A unidade de auditoria interna do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Secau) é formada por 19 servidores e é regulamentada principalmente pela Resolução-Presi 57/2017, que estabelece o Estatuto de Auditoria Interna da Justiça Federal da 1ª Região (peça 66). Não há carreira de pessoal própria. Da composição atual da unidade, um auditor é formado em Administração/Finanças, cinco em Ciências Contábeis, três em Ciências Econômicas, nove em Direito, dois em Engenharia, três em Tecnologia da Informação e dois em outras formações. A diferença entre a soma das formações acadêmicas (24) e o total de servidores (19) se dá pelo fato de alguns servidores possuírem mais de uma graduação (peça 67).

183. O quadro abaixo apresenta visão geral sobre a situação encontrada na AI do TRF1:

Questões de auditoria	Situação encontrada	Embasamento
Questão 2: Em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?	Atende parcialmente	-
Questão 2.1: Os normativos da unidade de auditoria interna explicitam as definições/conceitos e os princípios fundamentais para exercício da atividade de auditoria interna?	Atende parcialmente	A Resolução-Presi 57/210 expressa a maioria dos princípios fundamentais de auditoria interna
Questão 2.2: A unidade de auditoria interna adota medidas para assegurar a observância dos princípios da independência e objetividade dos Auditores Internos?	Atende parcialmente	Há aprovação formal e por instância do Plano Anual de Auditoria, bem como disposição de livre acesso a documentos e registros no Manual de Auditoria Interna. Não há previsão expressa de cogestão. O posicionamento da Secau não é adequado, visto estar vinculada diretamente ao gestor máximo do TRF1. Não há metodologias padronizadas, apesar de haver manuais aprovados
Questão 2.3: A Auditoria Interna concentra suas atividades em áreas relevantes para a organização, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal?	Atende parcialmente	O planejamento anual de auditoria é baseado em riscos, conforme Plano Anual de Auditoria 2019
Questão 2.4: Há política de desenvolvimento profissional abordando avaliação de riscos e controles, riscos de fraudes e governança?	Atende totalmente	Há Plano de Capacitação específico para a TRF1
Questão 2.5: A unidade de auditoria interna possui política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos de auditoria interna?	Atende parcialmente	Há previsão de programa de avaliação de qualidade, mas ainda não há relatórios de avaliação de qualidade
Questão 2.6: O planejamento anual de auditorias da unidade de auditoria interna inclui trabalhos de consultoria, é baseado em riscos e aprovado por instância superior à gestão avaliada?	Atende totalmente	Há previsão de trabalhos de consultoria, conforme Plano Operacional 2019
Questão 3: De que forma é feita a seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes de auditoria?	Não atende	Não há modelo estruturado de recrutamento e seleção de auditores internos nem conjunto mínimo de competências a serem observadas
Questão 4: A função auditoria interna é exercida por outra unidade que não a própria Auditoria Interna no âmbito do Poder Judiciário?	Atende totalmente	Não há conflitos regimentais acerca da atuação da Secau-TRF1

184. Quanto a Subquestão 2.1, principal normativo da unidade é a Resolução-Presi 57/2017, a qual

regulamenta a atividade de auditoria interna no TRF1 e aprova o Estatuto de Auditoria Interna.

185. O estatuto estabelece que a finalidade da AI é adicionar valor e melhorar as operações da organização, auxiliando-a a realizar seus objetivos e aumentar sua eficácia, evitar ou corrigir os desperdícios de forma a garantir a melhor alocação dos recursos, por meio da avaliação dos resultados alcançados e de processos de gerenciamento de riscos, de controles internos da gestão e da governança (peça 66, p. 9). Ao mencionar a agregação de valor pela Auditoria Interna à organização e a possibilidade de a atividade de auditoria interna auxiliar o TRF1 a realizar os seus objetivos e aumentar sua eficácia, o estatuto de auditoria interna está convergente aos padrões internacionais de auditoria interna.

186. Em relação aos princípios fundamentais, são observados os expressos abaixo:

Princípio Fundamental	Resolução-Presi 57/2017 e estatuto
Demonstrar integridade	art. 5º da Resolução Presi 57/2017
Demonstrar a proficiência e o zelo profissional devido	art. 5º da Resolução Presi 57/2017
Ser objetivo e livre de influências indevidas (independente)	art. 5º da Resolução Presi 57/2017
Estar alinhado às estratégias, objetivos e riscos da organização	--
Estar devidamente posicionado e com recursos adequados	--
Demonstrar qualidade e melhoria contínua	Item 2 do Estatuto de Auditoria
Comunicar-se de modo efetivo	Item 3 do Estatuto de Auditoria
Fornecer avaliações baseadas em risco	Item 3 do Estatuto de Auditoria
Ser perspicaz, proativo e focado no futuro	--
Promover a melhoria organizacional	Item 2 do Estatuto de Auditoria

187. O art. 6º da Resolução-Presi 57/2017, que estabelece as prerrogativas do auditor, concede-lhe livre acesso às dependências das unidades organizacionais e aos registros, processos, documentos, propriedades físicas e informações necessários à realização de seu trabalho, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados. Portanto, a Secau atende parcialmente aos critérios estabelecidos pelas normas internacionais, visto que existem três princípios que não estão expressos em seus regulamentos internos, conforme quadro acima.

188. Acerca da Subquestão 2.2 sobre a independência, o posicionamento da Secau não está adequado, visto que é vinculada diretamente ao presidente do tribunal, que exerce a gestão superior do TRF1, conforme o RI/TRF1, de que são exemplos o art. 18, §9º, e o art. 21, incs. I, V, IX, XVII, XX, XXXIV, XL, entre outros. O conjunto dessas atribuições faz do presidente do TRF1 o alto gestor da instituição, representante da alta administração, responsável pela gestão da Corte, e arrolado nos processos de contas anuais do TCU, nos termos do art. 10 da IN-TCU 63/2010.

189. Assim como nos demais tribunais avaliados, essa situação é indesejável por implicar prejuízos à necessária segregação de funções, vez que a autoridade que toma ciência prévia e aprova o Plano Anual da Secau (peças 68-72), é a mesma que tem sua gestão avaliada. Inexiste, assim, a divisão entre as funções de gestão e supervisão do órgão, nem relacionamento de duplo reporte, conforme recomenda a Norma 1100 – Independência e Objetividade, da Estrutura IPPF.

