

Número Interno do Documento:

[AC-3384-48/13-P](#)

Colegiado:

Plenário

Relator:

VALMIR CAMPELO

Processo:

[021.916/2013-6](#)

Sumário:

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. AVALIAR ESTRUTURA DA AUDITORIA INTERNA. NÃO CONFORMIDADES CONSTATADAS. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA À ENTIDADE E À SECEXEDUCAÇÃO/TCU. ENCERRAMENTO

Assunto:

Relatório de Levantamento (Fiscalização nº 635/2013)

Número do acórdão:

3384

Ano do acórdão:

2013

Número ata :

48/2013

Data dou :

vide data do DOU na ATA 48 - Plenário, de 04/12/2013

Relatório :

Tratam os autos de relatório de levantamento realizado na Universidade Federal de São Carlos (**UFSCAR**) com o objetivo de avaliar a estrutura e a atuação da unidade de auditoria interna (Audin), que é considerada fator estratégico de governança e elemento essencial de melhoria endógena da gestão.

2. Amparada no art. 14 da [Resolução-TCU nº 234/2010](#) e na autorização constante do Memorando Circular/Segecex nº 09/2013, a SecexEducação pactuou com a Controladoria-Geral da União (CGU) o conteúdo do relatório de avaliação de gestão dos processos de contas das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes - Universidades Federais) relativos ao exercício de 2012, a serem julgados pelo Tribunal. No ajuste, o foco estabelecido foi o de avaliar as unidades de auditoria interna.

3. No caso das Ifes não auditadas pela CGU, corroborada pela Segecex, por meio da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste/Cosocial, a SecexEducação propôs ao Tribunal que as Secretarias de Controle Externo nos estados realizassem a avaliação das respectivas Audins. Referida proposta foi autorizada pelo [Acórdão nº 2.106/2013-TCU-Plenário](#).

4. Com o trabalho, o Tribunal pretende realizar o primeiro diagnóstico sistêmico sobre a estrutura e a atuação das Audins nas Ifes em todo o país. Para tanto, serão adotados como critérios de auditoria alguns dos requisitos exigidos pelo nível três do Internal Audit Capability Model for the Public Sector, publicação do The Institute of Internal Auditors (IIA).

5. Já pactuados com a CGU, tais requisitos foram customizados pela SecexEducação e, posteriormente, encaminhados às Secretarias de Controle Externo participantes do trabalho, a fim de facilitar a consolidação das informações, na medida em que farão parte da análise da estrutura ou da avaliação da Audin.

6. Instruindo o processo, a Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) analisou a estrutura e a atuação da unidade de auditoria interna (Audin) da Universidade Federal de São Carlos (**UFSCAR**), nos termos abaixo transcritos:

"Análise da estrutura da unidade de auditoria interna (Audin)

Independência

11. Segundo as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, definidas pelo IIA, a independência da Audin pode ser definida pela:

(...) imunidade quanto às condições que ameaçam a capacidade da atividade de auditoria interna de conduzir as responsabilidades de auditoria interna de maneira imparcial. Para atingir o grau de independência necessário para conduzir eficazmente as responsabilidades da atividade de auditoria interna, o executivo chefe de auditoria tem acesso direto e irrestrito à alta administração e ao conselho. Isto pode ser alcançado através de um relacionamento de duplo reporte. As ameaças à independência devem ser gerenciadas nos níveis do auditor individual, do trabalho de auditoria, funcional e organizacional.

12. Um dos quesitos que medem o grau de independência da Audin consiste em sua posição no organograma da organização. O Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.304/2002, dispõe no art. 15, §§ 3º e 4º, que "a auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes" e que "quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade".

13. A IN-SFC 01/2001 justifica tal posicionamento, quando afirma que "essa vinculação tem por objetivo proporcionar à unidade de auditoria interna um posicionamento suficientemente elevado de modo a permitir-lhe desincumbir-se de suas responsabilidades com abrangência e maior independência" [grifo nosso].

14. Além disso, o envolvimento do conselho diretor ou órgão deliberativo equivalente na definição dos normativos que regem a atividade da Audin é fundamental para garantir sua independência. Assim, conforme o nível três do Internal Audit Capability Model for the Public Sector, tal conselho deverá:

a) aprovar o regulamento da Audin;

b) aprovar o plano anual de auditoria (idealmente baseado na identificação de riscos);

c) receber comunicações do auditor-chefe a respeito do desempenho da Audin relativamente ao cumprimento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint);

d) aprovar as decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe;

e) inquirir o reitor e o auditor-chefe a fim de identificar qualquer limitação de escopo e recursos que possam dificultar o trabalho da Audin.

