



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
MESTRADO PROFISSIONAL

CLÁUDIA SUELY FERREIRA GOMES

DIAGNÓSTICO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA A PARTIR DA ANÁLISE DAS FORÇAS, FRAQUEZAS,
AMEAÇAS E OPORTUNIDADES (ANÁLISE SWOT)

João Pessoa
2019

CLÁUDIA SUELY FERREIRA GOMES

DIAGNÓSTICO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA A PARTIR DA ANÁLISE DAS FORÇAS, FRAQUEZAS,
AMEAÇAS E OPORTUNIDADES (ANÁLISE SWOT)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra

João Pessoa
2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G633d Gomes, Cláudia Suely Ferreira.

DIAGNÓSTICO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA A PARTIR DA ANÁLISE DAS
FORÇAS, FRAQUEZAS, AMEAÇAS E OPORTUNIDADES (ANÁLISE
SWOT) / Cláudia Suely Ferreira Gomes. - João Pessoa,
2019.

111 f. : il.

Orientação: Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Auditoria Interna Governamental. 2. Audin/UFPB. 3.
Análise SWOT. 4. Planejamento Estratégico. I. Guerra,
Maria das Graças Gonçalves Vieira. II. Título.

UFPB/BC

CLÁUDIA SUELY FERREIRA GOMES

DIAGNÓSTICO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA A PARTIR DA ANÁLISE DAS FORÇAS, FRAQUEZAS,
AMEAÇAS E OPORTUNIDADES (ANÁLISE SWOT)

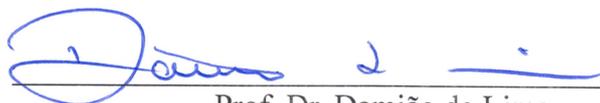
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: 30/08 / 2019.

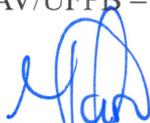
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr.ª Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra
Orientadora (UFPB)



Prof. Dr. Damiano de Lima
MPPGAV/UFPB – Avaliador Interno



Prof. Dr. Marcelo de Souza Bispo
PPGA/UFPB – Avaliador Externo

Prof. Dr. Swamy de Paula Lima Soares
MPPGAV/UFPB - Suplente

Dedico esse trabalho ao meu pai, Damião Ferreira Sobrinho (*in memoriam*), cujos ensinamentos até hoje norteiam minha vida. Minha gratidão por todo apoio e incentivo que serviram de base para concretização dos meus projetos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me proporcionou a força e coragem necessárias para enfrentar os obstáculos que surgiram ao longo dessa trajetória acadêmica.

Ao meu esposo Sérgio, pelo carinho, dedicação e incentivo.

À minha orientadora, Professora Dra. Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra, que me aceitou como orientanda quando houve a necessidade de mudança na minha orientação, me dando o direcionamento necessário para a realização dessa pesquisa. Obrigada pela confiança, pelo apoio, incentivo e pelas valiosas orientações!

Ao Professor Dr. Éder da Silva Dantas, que me orientou durante a primeira fase dessa jornada acadêmica.

Ao Professor Dr. Swamy de Paula Lima Soares, que presidiu a Banca de Qualificação do presente trabalho em substituição ao professor Dr. Éder da Silva Dantas que, por motivos de força maior, não pôde participar daquele momento.

Ao Professor Dr. Damião de Lima, pelas contribuições apresentadas por ocasião da Banca de Qualificação, as quais agregaram valor ao trabalho final.

Aos docentes do MPPGAV, pela dedicação e ensinamentos compartilhados ao longo do curso.

À Audin/UFPB pela oportunidade de realização da pesquisa.

Aos colegas auditores internos da UFPB pelo apoio, incentivo e pelas informações disponibilizadas, essenciais para concretização da pesquisa.

Por fim, agradeço aos colegas da Turma 4 do MPPGAV pelo companheirismo e pela troca de experiências em sala de aula.

“O planejamento estratégico consiste em tomar decisões hoje para criar o futuro desejado amanhã.” (Peter Drucker)

RESUMO

O planejamento estratégico é uma ferramenta de gestão essencial para o desenvolvimento das organizações, sejam elas públicas ou privadas, e sua utilização na auditoria interna governamental pode contribuir para maximizar os seus resultados operacionais. Nessa perspectiva, esta pesquisa teve como objetivo geral realizar um diagnóstico ambiental na Unidade de Auditoria Interna da UFPB, a partir da utilização da análise SWOT (diagnóstico das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades), visando subsidiar a implementação do planejamento estratégico da Unidade a partir de 2020. O modelo de planejamento estratégico proposto, produto final desta dissertação, apresentou um diagnóstico ambiental, onde foram apontados os aspectos internos e externos que podem influenciar no desempenho das atividades executadas na referida Unidade. Para atingir os objetivos traçados, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza aplicada, utilizando como técnicas de coleta de dados a observação direta e a pesquisa documental. Foram analisados os instrumentos empregados no planejamento das atividades da auditoria interna, emitidos no período compreendido entre os anos de 2016 a 2018, caracterizando o universo da pesquisa. O referencial teórico está embasado nos principais conceitos ligados à administração pública brasileira e à auditoria interna governamental, além da base normativa que fundamenta a auditoria interna governamental, a exemplo de leis, decretos, instruções normativas, manuais técnicos e demais instrumentos legais pertinentes ao objeto de estudo. Os resultados da pesquisa revelaram que a análise SWOT é uma importante ferramenta estratégica para a auditoria interna governamental pois, a partir de uma abordagem pautada na identificação dos principais fatores que podem interferir na qualidade dos trabalhos realizados, fornece elementos essenciais para a elaboração do seu planejamento estratégico, bem como para a tomada de decisões com vistas a otimizar o seu desempenho.

Palavras-chave: Auditoria Interna Governamental. Audin/UFPB. Análise SWOT. Planejamento Estratégico.