190. Contribui ainda mais para a ausência dessa segregação e reduzido grau de independência da Secau, o fato de o RI/TRF1 prever a existência de um conselho de administração, mas seu papel ser meramente acessório, conforme se vê pelo art. 75, inc. VIII, do regimento. Tal conselho, segundo as boas práticas de governança corporativa normas, deve ser instância de alto nível organizacional encarregada da responsabilidade de supervisionar as atividades da organização e responsabilizar a alta administração, competências que o conselho do TRF1 não possui para poder levar à cabo a supervisão adequada da organização e do presidente do tribunal.

191. No entanto, o fato de existir tal instância já é indicativo da atenção com a boa governança, mas, como já comentado neste relatório, o fortalecimento da AI passa, invariavelmente, pela sua vinculação direta ao Conselho de Administração e por um maior protagonismo desse colegiado na condução dos trabalhos

administrativos.

192. Neste contexto, a Resolução-CNJ 86/2009, que também se aplica ao TRF1 por força da EC 45/2004, estabelece, no seu art. 2º, que a unidade de auditoria interna deve estar vinculada diretamente ao presidente do tribunal. Como no caso do STJ, eventual vinculação da Secau ao Conselho de Administração não feriria a Resolução do CNJ, eis que estaria se reportando funcionalmente ao colegiado, mas administrativamente ao presidente do tribunal. Haveria, portanto, duplo reporte.

193. Como a simples submissão ao conselho, não resolveria a situação de necessidade de duplo reporte e de independência da Secau, é necessário que se regulamente de modo mais detalhado, de forma a prever: a aprovação do Plano de Auditoria por instância superior à do Presidente, a aprovação/destituição do chefe da AI e o reporte funcional da AI diretamente ao Conselho de Administração em situações que representem alto risco para o TRF1, inclusive com possibilidade de proposta de outros escopos de trabalho ou novas abordagens de avaliação.

194. A Secau também poderia ser funcionalmente vinculada a outra instância de governança que não o Plenário do Tribunal, desde que esta não seja subordinada ao Presidente. Tal possibilidade também teria o condão de evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

195. Feitas essas considerações, é oportuno **recomendar** ao TRF1 que institua reporte administrativo da Secau ao Presidente do Tribunal, mas funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente, com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

196. Em relação ao planejamento anual de auditoria, é aprovado por documento formal e por instância superior à AI (peças 68-72). Além disso, como mencionado, o art. 6º da Resolução-Presi 57/2017 estabelece as prerrogativas de acesso aos auditores.

197. Sobre a ausência de cogestão, o art. 5º, §3º, da mesma resolução veda que o auditor interno do TRF1 realize atividades próprias e típicas de gestão, tais como emissão de empenho, autorização de pagamentos, instrução de processos com indicações de autorização ou aprovação de ato que resulte na assunção de despesas, etc.

198. Em relação à objetividade, o mesmo art. 5º, §5º, impõe requisitos éticos específicos para os servidores que exercem atividades de auditoria interna, sem prejuízo do que prescreve o Estatuto de Auditoria Interna do TRF1, o Código e Conduta do Conselho da Justiça Federal (CJF), de primeiro e segundo graus, e as normas gerais de auditoria aplicadas pelo setor público.

199. Entre os comportamentos exigidos dos auditores, além do previsto para os servidores do TRF1 está, por exemplo, a exigência de observância de sigilo sobre dados e informações (art. 5º, §1º) e a vedação de envolver-se em atos incompatíveis com o decoro (art. 5º, §2º). Em que pese o fato de estas previsões serem consideradas satisfatórias por esta equipe de auditoria do TCU, tais requisitos ganhariam relevância caso fossem objeto de Código de Ética específico, que contivesse as atividades vedadas ao auditor (comportamento negativo) e as atividades que se espera que o auditor exerça (comportamento positivo).

200. Neste sentido, **recomenda-se** a Secau a elaboração e a aprovação de código de ética específico para os auditores internos, dada a natureza de sua atividade e os imperativos de objetividade e independência.

201. Em relação à adoção de metodologias, a Secau informou (peça 73, p. 2) que utiliza a metodologia COSO-II para análise do sistema de controle interno do TRF1, juntamente com Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) e Planilha de Riscos e Controles (modelo do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

202. Nesse contexto, foram identificados que diversos trabalhos conduzidos pela auditoria interna

(peças 74 a 83) utilizaram o QACI, que tem por base a metodologia COSO. Foi identificado apenas um trabalho que houvesse utilizado a Planilha de Riscos e Controle (peça 120). No entanto, nem todos os trabalhos analisados foram baseados em risco.

203. Em relação à existência de manuais e de orientações, a Secau possui o mencionado Estatuto de Auditoria Interna (peça 66) que aborda os assuntos essenciais à condução de uma auditoria: instrumental de trabalho, tipos e fases de auditoria, equipe de auditoria, papéis de trabalho, planejamento de auditoria, execução de auditoria, comunicação de auditoria e monitoramento e acompanhamento.

204. Acerca da Subquestão 2.3, o Plano Anual de Auditoria (PAA) para 2019 da Secau (peça 72), seguindo os preceitos do IPPF 2010, baseia o processo de planejamento em riscos que podem afetar os objetivos da organização. Pôde-se verificar a avaliação de riscos relacionada aos objetos de controle (peça 84). Os processos auditáveis de maior risco, segundo a Secau, são: governança institucional, governança orçamentária e financeira, governança e gestão de TIC (segundo a Divisão de Auditoria de Gestão Administrativa – DIAUD), capacitação de servidores, gestão do plano de saúde e programa de qualidade de vida no trabalho, e afastamentos e licenças (segundo a Divisão de Auditoria de Gestão de Pessoas). Conclui-se, portanto, que o plano de auditoria é baseado em riscos.

205. Acerca de trabalhos que contemplem as áreas de gestão de riscos, controles internos e governança, o PAA 2019 contém como ação de fiscalização a governança institucional do TRF1 (peça 72, p. 6) e a avaliação dos controles internos e da conformidade de processos de admissão e concessão de aposentadoria e pensão (peça 72, p. 8), de modo que se constatou que o plano de auditoria igualmente contempla ações nas áreas de gestão de riscos, controles internos e governança.