15. De acordo com as informações prestadas pela Auditora-Chefe, em conjunto com consultas ao site da instituição, a unidade de Auditoria Interna foi criada por meio da Resolução ConsUni 664, de 11/12/2009, portanto tem menos de quatro anos de existência. Na estrutura administrativa da UFSCar, a Audin está vinculada ao Conselho Universitário (peça 10), colegiado correspondente à instância máxima das universidades federais.

16. O Conselho aprova o regulamento da Audin e o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna, assim como as decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe da instituição. No entanto, não há prestação de contas ou exposição das atividades realizadas ao colegiado, nem comunicações da auditoria interna sobre o cumprimento do Plano. Atualmente, os resultados dos trabalhos são apresentados apenas aos gestores das áreas auditadas e ao reitor.

17. Ainda que não identificadas interferências nos resultados dos trabalhos de auditoria, com vistas ao fortalecimento da área e à efetividade de suas recomendações, deve a Auditoria Interna informar periodicamente ao Conselho Universitário os resultados resumidos dos trabalhos realizados, bem como a inclusão e/ou exclusão de auditorias no Plano de Auditoria, com a devida fundamentação. Essas questões serão objeto de recomendação à Universidade.

Existência de política formalizada para o funcionamento da Audin

18. As normas do IIA estabelecem que "o executivo chefe de auditoria deve estabelecer políticas e procedimentos para orientar a atividade de auditoria interna". No âmbito das Ifes é recomendável que tais políticas e procedimentos estejam definidos em normativo equivalente a regulamento, estatuto ou regimento dessas entidades, a fim de proporcionar maior empowerment à Audin e minimizar possíveis questionamentos sobre sua atuação.

19. O IIA dispõe, ainda, que o normativo que tratar das políticas e procedimentos para a Audin deverá :

a) definir a missão, a responsabilidade e a autoridade da Audin;

b) delimitar a atuação dos trabalhos da Audin, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores; e

c) estabelecer as normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de evitarem conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos.

20. A missão da unidade de auditoria interna é, segundo o IIA, prover, de forma independente e objetiva, serviços de atestação e consultoria com o intuito de adicionar valor e melhorar as operações da Ifes.

21. Quanto à responsabilidade, o IIA recomenda que o auditor-chefe, no desempenho de suas atribuições, seja responsável perante a administração e o conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente por:

a) oferecer opinião sobre a adequação e efetividade dos controles internos dos processos de trabalho da Ifes e gestão de riscos em áreas abrangidas na sua missão e escopo de trabalho;

b) relatar problemas importantes relacionados a controles internos e gestão de risco, inclusive a respeito de melhorias nesses processos;

c) prover periodicamente informação sobre o andamento e os resultados do Paint e a suficiência dos recursos destinados à Audin, incluindo assegurar que recursos são suficientes em quantidade e competência a fim de que os riscos identificados no Paint sejam atacados;

d) alinhar a atuação da Audin com os riscos estratégicos, operacionais, de conformidade e financeiros da organização;

e) implementar o Paint, conforme aprovado, incluindo, quando apropriado, requisições especiais de trabalhos ou projetos feitos pela reitoria ou conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente;

f) dotar a Audin com os recursos materiais e pessoais adequados, levando em consideração os conhecimentos, experiências e habilidades necessárias para o cumprimento do Paint e as exigências constantes no regulamento da Audin;

g) emitir relatórios periódicos sobre os trabalhos de auditoria e endereçá-los ao conselho de administração ou órgão colegiado equivalente e à reitoria; e

h) levar em consideração o escopo de trabalho dos órgãos de controle interno e externo, quando apropriado, a fim de otimizar a atuação da Audin.

22. Os normativos do IIA ainda dispõem que o auditor-chefe deve ser autorizado a:

a) assegurar que o pessoal da Audin tenha acesso irrestrito a todas as funções, documentos, registros, bens e servidores da organização;

b) ter livre acesso ao conselho diretor ou órgão colegiado equivalente;

c) alocar recursos, estabelecer periodicidade, selecionar assuntos e objetos, determinar o escopo do trabalho e aplicar as técnicas exigidas para a consecução dos objetivos de auditoria;

d) obter o necessário apoio dos servidores das unidades da organização que estiverem sendo auditadas; e

e) prover serviços de consultoria à administração quando considerá-los apropriados.

23. No que tange à delimitação de escopo dos trabalhos da Audin, deverá constar do normativo da Ifes que a atuação dessa unidade deverá ter como objetivo determinar se os controles internos, a gestão de riscos e a governança da organização estão funcionando adequadamente de forma a garantir que:

a) os riscos são adequadamente identificados e administrados;

b) a interação entre os diversos grupos responsáveis pela governança ocorre quando necessário;

c) a informação operacional, gerencial, financeira é acurada, confiável e tempestiva;

d) os atos dos servidores estão em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentação aplicáveis;

e) a interação da organização com terceiros, inclusive fornecedores, está em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentação aplicáveis;

f) os recursos (ativos) são adquiridos com economicidade, utilizados eficientemente, e protegidos adequadamente;

g) os programas, planos e objetivos são atingidos;

- h) a qualidade e melhoria contínua são promovidas no âmbito dos processos de controle da organização; e
- i) problemas de conformidade legal dentro da organização são reconhecidos e tratados apropriadamente.