ABSTRACT

Strategic planning is an essential management tool for the development of organizations, whether public or private, and its use in government internal audit can contribute to maximizing their operational results. From this perspective, this research aimed to carry out an environmental diagnosis in the Internal Audit Unit of UFPB, using the SWOT analysis (diagnosis of strengths, weaknesses, threats, and opportunities), to support the implementation of the strategic planning of the Unit from 2020. The proposed strategic planning model, the final product of this dissertation, presented an environmental diagnosis, which pointed out the internal and external aspects that may influence the performance of the activities performed in the referred Unit. To achieve the goals set, qualitative approach research was applied, using direct observation and documentary research as data collection techniques. The instruments used in the planning of internal audit activities, issued between 2016 and 2018, characterizing the research universe were analyzed. The theoretical framework is based on the main concepts related to the Brazilian public administration and internal government audit, in addition to the normative basis that underlies the internal government audit, such as laws, decrees, normative instructions, technical manuals and other legal instruments relevant to the subject matter study. The results of the research revealed that SWOT analysis is an important strategic tool for a governmental internal audit because, from an approach based on the identification of the main factors that may interfere with the quality of the work performed, it provides essential elements for the preparation of its planning as well as decision-making to optimize their performance.

Keywords: Governmental Internal Audit. Audin / UFPB. SWOT analysis. Strategic planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matriz F.O.F.A.....	19
Figura 2 - Análise SWOT.....	20
Figura 3 - Etapas da Pesquisa	22
Figura 4 - Princípios Explícitos da Administração Pública	43
Figura 5 - Ciclo do Controle.....	51
Figura 6 - Etapas da Auditoria Governamental	57
Figura 7 - Espiral do Conhecimento.....	66
Figura 8 - Ciclo do Conhecimento.....	67
Figura 9 - Posição da Audin no Organograma da UFPB.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas Históricas de Estado	30
Quadro 2 - Técnicas de Auditoria.....	62
Quadro 3 - Ações de capacitação planejadas X Ações de capacitação não planejadas - 2016	75
Quadro 4 - Ações de capacitação planejadas X Ações de capacitação não planejadas - 2017	75
Quadro 5 - Ações de capacitação planejadas X Ações de capacitação não planejadas - 2018	76
Quadro 6 - Matriz SWOT da Audin/UFPB.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ações de Capacitação – Audin/UFPB.....	77
Tabela 2 - Formação Acadêmica do Corpo Técnico da Audin/UFPB.....	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ações de Capacitação – Audin/UFPB.....	77
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUDIN	-	Auditoria Interna
CGU	-	Controladoria Geral da União
CONSUNI	-	Conselho Universitário
CRFB	-	Constituição da República Federativa do Brasil
FOFA	-	Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
FONAI	-	Fórum Nacional de Auditores Internos do MEC
FONAITec	-	Fórum Técnico das Auditorias Internas do Ministério da Educação
IFES	-	Instituições Federais de Ensino Superior
IN	-	Instrução Normativa
MEC	-	Ministério da Educação
PAINT	-	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
RAINT	-	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
SFC	-	Secretaria Federal de Controle Interno
STF	-	Supremo Tribunal Federal
SWOT	-	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TI	-	Tecnologia da Informação
UFPB	-	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 METODOLOGIA	17
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GLOBALIZAÇÃO.....	24
2.1.1 Globalização e Reforma do Aparelho do Estado - A Nova Gestão Pública...	28
2.2 PRINCÍPIOS E NORMAS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA...	31
2.2.1 Princípios Explícitos da Administração Pública	32
2.2.2 Outros Princípios e Normas Aplicáveis à Administração Pública	43
3 CONTROLE APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	50
3.1 AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL.....	52
3.1.1 Etapas da Auditoria Interna Governamental	56
3.1.2 Técnicas de Auditoria	58
3.1.3 Auditoria Interna Governamental como Fonte de Conhecimento Organizacional	62
3.1.3.1 <i>Conhecimento Organizacional</i>	63
3.1.3.2 <i>Auditoria Interna Governamental como Fonte de Conhecimento Organizacional</i>	68
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	71
4.1 AUDITORIA INTERNA DA UFPB – AUDIN/UFPB.....	71
4.2 ANÁLISE AMBIENTAL DA AUDIN/UFPB.....	74
4.2.1 Ações de Capacitação	74
4.2.2 Formação Acadêmica do Corpo Técnico	78
4.2.3 Outros Aspectos Internos da Audin/UFPB	79
4.2.4 Análise do Ambiente Externo	82
4.3 ELABORAÇÃO DA MATRIZ SWOT.....	83
4.4 PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A AUDIN/UFPB	85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	89
APÊNDICE A – Proposta de Planejamento Estratégico para a Audin/UFPB – Exercício 2020.....	96
APÊNDICE B – Solicitação de Autorização para Realização da Pesquisa.....	109
ANEXO A – Autorização para a Realização da Pesquisa.....	110

INTRODUÇÃO

A auditoria interna governamental é uma importante ferramenta para a gestão pública pois, através de um trabalho sistemático de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, por meio de auditorias e fiscalizações realizadas ao longo do exercício, contribui para a melhoria da eficácia dos controles internos administrativos e, de acordo com Peter e Machado (2014), constitui um instrumento essencial para o gestor, assegurando a efetividade dos controles e avaliando a eficiência da gestão administrativa e dos resultados.

Os administradores públicos devem atuar em conformidade com um conjunto de regras e princípios que visam assegurar a correta gestão dos recursos públicos e a auditoria interna, atuando de forma independente e objetiva, adiciona valor à gestão, auxiliando na consecução dos resultados perseguidos pela organização.

Tendo em vista que os gestores das instituições contam com as informações geradas pelas ações de auditoria, as quais poderão subsidiar a tomada de decisões, as unidades de auditoria interna devem traçar seus objetivos e metas considerando seus pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades de melhoria, planejando os próximos passos de forma estratégica, com vistas a obter resultados satisfatórios garantindo, dessa forma, uma maior qualidade nos serviços prestados.

Nesse sentido, tendo como princípio norteador a eficiência administrativa, que constitui um dos princípios basilares do Direito Administrativo brasileiro, a partir da utilização da matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) que, segundo Müller (2014), relaciona os ambientes interno e externo, resultando na chamada postura estratégica, a presente pesquisa realizou uma análise ambiental da Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal da Paraíba – Audin/UFPB, envolvendo, entre outros, aspectos relacionados à sua atuação, ambiente organizacional em que está inserida, capacitação do corpo técnico, bem como metas e objetivos traçados, apresentando ao final, um diagnóstico da Unidade.