206. Em relação ao alinhamento da Secau ao Planejamento Estratégico do TRF1, verifica-se que as ações de fiscalização têm por base os macrodesafios do Poder judiciário (peça 72), mas não aos objetivos do TRF1 e respectivas metas e indicadores para dar resposta a esses desafios durante o exercício.

207. No que tange à Subquestão 2.4, as capacitações realizadas pela Secau seguem como orientação o Plano de capacitação da Auditoria Interna (peça 85). Esse plano estabelece, entre outras ações de capacitação, a Auditoria Baseada em Riscos, Auditoria em Governança do Setor Público, Auditoria e Avaliação de Controles Internos no Setor Público e Auditoria da Gestão de Riscos (peça 85, p. 11).

208. No ano de 2018, foram realizados treinamentos como Auditoria Baseada em Riscos, Contabilidade Pública Básica e Contabilidade Aplicada ao Setor Público (peça 85, p. 13), Controles na Administração Pública, Gestão de Riscos e Práticas de Gerenciamento de Riscos (peça 85, p. 17).

209. No entanto, não há mapa de competências dos servidores da Secau, motivo pelo qual, dada sua importância e possibilidade de constituir ação essencial para viabilizar a gestão por competências não só na Secau, mas em todo o TRF1, cabe **recomendar** a Secau do TRF1, em conjunto com a Secretaria de Gestão de Pessoas do referido Tribunal, que elabore e aplique o mapa de competências para orientar os planos anuais de capacitação futuros.

210. Acerca da Subquestão 2.5, a Secau possui o Controle de Qualidade, expresso no Estatuto de Auditoria Interna (peça 66). Segundo esse documento (p. 40), o controle visa a melhoria da qualidade relativamente à aderência aos padrões definidos nas normas de auditoria, redução do tempo de tramitação dos processos de auditoria, diminuição de retrabalho e aumento da efetividade das recomendações emitidas.

211. No entanto, a Secau informou que aguarda a reestruturação das unidades de controle interno dos tribunais regionais federais para definição conjunta, pelo Comitê Técnico de Controle Interno (CTCI), da metodologia para avaliação dos trabalhos da auditoria interna, pois não existem relatórios de avaliação da qualidade.

212. Entende-se que a opção por aguardar o CTCI não parece razoável. Isto porque, em caso de o CTCI instituir outras prioridades ou em caso de não elaboração da metodologia por motivo superveniente, o TRF1

fica prejudicado, já que os trabalhos da Secau é que não contariam com avaliação apropriada. O mais consentâneo é que a Secau, em vez de assumir postura reativa, assuma o protagonismo na elaboração da sua metodologia de avaliação dos trabalhos de auditoria.

213. Tal estratégia favoreceria o TRF1, que ganharia com o aprendizado gerado pelo aprofundamento nas questões relativas à avaliação dos trabalhos, além da melhoria de qualidade dos trabalhos, mas também o próprio CTCI que poderia iniciar os debates a partir de documento já elaborado e focalizar apenas em eventuais pontos de melhoria e nas adaptações às realidades diferentes das unidades de auditoria interna da Justiça Federal.

214. Assim, cabe **recomendar** à Secau a elaboração da metodologia de avaliação do controle de qualidade e implementação da avaliação de qualidade dos trabalhos.

215. Em relação a Subquestão 2.6, observou-se que o Plano Operacional 2019 prevê trabalhos de consultoria para a elaboração das contas anuais e para as áreas administrativas (peça 72, p. 9).

216. Em relação à Questão de Auditoria 3, contactou-se que não há requisitos mínimos para indicação dos cargos em comissão do TRF1.

217. O Núcleo de Colocação de Pessoas e Avaliação de Desempenho do TRF1 (Nucav/TRF1) limitou-se a informar que a indicação para ocupação de cargo em comissão é de livre nomeação e exoneração e que “em geral, a indicação recai em servidores que contam com vasta experiência na área temática da unidade” (peça 86). Neste sentido, a ausência de requisitos mínimos pode levar à efetivação de pessoa sem competências para a liderança da Secau, cabendo **recomendar** ao TRF1 que fixe requisitos mínimos, previamente definidos, de qualificação e habilitação para o exercício de cargo em comissão de chefe na Secau.

218. No que se refere à composição das equipes de auditoria, é feita por tipo de trabalho (peça 87, p. 8), considerando as subdivisões em Divisões de Auditoria: gestão administrativa e de gestão de pessoas (peça 72, p. 2). Para o recrutamento de servidores, a Secau considera o perfil profissional, a formação acadêmica, a experiência, a capacitação e demais informações constantes do currículo do candidato. Parte desse processo é realizado pelo Nucav, que procede à análise curricular e de outras experiências do candidato.

219. No entanto, a ausência do mapa de competências prejudica o recrutamento de candidatos, visto que competências pessoais, interpessoais e mesmo técnicas necessárias a um profissional de auditoria, podem não ser capturadas completamente pela verificação da formação acadêmica e da experiência do candidato. Porém, já há proposta de recomendação neste sentido, conforme parágrafo 209.

220. Sobre a Questão de Auditoria 4, não foi encontrado no RITRF1 outra unidade que detenha competências fiscalizatórias ou de auditoria que possa conflitar com as da Secau (peça 40).

III.2.4 Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF)

221. A unidade de auditoria interna do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) é formada por quatro servidores e é regulamentada pela Resolução-TRE-DF 7.772/2018, que estabelece o Regulamento Geral do TRE-DF (peça 89). Não há carreira de pessoal própria para a auditoria interna. Da composição atual da AI, um auditor é formado em Administração/Finanças, três em Ciências Contábeis, dois em Direito e um em outras formações. A diferença entre a soma das formações acadêmicas (7) e o total de servidores (4) se dá pelo fato de alguns servidores possuírem mais de uma graduação (peça 90, p. 1).