24. No que se refere à objetividade, o IIA assim considera tal característica:

Atitude mental imparcial que permite aos auditores internos executarem os trabalhos de auditoria de maneira a confiarem no resultado de seu trabalho e que não seja feito nenhum comprometimento da qualidade. A objetividade requer que os auditores internos não subordinem a outras pessoas o seu julgamento em assuntos de auditoria. As ameaças à objetividade devem ser gerenciadas nos níveis do auditor individual, do trabalho de auditoria, funcional e organizacional.

25. Neste tópico, a Unidade Técnica apenas se restringiu a analisar se o normativo da Ifes que regulamenta as atribuições da Audin contém todos os aspectos mencionados acima e se estão alinhados com os princípios esposados pelo IIA.

26. O Estatuto e o Regimento Geral da Universidade não têm previsão de unidade de auditoria interna (peças 7 e 8). Entretanto, a Resolução ConsUni 664 instituiu um Regimento para a Auditoria Interna da UFSCar (peça 9, p. 19-23), formalizando assim a política da instituição para a atividade.

27. O Regimento define a missão da Audin e as responsabilidades do auditor-chefe, garantindo as prerrogativas para exercício das atividades de auditoria. É estabelecido acesso irrestrito a documentos e registros da instituição e há garantia de autonomia ao auditor-chefe para determinar o escopo dos trabalhos e aplicar as técnicas necessárias para a execução dos exames.

28. Entretanto, outros aspectos pontuados pelo IIA não são observados pela Universidade. Com efeito, não há previsão de opinião do auditor-chefe sobre gestão de riscos, ou periodicidade de prestação de informações sobre andamento das auditorias e resultados do Paint ao Conselho Universitário e ao reitor. Não consta também obrigatoriedade de prestação de informações sobre a suficiência dos recursos financeiros, materiais e de pessoal destinados à Audin ao Conselho Diretor/Deliberativo e à alta administração.

29. Não foi identificada no documento a previsão de livre acesso do auditor-chefe ao Conselho, assim como o estabelecimento de que serviços de consultoria à Administração da Ifes sejam realizados quando a Audin considerá-los apropriados.

30. Há necessidade também de melhor delimitação da atuação dos trabalhos da Audin, evitando que sejam executados trabalhos próprios de gestores, com redução dos conflitos de interesses e preservação da imparcialidade dos auditores internos.

31. Dessa forma, verifica-se que existe na UFSCar documento formal que regulamenta o exercício da Auditoria Interna, porém há necessidade de ajuste para que o Regimento se torne aderente aos princípios e demais dispositivos do Institute of Internal Auditors sobre a matéria. Assim, serão expedidas recomendações com vistas ao aperfeiçoamento do regulamento da auditoria.

Capacitação

32. Segundo as normas do IIA, os auditores internos devem:

...possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais. A atividade de auditoria interna deve possuir, ou obter, coletivamente o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades.

33. A fim de auxiliá-los nesse intento, é de suma importância que a Ifes possua uma política formalizada de capacitação dos auditores internos.

34. Consta que em 2012 ocorreram várias capacitações de pessoal da Audin para suporte multidisciplinar nas várias áreas de atuação (peça 5). Foram elencados os cursos de capacitação realizados pela auditora-chefe e pelo servidor lotado na auditoria, considerados como investimentos essenciais para atualização dos conhecimentos necessários à execução das ações do planejamento anual da Unidade de Auditoria Interna. Os dois cursaram inglês intermediário e gestão de convênios para convenentes. A auditora-chefe participou do Fórum Nacional dos Auditores Internos das Instituições de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (Fonai) e de curso de controle e auditoria interna. Já o servidor realizou curso de auditoria de folha de pagamento no serviço público.

35. Apesar de ter servidores do setor de auditoria com participação em cursos de aperfeiçoamento e capacitação, a UFSCar não instituiu uma política formalizada de desenvolvimento de competências para seus auditores internos, o que será objeto de recomendação.

Recursos materiais e de pessoal

36. As normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna do IIA dispõem que:

O executivo chefe de auditoria deve assegurar que os recursos de auditoria interna sejam apropriados, suficientes e eficazmente aplicados para o cumprimento do planejamento aprovado. Apropriado refere-se à combinação de conhecimentos, habilidades e outras competências necessárias para executar o planejamento. Suficiente refere-se à quantidade de recursos necessários para cumprir o planejamento. Os recursos são aplicados eficazmente quando são utilizados de forma a otimizar o cumprimento do planejamento aprovado.