A matriz SWOT é uma importante ferramenta da Administração, utilizada pelas empresas para planejamento, onde se verificam seus pontos fortes e fracos, bem como as ameaças e oportunidades, mapeando o ambiente interno e externo. Oliveira (2015, p. 4), conceitua planejamento como um processo cujo objetivo é “o alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa”.

Dessa forma, além do planejamento dos trabalhos individuais a serem realizados durante o exercício financeiro, as unidades de auditoria interna devem realizar um planejamento

para o Setor, onde haja a participação de todos os membros da equipe, no qual sejam estabelecidos planos que envolvam melhorias para a Unidade, incluindo programas de aperfeiçoamento para o seu corpo técnico, melhorias estruturais e utilização da tecnologia da informação nas ações de auditoria.

Face ao exposto, a implementação de um modelo de planejamento na Audin/UFPB deve contribuir para o aprimoramento da estrutura organizacional da unidade, otimizando os seus resultados operacionais e, por conseguinte, trazendo mais celeridade à atuação da Auditoria Interna, possibilitando mais agilidade no atendimento das demandas institucionais.

A escolha do tema partiu de uma inquietação pessoal da pesquisadora, que atua na unidade de Auditoria Interna da UFPB, e percebeu a necessidade de se realizar um diagnóstico ambiental do referido setor, visando contribuir para aumentar a eficiência do trabalho realizado pela equipe de auditores internos da Instituição.

O tema em questão mostra-se relevante diante da importância do trabalho realizado pelos auditores internos governamentais que, a partir da edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o direito fundamental de acesso à informação, passaram a ter uma maior atuação na gestão das instituições a que estão vinculados, participando mais ativamente na tomada de decisões.

Dessa forma, os objetivos traçados pelas Unidades de Auditoria Interna devem estar alinhados às novas diretrizes emanadas nas normas que disciplinam a atividade de auditoria governamental, a exemplo do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, cuja finalidade é garantir uma atuação eficiente e eficaz nas referidas unidades, atendendo às novas demandas sociais que surgiram, as quais trouxeram como consequência imediata,

O aumento da responsabilidade das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) em dar resposta adequada aos anseios da sociedade, exigindo que os auditores internos governamentais adquiram novas habilidades, adotem novas estratégias e, conseqüentemente, prestem maior variedade de serviços. (BRASIL, 2017a).

Diante dessa nova realidade, para garantir resultados satisfatórios, as Unidades de Auditoria Interna Governamental devem planejar suas diretrizes e metas de forma bem estruturada, definindo seus objetivos de maneira clara e coerente, considerando os recursos disponíveis para sua efetivação.

Além disso, as constantes mudanças na legislação, demandam um planejamento bem elaborado, que inclua entre os objetivos estratégicos, a capacitação permanente do corpo técnico

da Unidade, permitindo o acompanhamento das alterações e a adequação das técnicas e procedimentos a serem executados.

A partir da utilização da matriz SWOT, a Audin/UFPB poderá visualizar de forma mais clara as principais necessidades do Setor, aperfeiçoando o seu desempenho, definindo a estratégia de atuação para os trabalhos futuros, bem como a correção das falhas que porventura ocorram no presente, permitindo, assim, que se estabeleçam formas mais eficientes e eficazes de concretizar os objetivos.

Visando atrair atenção para a temática em tela, o trabalho apontou os principais benefícios de se utilizar o diagnóstico ambiental em uma Unidade de Auditoria Governamental como forma de identificar os pontos fortes e fracos, assim como as influências dos fatores externos no desempenho da equipe de auditoria.

Trazer para o centro das discussões a temática da auditoria interna governamental, ressaltando a sua importância para o aprimoramento da gestão pública, reveste-se de importância também para o meio acadêmico, pois traz para o debate a questão da geração do conhecimento, uma vez que a auditoria tem como matéria prima e como produto final a informação e o conhecimento. Nessa perspectiva, a informação decorrente dos trabalhos da auditoria interna pode ser convertida em uma importante fonte de conhecimento organizacional, contribuindo para a cultura da aprendizagem no âmbito da UFPB.

Sob a ótica social esta pesquisa se justifica por pretender explicitar para a sociedade a importância do trabalho realizado pelos auditores internos governamentais que, acompanhando e fiscalizando a regularidade e efetividade da aplicação dos recursos públicos, trazem relevante contribuição para o país, não apenas para a Administração Pública, mas, sobretudo para o cidadão, principal usuário dos programas de governo.

Face ao exposto, o problema proposto para a pesquisa é: **Como a análise SWOT pode contribuir para aprimorar as ações da Unidade de Auditoria Interna da UFPB?**

Nesse contexto, foram traçados os seguintes objetivos:

Objetivo Geral

Diagnosticar a Unidade de Auditoria Interna da UFPB, a partir da análise SWOT, para subsidiar a implementação e elaboração do planejamento estratégico da AUDIN a partir do exercício 2020.

Objetivos Específicos

- Caracterizar a Administração Pública brasileira, descrevendo as principais normas que devem nortear a atuação administrativa.
- Descrever a auditoria interna governamental e sua contribuição para a geração do conhecimento organizacional e para o aprimoramento da gestão.
- Apresentar uma proposta de planejamento estratégico, a partir da análise SWOT, visando aprimorar as atividades executadas pela Unidade de Auditoria Interna da UFPB.

Para atingir os objetivos traçados, a dissertação está organizada em 4 capítulos.

O primeiro capítulo traz a metodologia adotada para a realização do estudo, incluindo a caracterização da pesquisa, os instrumentos para coleta de dados, bem como a abordagem utilizada para sua análise, além do local onde o estudo foi realizado, caracterizando o universo da pesquisa.

O segundo capítulo apresenta as principais normas do ordenamento jurídico brasileiro que devem fundamentar os atos praticados no âmbito da Administração Pública, fazendo antes uma breve apresentação sobre os impactos causados pela globalização na gestão pública e sua influência na Reforma do Aparelho do Estado promovida na década de 1990, cujo objetivo foi adequar a atividade estatal ao novo paradigma mundial.