222. O quadro abaixo apresenta visão geral sobre a situação encontrada no TRE-DF:

Questões de auditoria	Situação encontrada	Embasamento
Questão 2: Em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?	Atende parcialmente	-



Questões de auditoria	Situação encontrada	Embasamento
Questão 2.1: Os normativos da unidade de auditoria interna explicitam as definições/conceitos e os princípios fundamentais para exercício da atividade de auditoria interna?	Não atende	A Resolução 7772/2018 não expressa as definições/conceitos e os princípios fundamentais de auditoria interna.
Questão 2.2: A unidade de auditoria interna adota medidas para assegurar a observância dos princípios da independência e objetividade dos Auditores Internos?	Atende parcialmente	Há aprovação formal e por instância superior do plano de auditoria. Não há disposição de livre acesso a documentos e registros nem vedação à cogestão. Posicionamento da AI não é adequado. Não há metodologias padronizadas.
Questão 2.3: A Auditoria Interna concentra suas atividades em áreas relevantes para a organização, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos do Tribunal?	Não atende	O planejamento anual de auditoria não é baseado em riscos.
Questão 2.4: Há política de desenvolvimento profissional abordando avaliação de riscos e controles, riscos de fraudes e governança?	Atende totalmente	Há plano de capacitação
Questão 2.5: A unidade de auditoria interna possui política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos de auditoria interna?	Não atende	Não há relatórios de avaliação da qualidade
Questão 2.6: O planejamento anual de auditorias da unidade de auditoria interna inclui trabalhos de consultoria, é baseado em riscos e aprovado por instância superior à gestão avaliada?	Não atende	Não há previsão de trabalhos de consultoria, conforme Plano Operacional 2019 da AI-TRE-DF
Questão 3: De que forma é feita a seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes de auditoria?	Não atende	Não há modelo estruturado de recrutamento e seleção nem conjunto de competências a serem observadas
Questão 4: A função auditoria interna é exercida por outra unidade que não a própria Auditoria Interna no âmbito do Poder Judiciário?	Atende totalmente	Não há conflitos regimentais acerca da atuação da AI-TRE

223. Sobre a Subquestão 2.1, a Resolução-TRE-DF 7.772/2018 limita-se a elencar as competências da Coordenadoria de Controle Interno (COCI) – artigos 12 a 14 – e não explicita as definições/conceitos nem os princípios fundamentais para o exercício da atividade de auditoria interna (peça 89, p. 9-11). Além disso, não prevê as prerrogativas do auditor e nem o livre acesso a registros, processos e documentos.

224. Sobre a Subquestão 2.2, no que toca à independência, o posicionamento da COCI não é adequado, visto que está vinculada diretamente ao presidente do tribunal, que exerce a gestão superior do TRE-DF, conforme Regimento Interno do TRE (art. 17, incs. II, IV, VII, a, VIII, IX, XX, XXXIII, entre outros). Dessa forma, o modelo institucional contribui para a ausência de segregação, com consequências ao grau de independência da unidade de auditoria interna, e não existe instância formalmente designada e encarregada da supervisão das atividades da alta administração, conforme recomendado pelas normas da estrutura IPPF.

225. O órgão do TRE-DF que mais se assemelha a essa instância seria o plenário do tribunal, que possui competências relacionadas a questões judicantes e de cunho regimental. Contudo, como o art. 16, inc. II, do RITRE-DF, confere ao seu plenário competência para decidir sobre matéria administrativa que lhe seja submetida, há possibilidade para incluir as atribuições orientadas pela Norma 1110 da Estrutura IPPF, legitimando-o a atuar no processo de supervisão da alta administração, nos moldes de um conselho de governança. Entretanto, como visto nos demais órgãos, é necessário que se regulamente de modo mais detalhado a atuação do colegiado para que tenha condições de apreciar com eficácia os planos anuais de auditoria, propor outros escopos de trabalho ou abordagens de avaliação.

226. Como visto em relação aos demais tribunais aqui analisados, a vinculação da COCI ao plenário do TRE não feriria a Resolução-CNJ 86/2009, pois a AI estaria se reportando funcionalmente ao colegiado, mas administrativamente ao presidente do tribunal.

227. Vale mencionar, no entanto, a COCI também poderia ser funcionalmente vinculada a outra instância de governança que não o Plenário do Tribunal, desde que esta não seja subordinada ao Presidente. Tal possibilidade também teria o condão de evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

228. Feitas essas considerações, é oportuno **recomendar** ao TRE-DF que institua reporte administrativo da COCI ao Presidente do Tribunal, mas funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente, com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada.

229. O planejamento anual de auditoria é aprovado por documento formal e por instância superior à AI (peças 92-96). No entanto, a Resolução-TRE 7.772/2018 não estabelece as prerrogativas do auditor nem veda a realização de atividades próprias e típicas de gestão. No que se refere à objetividade, não há código de ética específico. Igualmente, não existem manuais e orientações para os auditores (peça 90, p. 3).

230. Em relação à metodologia de avaliação de controles internos adotada, a AI do TRE informou (peça 90, p. 3) que utiliza a ferramenta de gestão e avaliação do controle interno do *Government Accountability Office* (GAO). No entanto, dos cinco trabalhos realizados pela COCI e analisados por esta equipe de auditoria (peças 96 a 100, 112 e 115) dois utilizaram a metodologia.

231. Acerca da Subquestão 2.3, no Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI) para 2019 da COCI (peça 95), não foi encontrado evidências de elaboração com base em riscos. Acerca de trabalhos que contemplem as áreas de gestão de riscos, controles internos e governança, o PAAI 2019 contém como ação de fiscalização Auditoria Coordenada do CNJ sobre o processo de gestão documental e sobre o processo de gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, a Auditoria de Gestão e o Processo de avaliação de indicadores de gestão (peça 95, p. 2). Não houve, portanto, previsão de trabalhos de auditoria interna para avaliar governança e gestão de riscos do TRE-DF, apesar de já ter havido trabalho neste sentido (peça 98).

232. Em relação à Subquestão 2.4, as capacitações seguem como orientação plano anual de capacitação (peça 101), que teve como temática Auditorias e Controles para 2019 (peça 101, p. 29). Não há mapa de competências, mas projetos em andamento, como o da Matriz de Versatilidades (peça 90, p. 3).

233. Acerca da Subquestão 2.5, verificou-se que não há política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos (peça 102, p. 1).

234. Quanto à Subquestão 2.6, o Plano Operacional para 2019 não prevê trabalhos de consultoria (peça 90, p. 2). No entanto, o item 12 do Plano de Gestão 2018-2020 do TRE-DF (peça 103) estima a elaboração do Estatuto da Auditoria Interna do TRE-DF como meta estratégica (peça 104). A minuta prevê a convergência da COCI à maioria dos critérios e boas práticas profissionais internacionais não atendidas até o momento, incluindo a atenção aos princípios fundamentais e ao código de ética para os auditores (art. 4º); serviços de consultoria (art. 19); vedações específicas para os auditores (art. 6º); proibição de atividades típicas de gestão; e livre acesso a documento, registro ou informações (art. 25). À minuta seria recomendável serem acrescentadas a necessidade de fornecer avaliações e elaborar o PAAI com base em riscos e de haver alinhamento do PAAI com os objetivos estratégicos do TRE-DF. Tendo em vista a importância da aprovação do estatuto, cabe **recomendar** ao TRE-DF sua aprovação com a brevidade que a situação requer.