37. Conforme já mencionado no item 1, segundo o art. 14 do Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.400/2002, as lfes deverão organizar suas Audin "com o suporte necessário de recursos humanos e materiais (...)".

38. Por meio de ofício, foi informado que a UFSCar conta com dois funcionários lotados na auditoria interna - incluída a chefe, além de um estagiário (peça 5, p. 3). O número reduzido de auditores internos torna difícil o cumprimento do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna. A inadequação do quadro de servidores alocados na Audin já foi inclusive objeto de apontamento pela Controladoria-Geral da União (peça 19, p. 8-9). Ainda assim, foi registrada pela unidade a realização de 14 ações no exercício de 2012 (peça 13, p. 5), número que pode ser considerado satisfatório diante do reduzido quadro de pessoal.

39. Em entrevista, a auditora-chefe expressou considerar suficientes os equipamentos de informática para realização das auditorias. Informa a servidora que foram disponibilizados pela UFSCar quatro microcomputadores, uma impressora laser, um roteador e dois pontos de rede cabeados.

40. No que se refere a programas de informática, foi relatado que a Audin não dispõe de sistemas ou softwares específicos para auditoria, e que a ausência de sistemas específicos de auditoria interna impacta decisivamente os tempos das ações desenvolvidas. As ferramentas de TI disponíveis na Audin estariam restritas àquelas constantes no pacote do ambiente Microsoft - Office 2010, rodando em Windows 7.

41. A segurança dos dados também apresenta fragilidades. O compartilhamento de dados e informações da Audin é feito em Windows 7, mediante utilização de usuários e senhas de acessos restritos para a rede da auditoria interna. Os dados e informações são armazenados no disco rígido do microcomputador da coordenadora da auditoria, com realização periódica de backup.

42. A Audin está localizada em uma sala com espaço físico reduzido, o que dificulta inclusive a alocação de novos servidores no setor. A Universidade tem previsão de alocar a Auditoria Interna em outro prédio (peça 18), entretanto, para a mudança de local, é necessária uma reforma das instalações, o que depende de licitação para contratação de empresa para realizar as adequações. A Universidade já tentou realizar a licitação, mas não houve interessados para o contrato. Atualmente, o processo encontra-se em vias de lançamento de novo edital para a reforma e adequação do prédio.

43. A auditora-chefe reconhece as dificuldades logísticas. Segundo ela, a estrutura física disponível para a Audin é uma sala situada no prédio da Reitoria, de aproximadamente 20 m², ocupada em caráter provisório há quatro anos (peça 17). A sala foi cedida pela pró-reitoria de pesquisa, enquanto o espaço definitivo (em projeto) aguarda a obra de reforma do prédio, que vem apresentando dificuldades para contratação desde o ano de 2012 (licitações desertas). Acrescenta que a sala é exígua para comportar a equipe de três pessoas e respectivos mobiliários.

44. Com base nos exames realizados, verifica-se que a estrutura da Auditoria Interna da UFSCar requer aperfeiçoamentos, o que será objeto de recomendação ao gestor da Universidade.

Análise da atuação da unidade de auditoria interna (Audin)

Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - Paint e Gestão de Riscos

45. A IN-SFC 01/2001 dispõe, em seu Capítulo 10, item 13, "j", que as Audin deverão:

Elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna, a serem encaminhados ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionado, para efeito de integração das ações de controle (...)

46. O IIA recomenda que o planejamento das atividades da Audin seja elaborado com base em metodologia adequada de avaliação de riscos, considerando também as preocupações relativas a riscos e controles levantadas pela administração, e seja submetido, juntamente com eventuais modificações subsequentes, à reitoria e ao conselho diretor ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente para revisão e aprovação.

47. Além disso, para se avaliar a eficácia do planejamento realizado pela Audin, deve ser verificada:

a) a aderência das atividades efetivamente realizadas pela Audin no exercício de 2012, constantes no Relatório Anual de Atividades de Auditoria (Raint), com relação às planejadas; e

b) a existência/aderência de planejamento das atividades da Audin às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor e/ou pela própria Auditoria Interna.

48. A UFSCar vem elaborando regularmente o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint). No exercício de 2012, foram produzidos seis relatórios de auditoria, os quais se encontram disponibilizados no site da Universidade.

49. Com referência ao cumprimento das ações elencadas no Paint 2012, de 16 ações previstas (além das seis auditorias, outras como cursos de capacitação, atendimento a órgãos de controle, etc.), 13 ações foram executadas, uma foi suspensa e duas não foram cumpridas (peça 13, p. 5). Houve ainda uma ação extra planejada. De acordo com a auditora-chefe, a execução do cronograma de ações ficou prejudicada em decorrência de greve dos servidores técnico-administrativos, no período de junho a agosto. Mas foi constatado que o não cumprimento do Plano decorreu, em parte, da carência de pessoal no setor de auditoria interna, conforme já consignado em capítulo próprio.