O terceiro capítulo versa sobre o controle exercido sobre as contas públicas no Brasil, caracterizando a auditoria interna governamental, que é uma das técnicas utilizadas para o seu exercício, apresentando o conceito moderno de auditoria e trazendo à tona a discussão acerca da contribuição das informações geradas pela auditoria interna para a aprendizagem organizacional. Apresenta, ainda, a Unidade de Auditoria Interna da UFPB, ambiente onde foi desenvolvido o estudo.

O quarto capítulo traz a análise e discussão dos resultados da pesquisa, apresentando o diagnóstico ambiental realizado na Unidade, a partir da matriz SWOT, apontando os principais fatores internos e externos que interferem na atuação da Audin.

Por fim, as considerações finais contemplam a resposta para o problema de pesquisa proposto, além das recomendações para estudos futuros.

1 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o percurso metodológico do presente estudo, considerando os objetivos traçados e o problema de pesquisa definido. Na lição de Minayo (1994, p. 16) a metodologia é "o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade". Desse modo, a pesquisa se propôs a encontrar respostas para os problemas postos.

O capítulo trata da forma como o estudo foi desenvolvido, envolvendo o método de abordagem e de procedimento, o tipo de pesquisa realizada, o universo da pesquisa, os instrumentos utilizados para coleta dos dados, bem como a abordagem que foi utilizada para sua análise, além do local onde o estudo foi realizado.

A pesquisa foi realizada na Universidade Federal da Paraíba, instituição autárquica de ensino, pesquisa e extensão, vinculada ao Ministério da Educação, com estrutura multi-campi e atuação nas cidades de João Pessoa, Rio Tinto, Mamanguape, Areia e Bananeiras. Cumpre ressaltar que o estudo em tela foi realizado no Campus I, localizado no município da João Pessoa.

A escolha da autarquia se deu por ser o local de atuação profissional da pesquisadora, que é lotada na Auditoria Interna – AUDIN/UFPB, órgão técnico de Controle da Instituição, que funciona junto ao Conselho Universitário, o que facilitou a coleta dos dados inerentes ao estudo.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram analisados os seguintes instrumentos utilizados para o planejamento das ações de auditoria, elaborados no período compreendido entre 2016 a 2018: a) Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), onde são elencadas as auditorias a serem realizadas no exercício; b) Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), onde são apresentadas informações relativas à execução do PAINT, evidenciando os resultados decorrentes dos trabalhos de auditoria interna do exercício anterior ao de sua elaboração.

Dessa forma, o método de procedimento adotado para orientar o desenvolvimento da pesquisa foi o método histórico que, na lição de Prodanov e Freitas (2013, p. 36), está voltado para a “investigação de acontecimentos ou instituições do passado, para verificar sua influência na sociedade de hoje”.

Segundo Gil (2008, p. 15), os métodos de procedimentos têm como objetivo,

proporcionar ao investigador os meios técnicos para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais. Mais especificamente, visam fornecer a orientação necessária à realização da pesquisa social, sobretudo no referente à

obtenção, processamento e validação dos dados pertinentes à problemática que está sendo investigada.

Foram analisados todos os PAINTs e RAINTs emitidos pela Auditoria Interna da UFPB no período compreendido entre os anos de 2016 a 2018, caracterizando, o universo da pesquisa, por constituir, nas palavras de Richardson (2017, p. 137), um “conjunto de elementos que possuem determinadas características”.

Por meio da observação direta a pesquisa apontou, também, os principais aspectos estruturais que dificultam a realização das atividades e impedem o pleno funcionamento da Audin.

Visando aprofundar o conhecimento sobre o tema pesquisado, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, tendo como fontes principais obras abordando a temática, além de artigos publicados em revistas científicas, dissertações e teses defendidas junto a programas de pós-graduação do país, disponibilizadas no Banco de Teses e Dissertações da Capes.

Lakatos e Marconi (2010, p. 166) afirmam que,

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, [...]. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

Foi utilizada, ainda, a pesquisa documental, baseada nos PAINTs e RAINTs emitidos pela Auditoria Interna da UFPB no período supramencionado. Também serviram de base para esta fase da pesquisa, alguns atos normativos relacionados ao objeto de estudo, a exemplo de leis, decretos, resoluções, instruções normativas, manuais técnicos e demais instrumentos legais inerentes às atividades desempenhadas pela auditoria interna governamental. Algumas informações foram coletadas no portal da Controladoria Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU) e no portal de periódicos da Capes.

Para análise dos documentos da Audin, foi solicitada, formalmente, autorização ao Auditor-Chefe da UFPB, conforme Apêndice A – “Solicitação de autorização para realização de pesquisa”. A autorização foi concedida nos termos da declaração constante no Anexo A – “Autorização para realização da pesquisa”.

Para Severino (2007, p. 122-123), a pesquisa documental terá como fonte documentos no sentido amplo, sendo constituída,

não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda

matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

Quanto à sua natureza, foi uma pesquisa aplicada que, na visão de Prodanov e Freitas (2013, p. 51) tem por objetivo “gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”. Isso se justifica por se tratar de um estudo voltado para uma utilização prática, qual seja, realizar um diagnóstico ambiental na Unidade de Auditoria Interna da UFPB, a partir da análise SWOT, visando subsidiar a elaboração do planejamento estratégico da AUDIN para o ano de 2020.

O termo "SWOT", contém as palavras *strengths*, *weaknesses*, *opportunities* e *threats* que respectivamente significam: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. A análise SWOT é uma ferramenta estratégica e que possui como principal finalidade avaliar os ambientes internos e externos à organização para estabelecer um diagnóstico preciso acerca das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (MÜLLER, 2014).

Também conhecida como Matriz FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças), a análise SWOT é uma importante ferramenta de planejamento estratégico utilizada pelas organizações para enfrentar os problemas que podem interferir na gestão dos negócios. A partir de uma análise ambiental, onde é feita a relação entre o ambiente interno e o ambiente externo, esta ferramenta fornece um diagnóstico estratégico do cenário institucional, apresentando seus pontos fortes e fracos, bem como as oportunidades e ameaças que podem interferir nos resultados.

A figura 1 traz a representação de uma matriz SWOT.

Figura 1 - Matriz F.O.F.A.