235. Em relação à Questão 3, informou-se que o chefe de auditoria é nomeado pelo presidente (peça 102, p. 2), não sendo exigidos requisitos mínimos para o exercício da função, o que, cabe novamente registrar, pode levar a efetivação de profissional sem competências mínimas para o bom exercício dessa liderança. No que se refere à composição das equipes de auditoria, não há critério definido, visto que há reduzido número de auditores e todos os processos da unidade são realizados pela equipe. No entanto, pode-se concluir que há divisão por tipo de trabalho.

236. Para o recrutamento de servidores, também não há critério objetivo definido. Cabe **recomendar** à presidência do TRE-DF a exigência de requisitos mínimos de qualificação e habilitação da liderança da AI.

237. Acerca da Questão 4 não foi encontrado no RITRE-DF (peça 105) outra unidade que detenha competências fiscalizatórias ou de auditoria que possam conflitar com as da COCI do TRE-DF.

IV. Comentários dos gestores ao relatório preliminar

IV.1 Supremo Tribunal Federal

238. Acerca do relatório preliminar de auditoria, a AUDI-STF se manifestou por meio do Ofício 5/AUDI, de 2 de setembro de 2019 (peça 108).

239. A AUDI-STF informou que a minuta do Estatuto das Atividades da Auditoria Interna do STF foi encaminhada à alta administração para a avaliação e que a proposta contempla explicitamente a missão e o propósito da AUDI.

240. Informou também que está prevista a elaboração, ainda em 2019, dos seguintes documentos Manual do Planejamento Anual de Atividades da Auditoria Interna e Manual de Auditoria. O Manual de Consultoria, apesar de previsto no PAINT, não será elaborado em 2019, em virtude de mudanças no efetivo de servidores da Auditoria Interna e da consequente inviabilidade operacional para a sua elaboração ainda neste exercício. Esse projeto será concluído em 2020.

241. Ressaltou que o Plano Anual de Auditoria Interna é baseado em riscos, mas que sua abrangência alcança os processos administrativos do STF e que a falta de política de desenvolvimento profissional especificamente voltada para servidores da AUDI dificulta o processo de certificação dos servidores. A Auditoria Interna informou que planeja solicitar, junto à Alta Administração, um orçamento próprio para custear um plano de capacitação voltado para atendimento das necessidades dos servidores da Auditoria.

242. Além disso, informou que está em processo de elaboração o Programa de Avaliação da Qualidade e Melhoria da Auditoria Interna, esclarecendo que, até a presente data, foram elaborados os formulários de avaliação interna (exceção se faz ao formulário de avaliação anual, baseado no IA-CM, que ainda não foi totalmente elaborado) e que será realizado o projeto piloto em uma das auditorias que ocorrerão neste segundo semestre.

243. Deixou assente que os serviços de consultoria precisam ser demandados ou, ao menos, acordados, com a Administração e que a Auditoria Interna tem a intenção de inserir pelo menos uma consultoria no PAINT 2020. Essa consultoria, segundo informou a AUDI-STF, será realizada seguindo o padrão estabelecido pela CGU no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e baseando do fluxograma desenhado pela Auditoria Interna para o processo de consultoria.

244. Por fim, a AUDI-STF ressaltou que a indicação do auditor-chefe é, no STF, prerrogativa do presidente e que a maior dificuldade, talvez, residiria na definição de critérios objetivos para a escolha.

245. Quanto às equipes de auditoria, a AUDI-STF pondera que o modelo de recrutamento/seleção deveria ser desenvolvido conjuntamente com a Secretaria de Gestão de Pessoas do STF e informa que o projeto sobre o desenvolvimento de competências na Auditoria Interna está em fase de planejamento, com Canvas no item Resultados/Benefícios Esperados a “Implantação na AUDI de processo de seleção de novos servidores baseado em competências” e “Realização de desenvolvimentos e capacitações alinhados às necessidades da AUDI (individuais e coletivas)”. Além disso, a AUDI-STF informa que definiu os atributos a serem seguidos para avaliar as competências individuais e coletivas necessárias e que a tendência é que o projeto seja concluído ainda dentro de 2019 com o plano de desenvolvimento de competências em 2020.

IV.2 Superior Tribunal de Justiça

246. Acerca do relatório preliminar de auditoria, a AUD-STJ se manifestou por meio do Ofício 7/2019, de 9 de setembro de 2019 (peça 109).

247. A AUD-STJ apresentou evidências da aprovação formal e por instância superior à Auditoria Interna nos anos de 2017 e 2019 (peças 113 e 114).
248. Além disso, a AUD-STJ esclareceu que a seleção de objetos de auditoria o STJ ocorre por meio de avaliação do universo de auditoria e que há três critérios de seleção: materialidade, risco e relevância. Segundo informa, o critério relevância é entendido como a relação direta do objeto da auditoria com a missão e o negócio do STJ, com os aspectos estratégicos e de governança do Tribunal Judiciário, além das metas nacionais do CNJ.
249. Este critério é composto por cinco fatores: interesse da gestão, interesse da auditoria interna, exigências de instâncias externas, abrangência institucional e vinculação ao Plano Estratégico Institucional, o que confere ao critério relevância o maior peso no cálculo do índice de significância do objeto de auditoria.
250. Acerca desta questão, informa que desde o início de 2º trimestre de 2019, as iniciativas e projetos da AI do STJ encontram-se alinhadas ao Planejamento Estratégico do STJ, visto que, segundo informa (peça 109, p. 4) o Tribunal desenvolveu metodologia específica de alinhamento, com o objetivo de desdobrar o planejamento institucional para as unidades organizacionais, e que a métrica de HDF também é utilizada para conduzir ações de consultoria, gestão da atividade de auditoria, capacitação e inclusão de novas demandas.
251. Por fim, encaminhou evidência de relatório de avaliação da qualidade (peça 110), concluído em agosto de 2019, após o término da fase de execução da auditoria conduzida pelo TCU bem como forneceu sugestão de alteração de redação do relatório preliminar, notadamente para a correção de siglas.