50. Verificou-se também nas análises realizadas que a Auditoria Interna ainda não está executando uma gestão de riscos na Ifes. No entanto, o Paint 2013 já abordou metodologia de mapeamento, hierarquização e priorização das atividades a serem acompanhadas (peça 14, p. 6-13), em atenção à recomendação da Controladoria-Geral da União (peça 19, p. 3), o que demonstra preocupação na implementação dessa metodologia no âmbito da UFSCar.

51. O Plano de Auditoria de 2012 foi submetido ao Conselho Universitário para aprovação (peça 12, p. 8-9). No entanto, as modificações mencionadas que ocorreram no planejamento não foram submetidas ao Conselho, mas tão somente ao Reitor da Universidade.

52. Dessa forma, serão encaminhadas propostas de recomendação à Universidade Federal para que adote a metodologia de gestão de riscos com vistas à seleção das áreas a serem auditadas, bem como que submeta o Paint, suas alterações e respectivos resultados consubstanciados no Raint ao Conselho Universitário, para aprovação (Plano), conhecimento e eventuais encaminhamentos de providências (Relatório).

Assessoramento prestado à alta administração e controles internos

53. A Audin deverá assessorar o reitor da Ifes de forma a contribuir para o alcance dos resultados da entidade quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, com destaque para a pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas para os desvios gerenciais identificados. Repise-se que o objetivo da Audin, segundo o Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.440/2002 é "fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle".

54. Quanto à avaliação dos controles internos da organização, o IIA ressalta que "A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação da sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias contínuas".

55. Em entrevista com a auditora-chefe, foram apontadas algumas atividades e ações de assessoramento à alta administração, principalmente objetivando contribuir para melhoria da gestão quanto à economicidade e eficiência. Não foram apresentadas ações corretivas para desvios gerenciais ou em suspeitas de práticas fraudulentas na universidade.

56. A realização de atividades de assessoramento tem como principal alvo a Pró-Reitoria de Administração, pela abrangência e natureza de suas atividades. A efetivação dessas ações foi confirmada pelo pró-reitor de Administração, sendo que outras situações de assessoramento foram também apontadas pelo reitor e pelo pró-reitor de gestão de pessoas.

57. Sobre essa atribuição da Audin, verificou-se que não há qualquer tipo de formalização de assuntos tratados e horas alocadas nos assessoramentos prestados. Assim, além de ter sido necessário questionar as áreas assessoradas para confirmação dos serviços realizados, a auditora-chefe não tem como registrar as horas/auditor gastas nesse tipo de atividade, para que conste no Raint e demais relatórios de atividades. Serão propostas recomendações para aperfeiçoamento desses procedimentos.

58. No que se refere à avaliação de controles internos, foram apresentados dois trabalhos pela Audin no exercício de 2012 que contaram com exames dessa natureza em áreas da UFSCar (peças 15 e 16). Entende-se que as avaliações, embora insuficientes diante da vastidão de áreas e diversidade de assuntos desenvolvidos na Universidade, são realizadas em quantidade proporcional ao número de servidores alocados na auditoria interna. O incremento dessas ações deve ocorrer com a alocação de mais servidores na Audin, o que já foi objeto de apontamento em item precedente.

59. De acordo com a auditora-chefe, as consultas e a participação da Audin em reuniões com as áreas auditadas são oportunas, pois permitem evidenciar o objetivo precípua da Unidade de Auditoria Interna, contribuir na avaliação dos controles de gestão administrativos, objetivando melhorias, para que os dirigentes da Instituição pratiquem os atos de gestão dentro dos princípios estabelecidos na administração pública (peça

5, p. 3).

Segregação de funções

60. A realização de atividades típicas de gestão pela Audin não se coaduna com as atribuições definidas nas normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna. Assim, o emprego de auditores internos em atividades operacionais, tais como elaboração de editais de licitação ou aprovação de registros contábeis fora da Audin, não está conforme as boas práticas definidas pelo IIA.

61. Não foram identificadas práticas de atividades de gestão por membros da auditoria interna da UFSCar."

7. As situações encontradas na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) levaram a unidade técnica a concluir que:

"62. O presente levantamento decorre das determinações do Acórdão 2.106/2013-TCU-Plenário, e teve como objeto avaliar a estrutura e a atuação da unidade de auditoria interna da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Na estrutura, foram avaliados aspectos de independência, existência de política formalizada para funcionamento da Audin, capacitação do pessoal, suficiência e adequação de recursos materiais e de pessoal; na atuação da unidade, foram avaliadas características como plano de auditoria, gestão de riscos, assessoramento à alta administração, controles internos e segregação de funções.