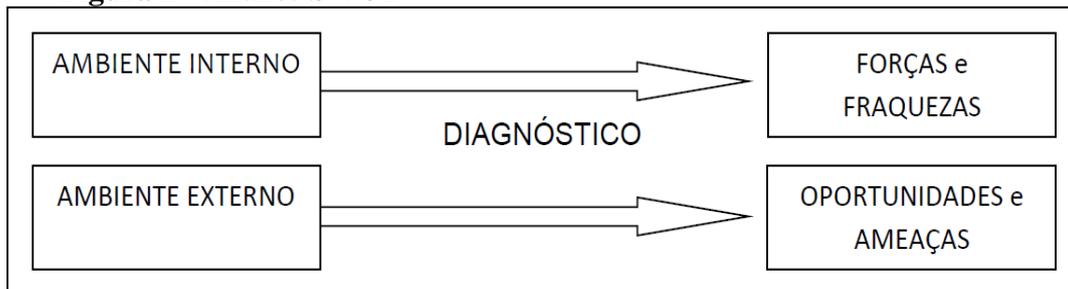
Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

Segundo Oliveira (2015), os pontos fortes e os pontos fracos são as variáveis internas, que a organização tem o poder de controlar. Já as oportunidades e ameaças são fatores externos, os quais a organização não tem o poder de alterar, e que estão relacionados ao ambiente em que a organização está inserida.

Neis e Pereira (2015) assinalam que, através da análise SWOT, a organização terá uma visão geral da sua situação e que essa análise visa, fundamentalmente, relacionar os pontos fortes com as oportunidades, pontos fracos e ameaças.

Geralmente aplicada durante o planejamento estratégico, a análise SWOT é uma ferramenta que pode ser utilizada por instituições de qualquer segmento ou porte, pois amplia a visão estratégica do negócio, permitindo que as organizações conheçam o cenário em que estão atuando.

Figura 2 - Análise SWOT



Fonte: TCU (2010, p.10).

Utilizando a análise SWOT, o modelo de planejamento proposto traz um diagnóstico ambiental, evidenciando os aspectos internos e externos que podem interferir de alguma forma no funcionamento da AUDIN/UFPB. No que tange às capacidades internas, foram evidenciados seus pontos fortes e fracos. Quanto ao ambiente externo, foram apontadas as oportunidades e as ameaças que podem interferir na execução das atividades desempenhadas na Unidade.

A análise SWOT é uma importante ferramenta de gestão utilizada por diversas instituições, proporcionando uma visão global do ambiente organizacional, e sua utilização pela auditoria interna da UFPB possibilitará uma mudança de estratégia na Unidade, garantindo resultados positivos.

Esse modelo de análise permite, assim, posicionar as oportunidades e ameaças do ambiente externo, de acordo com as forças e fraquezas internas à empresa, identificando a capacidade ofensiva e defensiva da mesma, bem como suas vulnerabilidades, permitindo estruturar o pensamento para criação de novas visões e objetivos estratégicos alinhados às possibilidades da organização. (GUERRA; RIBEIRO, 2019, p. 5).

Logo, a análise SWOT serve para subsidiar tanto o planejamento, como para detectar – diagnosticados os pontos fracos – a direção que deverá ser seguida visando a melhoria dos resultados dos indicadores aferidos, representando uma importante ferramenta de administração, cujas informações irão respaldar o planejamento de médio e longo prazo.

Quanto ao objetivo, esta pesquisa pode ser classificada como exploratória visto que buscou evidenciar os principais fatores, internos e externos, que afetam o andamento das atividades desenvolvidas na Audin/UFPB, com vistas à proposição de alternativas visando a solução dos problemas apontados.

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 51-52) a finalidade da pesquisa exploratória é “proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa [...]”.

Gil caracteriza a pesquisa exploratória afirmando que esta tem por objetivo

[...] proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm por objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. (GIL, 2002, p.41).

O método de abordagem escolhido para o desenvolvimento da pesquisa foi o método hermenêutico que, segundo Richardson (2017), permite que o pesquisador entre no universo da análise, interpretando as teorias e os processos inerentes a determinado objeto de estudo. Optou-se por esse método por considerá-lo o mais indicado para uma interpretação mais aproximada da realidade, considerando a complexidade e amplitude do tema, que demanda uma compreensão mais apurada das teorias e conceitos formulados.

Para análise dos dados coletados foi utilizada a abordagem qualitativa que, para Minayo (1994, p. 21), “responde a questões muito particulares”. Isso se explica porque foi analisado o contexto específico em que a realização de um diagnóstico ambiental poderá contribuir para melhoria das atividades na Audin/UFPB, analisando os aspectos particulares e preponderantes que podem prejudicar o andamento normal das atividades.

Visando facilitar a compreensão do presente estudo, a figura 3 apresenta as fases em que a pesquisa se desenvolveu.

Figura 3 - Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

Dessa forma, a pesquisa foi desenvolvida em três etapas, a saber:

A primeira etapa consistiu na análise dos PAINTs e RAINTs, instrumentos que a Unidade de Auditoria Interna utiliza no planejamento das ações de auditoria, produzidos no período compreendido entre 2016 a 2018.

Na segunda etapa foi realizado o diagnóstico ambiental da Audin/UFPB, a partir da análise SWOT, apontando os principais fatores que interferem no andamento dos trabalhos de auditoria.

A terceira e última etapa finaliza a pesquisa, apresentando a análise e discussão dos resultados e a proposta de planejamento estratégico para a Unidade de Auditoria Interna da UFPB para o ano 2020.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A expressão “administração pública” assume significados distintos, dependendo do contexto em que é empregada. Quando aplicada em sentido amplo está se referindo tanto aos órgãos de governo, aos quais cabem as funções políticas, quanto aos órgãos administrativos, responsáveis pela execução dos planos de governo estabelecidos pelos órgãos governamentais.

Partindo da noção de que administrar compreende planejar e executar, Di Pietro (2018) ensina que, quando aplicado em sentido amplo, o termo "administração pública" abrange tanto os órgãos governamentais, que têm a função de comandar, assim como os órgãos administrativos, que compõem a chamada administração pública em sentido estrito, cuja função é executar os planos de governo.

Pode-se concluir, portanto, que a administração pública é formada por todo o aparelhamento do Estado, organizado para a prática de atos visando atender ao interesse da coletividade, ou seja, buscando satisfazer as necessidades da sociedade.