IV.3 Tribunal Regional Federal da 1ª Região

252. Acerca do relatório preliminar de auditoria, a Secau do TRF1 se manifestou por meio do Ofício TRF1-SECAU – 8900633, de 13 de setembro de 2019 (peça 116).
253. A Secau informa que o Estatuto de Auditoria está em alteração, para inclusão de todos os princípios de Auditoria Interna.
254. Além disso, informa da Manifestação 8835224 (peça 117) pela qual a Secretaria de Governança, Estratégia e Inovação – Secge, do TRF1, entende possível, caso assim entenda a alta administração, a validação do Conselho de Administração do TRF1 ao Plano de Auditoria, bem assim que a aprovação ou destituição do titular da Secau seja submetida à aprovação do Conselho de Administração, manifestação acatada pela Manifestação 8889984 da Diretoria-Geral da Secretaria do Tribunal (peça 118) e submetida à presidência do referido Tribunal Judiciário com proposta de envio à Comissão de Regimento Interno da corte (peça 116, p. 3 e 4).
255. A Secau ressalta que, ainda no corrente exercício, pretende atender à oportunidade de melhoria contida no relatório preliminar de código de ética específico para os auditores internos da Justiça Federal da 1ª Região.
256. Também apresentou evidências de trabalhos de auditoria que utilizaram a Planilha de Riscos e Controles (peça 120).
257. A Secau apresentou evidências acerca de trabalhos realizados em Governança de TI e Governança Orçamentária, Contábil, Financeira e Patrimonial (peças 122 a 126) com a informação de que planeja para 2020 a realização de auditoria de governança de TI, de modo que este objeto de auditoria seja avaliado anualmente.
258. A Secau também esclarece que os objetivos do Planejamento Estratégico da Justiça Federal da 1ª Região coincidem com aqueles constantes do Planejamento Estratégico da Justiça Federal e que passará a alinhar as ações de fiscalização aos objetivos constantes do Planejamento Estratégico da Justiça Federal da 1ª Região e respectivas metas e indicadores.
259. Apresentou evidências de relação entre as ações de capacitação realizadas, as previstas e lacunas

de competência (peça 85, p. 12-18) e informa que promoverá a elaboração do mapa de competências para a Secau.

260. Ressalta que a elaboração da metodologia de avaliação dos trabalhos de auditoria será priorizada e que assumirá o protagonismo na elaboração de sua metodologia. Além disso, fez constar a Manifestação 8837283 (peça 119), da Secretaria de Gestão de Pessoas do TRF1, unidade que ofereceu apoio técnico para a definição dos requisitos necessários à elaboração do perfil de servidores da Secau, sugerindo que esses requisitos sejam informados ao CJF para a definição do perfil dos auditores internos da Justiça Federal, após aprovação pelas instâncias competentes.

261. Por fim, a Secau encaminhou o Plano de Ação 8862756 (peça 121) que visa atender às recomendações expedidas na versão preliminar do relatório de auditoria.

IV.4 Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal

262. Acerca do relatório preliminar de auditoria, a AI do TRE-DF se manifestou por meio de resposta ao Ofício de Requisição 12/2019 desta equipe de auditoria (peça 111).

263. Ressaltou que a metodologia de avaliação de controles internos utilizada na AI do TRE-DF tem sofrido grande influência das auditorias impostas pelo CNJ e TSE, o que acaba por inviabilizar a inclusão de trabalhos de auditoria próprios do TRE-DF, tendo em vista a diminuta estrutura administrativa da Coordenadoria de Controle Interno do TRE distrital.

264. Também apresentou evidências acerca da realização de trabalhos que avaliaram a efetividade dos controles internos na execução do Contrato 6/2015 do TRE-DF (peças 112 e 115), com a finalidade de fornecer subsídios para tomada de decisão relativa à necessidade da manutenção da contratação do serviço, à prorrogação do contrato ou realização de nova contratação mediante procedimento licitatório.

265. Ressalta que em ações de auditoria dirigidas pelo CNJ, todo o planejamento é realizado pelo Conselho, o que implica a não possibilidade de realizar o mapeamento e a avaliação dos riscos e controles internos dos referidos processos.

266. A AI do TRE-DF ressalta que tem envidado esforços para aprovação do Estatuto de Auditoria e, por fim, manifesta sua estima pela equipe do TCU responsável pela fiscalização, mormente considerando o respeito e cordialidade empregados na execução dos trabalhos.

V. Análise dos comentários dos gestores ao relatório preliminar

V.1 Supremo Tribunal Federal

267. Diante dos comentários do gestor encaminhados pela AUDI-STF, a equipe de auditoria deste TCU incorporou sugestões ao texto do tópico III.1. Foi acrescentada recomendação acerca da elaboração da política de capacitação específica para servidores da AUDI-STF.

V.2 Superior Tribunal de Justiça

268. Diante dos comentários do gestor encaminhados pela AUD-STJ, a equipe de auditoria deste TCU incorporou sugestões ao texto do tópico III.2, com os ajustes correspondentes.

269. Em relação à conclusão de que as iniciativas e projetos da unidade da AI encontram-se alinhadas ao Planejamento Estratégico do STJ (peça 109, p. 4) desde o 2º Trimestre de 2019 pela metodologia elaborada pelo STJ, a equipe de auditoria deste TCU optou por manter o posicionamento inicial, dado que não foi encontrada evidência, mesmo após a fase de comentários do gestor, que dispusesse em sentido diverso ao entendimento inicial da equipe.

270. As demais evidências fornecidas durante a fase de comentários do gestor foram suficientes para alterar o posicionamento da equipe de auditoria desta Corte de Contas quanto à aprovação formal e por instância superior à unidade de AI, ao critério de relevância para seleção do universo de auditoria e aos

relatórios de qualidade.

271. Tais alterações já estão incorporadas ao tópico III.2 neste relatório, conforme já mencionado.

V.3 Tribunal Regional Federal da 1ª Região

272. Diante dos comentários do gestor encaminhados pela Secau-TRF1, a equipe de auditoria deste TCU incorporou sugestões ao texto do tópico III.3, com os ajustes correspondentes.

273. As evidências apresentadas foram suficientes para alterar trechos do relatório preliminar que versavam sobre a utilização da Planilha de Riscos e Controles, a realização de trabalhos em Governança e Gestão de TI e de Governança e Gestão Orçamentária e Financeira, bem sobre a relação entre capacitações realizadas, previstas e lacunas de competência.