63. Com relação à independência da auditoria interna, não foram identificadas interferências nos resultados dos trabalhos analisados. Entretanto, para fortalecimento da área e melhor efetividade de suas recomendações, será proposta recomendação para que a Audin informe periodicamente ao Conselho Universitário da UFSCar os resultados resumidos dos trabalhos realizados, bem como a inclusão e/ou exclusão de auditorias no Plano de Auditoria, com a devida fundamentação (item 17).

64. No que se refere à política formalizada da auditoria interna, verificou-se que o Estatuto e Regimento Interno da Universidade não têm previsão de unidade de auditoria interna, mas que a Resolução ConsUní 664 instituiu um Regimento para a Auditoria Interna da UFSCar. Assim, cabe uma recomendação para que a unidade de auditoria interna passe a constar do Estatuto e Regimento Interno da Universidade (item 26).

65. O Regimento da Audin define responsabilidades e prerrogativas do auditor-chefe, garantindo acesso irrestrito a documentos e registros da instituição, assim como autonomia para determinar o escopo dos trabalhos e aplicar as técnicas necessárias para a execução dos exames. Entretanto, outros aspectos pontuados pelo IIA não são observados pela universidade.

66. Assim, para adequação do regimento aos princípios e demais dispositivos do Institute of Internal Auditors sobre a matéria, será recomendado à UFSCar que:

a) inclua nas responsabilidades do auditor-chefe a emissão de opinião sobre a gestão de riscos da universidade (item 28);

b) preveja expressamente a obrigatoriedade de prestação de informações do auditor-chefe sobre a suficiência dos recursos financeiros, materiais e de pessoal destinados à auditoria interna, ao reitor e ao Conselho Universitário (item 28);

c) estabeleça no regimento da auditoria a previsão de livre acesso do auditor-chefe ao Conselho Universitário, assim como o estabelecimento de que serviços de consultoria à Administração da Ifes sejam realizados quando a Audin considerá-los apropriados (item 29); e

d) consigne vedação no regimento da auditoria interna sobre a execução de trabalhos próprios de gestores, com vistas à redução dos conflitos de interesses e preservação da imparcialidade dos auditores internos (item 30).

67. Quanto à capacitação de seus recursos humanos, verificou-se que os servidores da Audin participaram de cursos de aperfeiçoamento e capacitação em 2012, mas não foi identificado plano específico para balizamento dos treinamentos. Dessa forma, será recomendado à UFSCar que institua uma política formalizada de desenvolvimento de competências para seus auditores internos (item 35).

68. Verificou-se também que a política de programas de informática e de segurança das informações da Audin necessita de melhoramentos. Para tanto, será recomendado à Universidade que avalie a possibilidade de aquisição de sistemas ou softwares específicos para auditoria, e implemente medidas de segurança para sistemas e informações da Audin, com vistas à segurança no compartilhamento e guarda de dados das auditorias, inclusive com formalização das rotinas de backup e de atualização de antivírus (itens 40 e 41).

69. Para concretização de suas atribuições, verificou-se ser necessário incremento no quantitativo de pessoal e nas instalações da Auditoria Interna. Portanto, será recomendado à Universidade que avalie a possibilidade de alocar mais servidores na Audin, assim como que adote providências para que a unidade seja instalada em local adequado ao número de servidores e às características das atividades realizadas (itens 42 e 43).

70. Outra constatação do trabalho foi o reduzido contato do setor de Auditoria Interna com o Conselho Universitário (item 52). Para aperfeiçoamento desse relacionamento, será recomendado à Audin que implemente metodologia de gestão de riscos para seleção das áreas a serem auditadas, bem como que submeta o Pain, suas alterações e respectivos resultados consubstanciados no Raint ao Conselho Universitário, para aprovação (Plano), conhecimento e eventuais encaminhamentos de providências (Relatório).

71. Finalmente, foi constatado que, embora a Audin pratique atividades de assessoramento à gestão da Universidade, não há formalização de assuntos tratados ou registro das horas alocadas (item 57). Nesse contexto, será proposto à Auditoria Interna que implemente formulário ou outro tipo de controle formal para registro das horas/auditor alocadas nas atividades de assessoramento à gestão da UFSCar, fazendo constar o resultado no Raint e demais relatórios de atividades da área."