Mello (2009) destaca que, no Estado Democrático de Direito, a função pública corresponde à atividade que se exerce objetivando atender ao interesse público, através dos poderes conferidos pelo ordenamento jurídico e acrescenta que, a doutrina majoritária entende que há uma tripartição de funções do Estado: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional. Essas três funções estão distribuídas entre os Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo cria as leis, baseadas na vontade geral da população, o Poder Executivo aplica as leis, e o Judiciário, quando ocorre a inobservância dos preceitos legais, aplica sanções aos infratores.

O referido autor acrescenta, ainda, que essa tripartição de poderes foi idealizada pelo Barão de Montesquieu¹, cujo propósito foi impedir a concentração de poderes e, por conseguinte, preservar a liberdade dos homens contra os abusos praticados pelos governantes. Essa Teoria da Separação dos Poderes, também conhecida como "Sistema de Freios e Contrapesos", buscava equilibrar as funções que caberiam a cada poder, de forma que os atos praticados por cada um deles fossem controlados pelos demais, evitando abusos no exercício das atribuições inerentes a cada poder.

¹ Montesquieu foi um dos mais importantes filósofos e pensadores do iluminismo francês. Crítico do absolutismo e do catolicismo e defensor da democracia, sua principal obra “O Espírito das Leis”, publicada em 1748, é um tratado de teoria política, no qual o autor aponta para a divisão dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/montesquieu/>. Acesso em: 06 jul. 2019.

Assim, para cumprir o seu papel de gerir os recursos públicos em prol da satisfação dos interesses coletivos, o administrador público está sujeito a um conjunto de normas e princípios consubstanciados em leis e regulamentos que visam limitar a sua atuação. Como norma maior do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), enumera os princípios que devem orientar toda a atividade da Administração Pública. Alguns estão previstos expressamente, outros de forma implícita, mas todos devem ser igualmente observados pelos administradores públicos.

Toda essa ordem jurídica, no entanto, se mostrou limitada para lidar com algumas situações impostas pelas mudanças globais, a exemplo de questões de ordem social, econômica e política, decorrentes de um fenômeno que atingiu vários países, inclusive o Brasil. Esse fenômeno mundial, denominado globalização, trouxe vários desafios para os administradores públicos, que passaram a lidar com situações específicas, relacionadas ao novo contexto mundial.

Diante das limitações do Estado em resolver as demandas judiciais que surgiam em decorrência da nova conjuntura internacional estabelecida pela nova ordem global, a Administração Pública precisou modificar a forma de mediação dos conflitos, e as normas jurídicas internas passaram a conviver com o Direito internacional. Este assunto será tratado no tópico seguinte.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GLOBALIZAÇÃO

A globalização é um processo irreversível, econômica e socialmente falando, que estabeleceu uma maior integração entre os países.

Apesar de ter promovido o acesso a novas tecnologias e a diversificação econômica entre os países ditos em desenvolvimento, o processo de globalização é uma temática que desperta muitas críticas por parte dos diversos setores da sociedade.

Por meio da globalização, passou-se a ter uma maior integração econômica e cultural entre os povos, e este novo cenário trouxe alguns desafios para o Estado e para a Administração Pública em geral, havendo a necessidade de uma readequação das atividades a serem desenvolvidas.

No Brasil, a globalização trouxe alguns desafios para os governantes, que tiveram que se adaptar às novas exigências advindas do processo. Foi necessário adequar as estruturas administrativas ao novo cenário que surgia, baseado nas exigências impostas pelos mercados globalizados e na crescente evolução tecnológica, estabelecendo uma mudança significativa no

papel do Estado como forma de atender às demandas de um mercado cada vez mais competitivo.

Um dos aspectos mais criticados da globalização é o fato de que, diferentemente do que se pensava, não houve redução nos índices de pobreza. Nas palavras de Stiglitz (2002, p. 31-32),

Apesar das repetidas promessas de redução dos índices de pobreza feitas durante a última década do século XX, o número dos que vivem na miséria efetivamente aumentou e muito. Isso ocorreu ao mesmo tempo que a renda total do mundo elevou-se, em média, 2,5 por cento ao ano.

Alinhada a esse entendimento, Piana (2009) destaca que, apesar de promover um maior intercâmbio entre os países, a globalização trouxe várias contradições nesse processo de integração entre os povos como, por exemplo, o aumento do desemprego, a exclusão social, o aumento da pobreza, entre outros. A autora ressalta que tudo isso ratifica a lógica do capital, aumentando a concentração da riqueza em alguns setores e o acirramento da desigualdade social.

Assim, verifica-se, portanto, que as promessas feitas inicialmente não se cumpriram. Ao contrário, as desigualdades foram agravadas e os benefícios econômicos prometidos não foram alcançados por todos os países.

Para enfrentar os desafios impostos pela globalização, o Estado brasileiro teve que se adequar a essa nova realidade e aos desafios oriundos desse novo modelo sem, contudo, abrir mão da sua autonomia, respeitando a soberania nacional.

Teve que mudar a maneira como vinha gerindo as políticas públicas, de forma a promover uma maior inclusão social. Esse foi um dos maiores desafios impostos aos gestores.

Na visão de Stiglitz (2002), em certas situações a globalização trouxe menos benefícios do que o esperado, gerando problemas, inclusive, para o meio ambiente e para os processos políticos. Além disso, alguns países não conseguiram acompanhar o ritmo das mudanças e não tiveram tempo suficiente para uma adaptação cultural.

Considerando os aspectos apresentados, torna-se perceptível que a globalização trouxe diversos problemas para os Administradores Públicos, não apenas a nível de contas públicas, mas também no campo social. Esses problemas, típicos de um capitalismo globalizado, fragilizaram alguns Estados-Nações, que passaram a ficar cada vez mais dependentes do capital estrangeiro, elevando o índice de endividamento externo.

Stiglitz (2002, p. 48) aduz que,

A globalização em si não é nem boa nem ruim. Ela tem o poder de fazer um enorme bem [...]. Mas em muitas partes do mundo, não trouxe benefícios comparáveis. Para muitos, a globalização assemelha-se mais a um desastre iminente.