274. Tais alterações já estão incorporadas ao tópico III.3 neste relatório, conforme já mencionado

V.4 Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal

275. Diante dos comentários do gestor encaminhados pela AI do TRE-DF, a equipe de auditoria deste TCU incorporou sugestões ao texto do tópico III.4.

VI. Conclusão

276. A presente auditoria englobou a terceira etapa do trabalho de avaliação da função auditoria interna nos três poderes da República e abrange o Poder Judiciário federal. Dada a multiplicidade dos órgãos de Auditoria Interna (AI) nesse poder, optou-se por conduzir a auditoria em quatro unidades de auditoria representativas do Poder Judiciário, quais sejam: STF, STJ, TRF1 e TRE-DF.

277. O objeto deste trabalho foi o de avaliar se as atividades das unidades de auditoria interna dos órgãos pertencentes ao Poder Judiciário federal estão aderentes aos padrões internacionais de auditoria interna estabelecidos pela Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (*International Professional Practices Framework – IPPF*) do *Institute of Internal Auditors* (IIA), bem como em que medida essas unidades têm observado os princípios da independência e da objetividade de seus auditores, e se têm adotado análises de risco para a definição dos seus trabalhos de auditoria.

278. Examinou-se, ainda, a existência de avaliação da qualidade dos trabalhos de auditoria desenvolvidos por essas unidades e as medidas implementadas para o desenvolvimento profissional da competência técnica dos seus auditores.

279. Em relação à questão 1 (qual a real extensão dos trabalhos da Auditoria Interna no Poder Judiciário?), o trabalho permitiu concluir que a extensão dos trabalhos da auditoria interna abrange a administração não apenas de órgãos administrativos mas, também, a administração de órgãos jurisdicionais no Poder Judiciário, em especial para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança na aplicação de recursos públicos em operações para o alcance dos objetivos destes órgãos jurisdicionais.

280. Acerca da questão 2 (em que aspectos há convergência entre os normativos da Auditoria Interna e as normas internacionais em Auditoria Interna?), a situação encontrada varia de acordo com o tribunal analisado.

281. Em relação ao STF, há convergência na concentração de atividades em áreas relevantes para a organização e ao não exercício da função auditoria interna por outra unidade. Há convergência parcial na explicitação das definições, conceitos e princípios fundamentais de auditoria, na adoção de medidas para assegurar a independência e objetividade, na política de desenvolvimento profissional e na seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes. Ainda não há convergência em relação à política para avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos e à inclusão de trabalhos de consultoria no planejamento anual da unidade de auditoria interna.

282. Já acerca do STJ, há convergência na adoção de política de desenvolvimento profissional e de avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos, na previsão de trabalhos de consultoria no plano de auditoria, na seleção do executivo chefe de auditoria e composição das equipes, bem como no não exercício da função auditoria interna por outra unidade. Há convergência parcial na explicitação das definições, conceitos e princípios fundamentais de auditoria, na adoção de medidas para assegurar a independência e objetividade.

283. Em relação ao TRF1, há convergência na previsão de trabalhos de consultoria no plano de auditoria e no não exercício da função auditoria interna por outra unidade. Há convergência parcial na explicitação das definições, conceitos e princípios fundamentais de auditoria, na adoção de medidas para assegurar a independência e objetividade, na concentração de atividades em áreas relevantes para a organização, na elaboração de política de desenvolvimento profissional e de avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos. Ainda não há convergência em relação à seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes.

284. No que se refere ao TRE-DF, há convergência na elaboração da política de desenvolvimento profissional e no não exercício da função auditoria interna por outra unidade. Há convergência parcial na adoção de medidas para assegurar a independência e objetividade. Ainda não há convergência em relação a explicitação das definições, conceitos e princípios fundamentais de auditoria, à concentração de trabalhos em áreas relevantes para a organização, à política de avaliação da qualidade e melhoria dos trabalhos e à inclusão de trabalhos de consultoria no plano de auditoria.

285. Acerca da questão 3 (De que forma é feita a seleção para o executivo chefe de auditoria e para a composição das equipes de auditoria?), o trabalho de auditoria permitiu concluir que a seleção para o executivo chefe de auditoria é diversa nos tribunais analisados. No STF e no STJ, há definição de critérios mínimos a partir dos quais a autoridade competente elege e nomeia o chefe da auditoria interna. Já no TRF1 e no TRE-DF não há requisitos mínimos estabelecidos para a função.

286. Acerca da composição das equipes de auditoria, a auditoria permitiu concluir que este é feito por tipo de trabalho, considerando a especialização de cada servidor. Foram encontradas oportunidades de melhoria no recrutamento de servidores para compor a auditoria interna, visto que apesar de existir avaliação de currículos e entrevistas no STF e TRF1, não há processo estruturado de recrutamento, à exceção do STJ. Já no TRE-DF não há critério objetivo definido.

287. Em relação à questão 4, que busca avaliar se a função auditoria interna é exercida por outra unidade que não a própria auditoria interna, a auditoria permitiu concluir que a função auditoria interna é exercida apenas pela própria unidade de auditoria interna nos quatro tribunais analisados.

288. Conforme se verifica, a auditoria permitiu constatar que há oportunidades de melhoria nos processos de trabalhos das quatro unidades de auditoria interna, uma vez que todas ainda se encontram em processo de convergência para as normas e padrões internacionais de auditoria interna, razão pela qual será proposta **recomendação** ao CNJ para encaminhamento deste relatório aos demais tribunais e conselhos do âmbito federal, dado o potencial multiplicador deste relatório em orientar demais auditorias internas do poder judiciário na convergência às normas internacionais de auditoria.