8. Por fim, com base nas análises acima, a Secex/SP formulou proposta de encaminhamento no sentido de:

"a) dar ciência à Universidade Federal de São Carlos - UFSCar que foram constatadas as seguintes não conformidades com relação ao Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.304/2002, ou à IN-SFC 01/2001:

a.1) estrutura da unidade de auditoria interna:

a.1.1) insuficiência de recursos humanos (a Audin conta com apenas dois servidores) e de recursos materiais (espaço físico insuficiente para exercício das atividades), em dissonância com o art. 14 do Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.400/2002;

a.2) atuação da unidade de auditoria interna:

a.2.1) ausência de informações ao Conselho Universitário da UFSCar, dos resultados resumidos dos trabalhos realizados, bem como da inclusão e/ou exclusão de auditorias no Plano de Auditoria, em desacordo com a IN-SFC 01/2001;

b) recomendar à Universidade Federal de São Carlos - UFSCar que:

b.1) promova revisão do Estatuto e do Regimento Interno da Universidade, com inclusão da unidade de auditoria interna;

b.2) inclua nas responsabilidades do auditor-chefe a emissão de opinião sobre a gestão de riscos da universidade;

b.3) preveja expressamente a obrigatoriedade de prestação de informações do auditor-chefe sobre a suficiência dos recursos financeiros, materiais e de pessoal destinados à auditoria interna, ao reitor e ao Conselho Universitário;

b.4) estabeleça no regulamento da auditoria interna a previsão de livre acesso do auditor-chefe ao Conselho Universitário, assim como o estabelecimento de que serviços de consultoria à Administração da Ifes sejam realizados quando a Audin considerá-los apropriados;

b.5) consigne vedação no regulamento da auditoria interna sobre a execução de trabalhos próprios de gestores, com vistas à redução dos conflitos de interesses e preservação da imparcialidade dos auditores internos;

b.6) institua uma política formalizada de desenvolvimento de competências para seus auditores internos;

b.7) avalie a possibilidade de aquisição de sistemas ou softwares específicos para auditoria, e implemente medidas de segurança para sistemas e informações da Audin, com vistas à segurança no compartilhamento e guarda de dados das auditorias, inclusive com formalização das rotinas de backup e de atualização de antivírus;

b.8) avalie a possibilidade de alocar mais servidores na Audin, assim como providenciar que a unidade seja instalada em local adequado ao número de servidores e às características das atividades realizadas;

b.9) seja implementada metodologia de gestão de riscos pela Audin para seleção das áreas a serem auditadas, bem como que a auditoria interna submeta o Pain, suas alterações e respectivos resultados consubstanciados no Raint ao Conselho Universitário, para aprovação (Plano), conhecimento e eventuais encaminhamentos de providências (Relatório);

b.10) seja implementado pela auditoria interna um formulário ou outro tipo de controle formal para registro das horas/auditor alocadas nas atividades de assessoramento à gestão da UFSCar, fazendo constar o resultado no Raint e demais relatórios de atividades da área;

c) dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

(SecexEducação), como subsídio para a elaboração do Relatório Sistemático da Função Educação (FiscEducação) de 2013; e

d) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU."

É o Relatório

Voto :
VOTO

Cuida-se de relatório de levantamento realizado na Universidade Federal de São Carlos (**UFSCAR**) com o objetivo de avaliar a estrutura e a atuação da unidade de auditoria interna (Audin), considerada fator estratégico de governança e elemento essencial de melhoria endógena da gestão.

2. A obrigação das entidades da Administração Pública Federal indireta de organizar unidade de auditoria interna (Audin) surgiu com o advento do Decreto nº 3.591/2000. Posteriormente, a Instrução Normativa/SFC nº 01/2001 estabeleceu que "a auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada".

3. Para realizar a avaliação das unidades de auditoria interna das Universidades Federais, a SecexEducação pactuou com a Controladoria-Geral da União (CGU) o conteúdo do relatório de avaliação de gestão dos processos de contas das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) relativos ao exercício de 2012, a serem julgados pelo Tribunal.

4. No caso das Ifes não auditadas pela CGU, a referida unidade técnica propôs que as Secretarias de Controle Externo nos estados realizassem a avaliação das respectivas Audins, proposta autorizada pelo [Acórdão nº 2.106/2013-TCU-Plenário](#).

5. Com o trabalho, o Tribunal pretende realizar o primeiro diagnóstico sistemático sobre a estrutura e a atuação das Audins nas Ifes em todo o país. Para tanto, serão adotados como critérios de auditoria alguns dos requisitos exigidos pelo nível três do Internal Audit Capability Model for the Public Sector, publicação do The Institute of Internal Auditors (IIA).

6. Também pactuados com a CGU, tais requisitos foram customizados pela SecexEducação e, posteriormente, encaminhados às Secretarias de Controle Externo participantes do trabalho, a fim de facilitar a consolidação das informações, na medida em que farão parte da análise da estrutura ou da avaliação da Audin.

7. Entendo ser de grande relevância a atuação da unidade de auditoria interna da **UFSCAR** no sentido de prestar assessoramento à alta administração, propondo ações corretivas para os desvios gerenciais identificados, objetivando contribuir para a melhoria quanto à economicidade, eficiência e eficácia, inclusive nas ocasiões em que haja suspeitas de práticas fraudulentas dentro da Ifes. Deve também a Audin contribuir para que a Ifes cumpra a sua missão institucional, com qualidade de ensino e comprometimento com a aprendizagem.