A globalização trouxe uma nova realidade para a Administração Pública brasileira, que precisou modificar a sua forma de atuação para adaptar-se ao novo cenário de constantes mudanças. A sociedade tornou-se mais consciente, passando a exigir mais qualidade na prestação dos serviços públicos postos à sua disposição, promovendo uma alteração na forma de gerir os recursos.

Peter e Machado (2014) asseveram que essa nova ordem global exigiu o equilíbrio financeiro das contas governamentais, colocando em evidência questões relativas à eficiência da máquina administrativa na administração dos recursos públicos.

Dessa forma, houve a necessidade de fortalecer estrategicamente o Estado, uma vez que a sociedade passou a exigir dos administradores mais eficiência na gestão do erário público, de forma a atender às novas demandas sociais que surgiam, impulsionadas pelo novo contexto global.

Matias-Pereira (2014, p. 272), argumenta que “os impactos das transformações socioeconômico-ambientais e políticas no mundo contemporâneo estão afetando e exigindo maior capacidade de resposta do Estado [...] às demandas da sociedade.” Os usuários dos serviços públicos passaram a cobrar do Estado uma atuação mais efetiva na concretização das políticas públicas.

A globalização é um processo contínuo, que trouxe para os Administradores Públicos uma nova responsabilidade – adaptar a gestão dos recursos públicos à nova configuração trazida pelo ambiente globalizado, que trouxe reflexos para as mais diversas áreas da sociedade, entre elas, o gerenciamento dos problemas sociais pelo sistema jurídico nacional. Dessa forma, o processo de globalização também trouxe algumas implicações para o Direito.

Algumas normas se mostraram ineficientes para a resolução de conflitos pois, segundo Cademartori (2010, p. 269), nesse cenário globalizado, o principal desafio enfrentado pela Administração Pública é “como pacificar, mobilizar e controlar forças sociais que [...] apresentam novas formas de segmentação ao mesmo tempo em que são superadas as velhas barreiras sociais.”

A ordem jurídica nacional passou a lidar com situações diversificadas, que demandavam uma interpretação diferenciada da legislação local a ser aplicada no caso concreto. Dessa forma, as transformações provocadas pela globalização forçaram o Estado a reformular o seu sistema jurídico, de forma a satisfazer às exigências da sociedade.

Em sede de recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal - STF já se pronunciou sobre litígio envolvendo questões internacionais. No Recurso Extraordinário RE 543.943 PR, de relatoria do Ministro Celso de Mello, que versou sobre a isenção de tributo municipal concedida pela União a um país estrangeiro, o Supremo decidiu que a vedação imposta pela artigo 151, inciso III da Constituição Federal², não se aplicaria ao caso em tela, uma vez que, nessa situação, a União estava atuando na condição de pessoa jurídica de direito internacional público, em cujas prerrogativas está incluída a possibilidade de celebrar tratados internacionais que tratem de exoneração tributária, mesmo envolvendo tributos locais.

O Tribunal decidiu que a vedação estabelecida na norma constitucional supramencionada, restringe-se à União na condição de pessoa jurídica de direito público interno, conforme se verifica nos seguintes trechos da decisão:

A cláusula de vedação inscrita no art. 151, inciso III, da Constituição – que proíbe a concessão de isenções tributárias heterônomas – é inoponível ao Estado Federal brasileiro (vale dizer, à República Federativa do Brasil), incidindo, unicamente, no plano das relações institucionais domésticas que se estabelecem entre as pessoas políticas de direito público interno.

[...] inconfundível com a posição institucional de soberania do Estado Federal brasileiro, que ostenta, este sim, a qualidade de sujeito de direito internacional público e que constitui, no plano de nossa organização política, a expressão mesma de uma **comunidade jurídica global**, investida do poder de gerar uma ordem normativa de dimensão nacional e total, essencialmente diversa, em autoridade, eficácia e aplicabilidade, daquela que se consubstancia nas leis e atos de caráter simplesmente federal. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Conforme observado no julgado acima, a jurisprudência brasileira já firmou entendimento que existe uma ordem jurídica global, que busca uniformizar as regras do Direito, promovendo a integração entre as normas locais e o Direito internacional, de tal forma que as normas constitucionais vigentes sejam interpretadas considerando esse novo cenário mundial, sem abrir mão, contudo, da soberania nacional.

Nesse ambiente, os gestores devem dispor de mecanismos que possibilitem um maior controle dos impactos causados pela globalização na gestão pública, bem como, disponibilizar instrumentos que permitam o acompanhamento, por parte da sociedade, da execução orçamentária e financeira.

Em um cenário globalizado, onde a Administração Pública teve que mudar a forma como atuava anteriormente para se adaptar à nova realidade que lhe foi imposta, a auditoria

² O artigo 151, inciso III da CF/88 prevê que é vedado à União conceder isenção de tributos cuja competência para instituí-los seja dos Municípios, dos Estados ou do Distrito Federal. (BRASIL, 1988).

governamental mostra-se de fundamental importância para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, com vistas a evitar eventuais falhas na sua utilização.

A principal função da auditoria governamental, em especial a auditoria interna, é assegurar o fiel cumprimento das normas que regem a atuação do gestor público, garantindo que todos os atos administrativos sejam pautados nas normas e princípios impostos pelo ordenamento jurídico pátrio.

Dessa forma, nesse cenário globalizado, a auditoria interna governamental é uma importante ferramenta posta à disposição dos gestores públicos para auxiliá-los na tomada de decisões, contribuindo para o fortalecimento e aprimoramento da gestão.

2.1.1 Globalização e Reforma do Aparelho do Estado - A Nova Gestão Pública

A globalização teve um papel fundamental na Reforma do Aparelho do Estado brasileiro. As mudanças que surgiram na relação entre o Estado e a sociedade, impulsionadas pelo novo cenário global, trouxeram a necessidade de reorganizar as estruturas administrativas para atender as novas exigências do mundo globalizado. Segundo Cademartori (2010, p. 267), diante da dissonância entre a política estatal e as condições impostas pela nova ordem que surgiu, “tornou-se necessário o advento de uma nova forma de organização mundial do poder econômico e político-administrativo.”