289. Constaram deste trabalho recomendações e ciências voltadas à melhoria das unidades auditadas.

VII. Proposta de encaminhamento

290. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Com base na Portaria-Segecex 13/2011, **dar ciência**:

a.1) ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região e ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal que a extensão dos trabalhos de auditoria interna abrange a gestão não apenas de órgãos administrativos mas também a gestão de órgãos jurisdicionais no Poder Judiciário, em especial para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos,

controle e governança na aplicação de recursos públicos em operações para o alcance dos objetivos destes órgãos jurisdicionais, a exemplo do ocorrido no TJDF. (Parágrafos 89 e 90)

a.2) ao Conselho Nacional de Justiça, das boas práticas encontradas nesta fiscalização acerca de trabalhos realizados pelas Auditorias Internas do STF e do STJ e da possibilidade de a Auditoria Interna contribuir para a avaliação e melhora dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança dos tribunais, notadamente na gestão de processos finalísticos, a exemplo da gestão de depósitos judiciais, como ocorrido no TJDF. (parágrafos 112 e 162).

b) Com base no art. 250, III, do RITCU, **recomendar**:

b.1) ao Supremo Tribunal Federal que:

b.1.1) aprove, com a brevidade que a situação requer, a minuta do estatuto de auditoria interna, considerando que a convergência das normas internas às normas internacionais de auditoria contribuirá para aumento da efetividade da auditoria interna na missão de avaliar e melhorar os processos de gerenciamento de riscos, controles e governança do STF. (Parágrafo 99)

b.1.2) institua duplo reporte da AUDI-STF - administrativo ao Presidente do Tribunal e funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente - com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada. (Parágrafo 107)

b.2) à Auditoria Interna do Supremo Tribunal Federal que:

b.2.1) elabore e publique Manual do Planejamento Anual de Atividades da Auditoria Interna, Manual de Auditoria e Manual de Consultoria, de forma a orientar a execução da atividade de auditoria interna, de forma a convergir com o IPPF 2040. (Parágrafo 115)

b.2.2) desenvolva e aplique, em conjunto com a Unidade de Gestão de Pessoas do STF, política de desenvolvimento profissional para os servidores da AUDI-STF. (Parágrafo 121)

b.2.3) institua o Programa de Avaliação da Qualidade da Auditoria Interna, conforme IPPF 1300. (Parágrafo 122)

b.3) ao Superior Tribunal de Justiça que:

b.3.1) aprove, com a brevidade que a situação requer, a minuta do estatuto de auditoria interna, observando a necessidade de acréscimo de item acerca dos princípios fundamentais, considerando que a convergência das normas internas às normas internacionais de auditoria contribuirá para aumento da efetividade da auditoria interna na missão de avaliar e melhorar os processos de gerenciamento de riscos, controles e governança do STJ. (Parágrafo 143)

b.3.2) institua duplo reporte da AUD-STJ - administrativo ao Presidente do Tribunal e funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente - com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada. (Parágrafo 151)

b.4) à Auditoria Interna do Superior Tribunal de Justiça que:

b.4.1) revise a missão da auditoria interna para que seja incluída a perspectiva da agregação de valor em regulamento perene, a exemplo do Manual de Organização do Superior Tribunal de Justiça. (Parágrafo 139)

b.4.2) aprove e publique a minuta de Código de Ética do Auditor Interno do STJ. (Parágrafo 157)

b.4.3) promova, no próximo ciclo de revisão de seu plano diretor, o alinhamento desse plano com o plano estratégico do STJ. (Parágrafo 168)

b.5) ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região que:

b.5.1) institua duplo reporte da Secau - administrativo ao Presidente do Tribunal e funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente - com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada. (Parágrafo 195)

b.5.2) fixe requisitos mínimos de qualificação e habilitação para o exercício de cargo em comissão na Secau. (Parágrafo 217)

b.6) à Unidade de Auditoria Interna do TRF1 que:

b.6.1) elabore e a prove código de ética específico para os auditores internos, dada a natureza de sua atividade e os imperativos de objetividade e independência. (Parágrafo 200)

b.6.2) elabore e aplique, em conjunto com a Secretaria de Gestão de Pessoas do referido Tribunal, o mapa de competências para orientar os planos anuais de capacitação futuros. (Parágrafo 209)

b.6.3) elabore e aplique metodologia de avaliação do controle de qualidade e implementação da avaliação de qualidade dos trabalhos. (Parágrafo 214)

b.7) ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal que:

b.7.1) aprobe, com a brevidade que a situação requer, a minuta do Estatuto de Auditoria Interna proposto pela Coordenação de Controle Interno (COCI), e eventuais alterações advindas deste relatório de auditoria, considerando que a convergência das normas internas às normas internacionais de auditoria contribuirá para aumento da efetividade da auditoria interna na missão de avaliar e melhorar os processos de gerenciamento de riscos, controles e governança do TRE-DF. (Parágrafo 234)

b.7.2) institua duplo reporte da COCI – administrativo ao Presidente do Tribunal e funcional a uma unidade ou colegiado superior de governança, não subordinado ao Presidente - com vistas a conferir maior grau de independência à atividade de auditoria interna, nos moldes preconizados nas normas e padrões internacionais, de forma a evitar que a instância que aprova o Plano de Auditoria e que nomeia o chefe da Auditoria seja a mesma que terá sua gestão avaliada. (Parágrafo 228)

b.7.3) fixe a exigência de requisitos mínimos de qualificação e habilitação da liderança da COCI/TRE-DF. (Parágrafo 236)

b.8) ao Conselho Nacional de Justiça que dê conhecimento deste trabalho aos tribunais e conselhos judiciários do âmbito federal, para que aprimorem, no que couber, a atuação das respectivas auditorias internas, adequando sua atuação e funcionamento aos padrões internacionais de auditoria interna estabelecidos pela Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF) do Institute of Internal Auditors (IIA); implementando avaliações da qualidade dos trabalhos de auditoria desenvolvidos; e estabelecendo programas de aprimoramento das competências técnicas dos seus auditores, em decorrência dos ganhos de independência, qualidade e objetividade proporcionados por tais práticas (parágrafo 288);

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos mencionados Tribunais e as unidades de auditoria interna do Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal, Tribunal Superior Eleitoral, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos.



- d) autorizar a SecexAdministração a realizar o monitoramento da decisão que vier a ser proferida;
- e) encerrar o presente processo, nos termos do RITCU, art. 169, II.

Secex Administração, 5 de agosto de 2019.

(assinado eletronicamente)

Jetro Coutinho Missias

AUFC - Mat. 10208-3

Coordenador

(assinado eletronicamente)

Diógenes Correa Vieira de Faria

AUFC - Mat. 5867-0

Membro

(assinado eletronicamente)

Almir Pinheiro

AUFC - Mat. 2929-7

Membro

ⁱ Autogestão dos tribunais. [ADI 5.240, rel. min. Luiz Fux, j. 20-8-2015, P, DJE de 1º-2-2016.]