8. Quanto ao mérito do presente levantamento realizado na Universidade Federal de São Carlos (**UFSCAR**), observo que a situação encontrada demonstrou a existência de não conformidades, bem como a necessidade de recomendação de providências para a melhoria da gestão da entidade.

9. Em razão disso, manifesto-me no sentido de ser dada ciência à entidade acerca das não conformidades apuradas, e formuladas recomendações com vistas ao saneamento das falhas verificadas e à melhoria da gestão.

10. Sou de opinião também de que se deva dar ciência do acórdão a ser adotado, bem como deste voto e dos relatórios, acima e da Secex/SP, à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), como subsídio para a elaboração do Relatório Sistemático da Função Educação (FiscEducação) de 2013.

11. Finalmente, considero que este processo seja arquivado, tendo em vista o disposto no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso V do art. 40 da [Resolução TCU nº 191/2006](#).

Por todo o acima exposto e considerado, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de dezembro de 2013.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

Acórdão :

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) com o objetivo de avaliar a estrutura e a atuação da unidade de auditoria interna (Audin), que é considerada fator estratégico de governança e elemento essencial de melhoria endógena da gestão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 combinado com o inciso III do art. 238 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) de que foram constatadas as seguintes não conformidades em relação ao Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.304/2002, ou à IN-SFC 01/2001:

9.1.1. insuficiência de recursos humanos (a Audin conta com apenas dois servidores) e de recursos materiais (espaço físico insuficiente para exercício das atividades), em dissonância com o art. 14 do Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.400/2002;

9.1.2. ausência de informações ao Conselho Universitário da UFSCar, dos resultados resumidos dos trabalhos realizados, bem como da inclusão e/ou exclusão de auditorias no Plano de Auditoria, em desacordo com a IN-SFC 01/2001;

9.2. recomendar à UFSCAR que:

9.2.1. promova revisão do Estatuto e do Regimento Interno da Universidade, com inclusão da unidade de auditoria interna;

9.2.2. inclua nas responsabilidades do auditor-chefe a emissão de opinião sobre a gestão de riscos da universidade;

9.2.3. preveja expressamente a obrigatoriedade de prestação de informações do auditor-chefe sobre a suficiência dos recursos financeiros, materiais e de pessoal destinados à auditoria interna, ao reitor e ao Conselho Universitário;

9.2.4. estabeleça no regulamento da auditoria interna a previsão de livre acesso do auditor-chefe ao Conselho Universitário, assim como o estabelecimento de que serviços de consultoria à Administração da Ifes sejam realizados quando a Audin considerá-los apropriados;

9.2.5. consigne vedação no regulamento da auditoria interna sobre a execução de trabalhos próprios de gestores, com vistas à redução dos conflitos de interesses e preservação da imparcialidade dos auditores internos;

9.2.6. institua uma política formalizada de desenvolvimento de competências para seus auditores internos;

9.2.7. avalie a possibilidade de aquisição de sistemas ou softwares específicos para auditoria, e implemente medidas de segurança para sistemas e informações da Audin, com vistas à segurança no compartilhamento e guarda de dados das auditorias, inclusive com formalização das rotinas de backup e de atualização de antivírus;

9.2.8. avalie a possibilidade de alocar mais servidores na Audin, assim como providenciar que a unidade seja instalada em local adequado ao número de servidores e às características das atividades realizadas;

9.2.9. seja implementada metodologia de gestão de riscos pela Audin para seleção das áreas a serem auditadas, bem como que a auditoria interna submeta o Painel, suas alterações e respectivos resultados consubstanciados no Raint ao Conselho Universitário, para aprovação (Plano), conhecimento e eventuais encaminhamentos de providências (Relatório);

9.2.10. seja implementado pela auditoria interna um formulário ou outro tipo de controle formal para registro das horas/auditor alocadas nas atividades de assessoramento à gestão da UFSCar, fazendo constar o resultado no Raint e demais relatórios de atividades da área;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, e do relatório da Secex/SP à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), como subsídio para a elaboração do Relatório Sistemático da Função Educação (FiscEducação) de 2013;

9.4. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno e no inciso V do art. 40 da [Resolução TCU nº 191/2006](#)

ENTIDADE :

Entidade: Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), vinculada ao Ministério da Educação (MEC)

Interessados :

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU), - Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação),

3.1. Responsáveis: Reitor Targino de Araújo Filho e outros indicados na peça 21

Representante do MP :

não atuou

Unidade técnica :

Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP)

Classe :

CLASSE V

Advogado :

não há

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho

Data sessão :

04/12/2013