Dentro dessa perspectiva, Bresser-Pereira (2006) ressalta que, com a globalização, a função primordial dos Estados passou a ser a de possibilitar a competitividade internacional de suas economias, ou seja, garantir que suas economias pudessem competir em nível mundial.

A nova conjuntura política mundial exigia a modernização do Estado brasileiro, com a implantação de um novo modelo de gestão pública, focado na eficiência e na qualidade das políticas públicas em prol da população, de forma a atender aos anseios da sociedade. Bresser-Pereira (2006, p. 24) destaca que, “a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda.”

Trosa (2001) alerta que a Administração Pública deve acompanhar as evoluções fundamentais, como por exemplo a globalização, que aumentou a pressão da população, que passou a exigir serviços públicos com mais qualidade, e essa mudança de postura exigia do Estado uma nova forma de gestão, através da descentralização de responsabilidades e da obrigação de prestar contas dos resultados de suas ações.

Nesse contexto, para superar as deficiências do antigo modelo estatal que havia se tornado ineficaz, foi realizada uma reforma visando adequar a atividade estatal ao novo paradigma mundial, adaptando a estrutura organizacional do Estado a esse novo cenário, que demandava uma redução da presença do Estado na economia, e a conciliação entre a política econômica e social e o mercado globalizado.

A reforma gerencial da gestão pública, realizada no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, teve início no ano de 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que estabeleceu as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, e que tinha como principal proposta substituir a administração burocrática pela administração gerencial. Entre os objetivos globais presentes no PDRAE, está o aumento da “governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.” (BRASIL, 1995a, p. 56).

Essa reforma promoveu uma mudança significativa no aparelhamento estatal. Matias-Pereira (2016) assinala que, a partir de então o Estado brasileiro passou a assumir a função de “Estado gerencial”, não tendo mais a responsabilidade direta de promover o desenvolvimento econômico e social através da produção de bens e serviços, transferindo para o setor privado aquelas atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. Dessa forma, houve uma mudança na função do Estado, que passou a ser o agente regulador do desenvolvimento econômico e social e não mais o responsável direto.

Nesse sentido, a reforma buscou basicamente “substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada.” (BRASIL, 1995a, p. 58).

A administração pública gerencial implicou numa mudança de estratégia na forma de comando, buscando “descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do Estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor.” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 61).

Bresser-Pereira (2002), argumenta que o Estado, que começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII, foi se transformando ao longo da história mundial. Fazendo uma retrospectiva das transformações do Estado ao longo de sua evolução histórica, o autor faz uma análise das formas de gestão assumidas em cada período, até chegar na configuração assumida pela administração gerencial.

Segundo o autor, o século XIX foi marcado pelo Estado liberal, que estabeleceu o Estado de Direito no qual imperava a lei, assumindo um modelo de gestão burocrático. A partir do século XX, o Estado foi se modificando. Passou de liberal-democrático para social-democrático (ou Estado do bem-estar social), permanecendo, porém, burocrático. Em seguida, o Estado passou a ser social-liberal, assumindo o modelo de organização gerencial. O quadro 1 sintetiza os tipos históricos de Estado com suas respectivas formas de gestão.

Quadro 1 - Formas Históricas de Estado

Segundo o Regime Político	Segundo a Forma de Gestão
Estado Absoluto	Administração Patrimonial
Estado Liberal	Administração Pública Burocrática
Estado Liberal-Democrático	Administração Pública Burocrática
Estado Social-Democrático (do Bem-estar Social)	Administração Pública Burocrática
Estado Social-Liberal (Democrático)	Administração Pública Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira (2002).

O autor ressalta, porém, que não se pode afirmar que a cada nova forma de regime político que assumiam, os Estados estariam resolvendo os problemas enfrentados pelos regimes anteriores. Segundo ele, “os problemas colocados pela forma anterior não foram resolvidos pela que a sucedeu, mas foram de alguma maneira enfrentados, foram objeto de tratamento com vistas à sua solução.” (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Na Administração Patrimonial o Estado era considerado propriedade do monarca, não havendo a separação entre o patrimônio público e o privado, ou seja, o interesse privado prevalecia e o nepotismo era uma prática recorrente. (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Para combater a corrupção e o nepotismo da Administração Patrimonialista, surgiu, na segunda metade do século XIX, a Administração Burocrática que tinha, entre outros, os seguintes princípios: profissionalização, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. Nesse modelo, o Estado assumia funções mínimas e executava diretamente os serviços sobre os quais tinha responsabilidade. (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Com o surgimento do Estado democrático, no século XX, aumentou a responsabilidade do Estado na promoção do bem comum, e suas funções sofreram significativa ampliação diante das demandas sociais que emergiam da população. Segundo Matias-Pereira (2014), o Estado burocrático tornou-se incapaz de satisfazer as necessidades da população e, portanto, deu-se o

início da reforma da gestão pública, com a implantação do Estado gerencial, voltado para o cidadão e para os interesses coletivos, destacando-se a transparência na gestão como forma de combater a corrupção.

Nesse contexto, pautada no princípio da eficiência, a reforma gerencial buscava enxugar a máquina administrativa, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do país, estabelecendo no setor público práticas gerenciais oriundas da iniciativa privada, primando pela qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos.

2.2 PRINCÍPIOS E NORMAS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O administrador público deve agir sempre norteado pelo interesse público em detrimento do interesse privado, ou seja, seus atos devem velar pelo interesse da sociedade.

Nesse sentido, Meirelles (2016) ensina que essa supremacia do interesse público em relação ao interesse privado é o embasamento para a desigualdade jurídica existente entre a Administração e os administrados, aduzindo que, essa desigualdade é definida na lei, que estabelece os limites dessa supremacia.

Assim, toda atuação do administrador público, ou seja, daquele que tem a função de administrar o erário público, deve seguir os ditames legais, uma vez que ele estará gerindo os interesses da coletividade.

Nas palavras de Montesquieu³ (1996, p. 166),

[...] trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. [...]
Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder.

Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro impõe aos gestores limites ao exercício das suas atribuições, com o fim de assegurar que o administrador público aja de acordo com as regras constitucionalmente estabelecidas. Sendo assim, o agente público está sujeito a um conjunto de normas jurídicas formado por regras e princípios, tendo como pilar central a Constituição Federal.

Esse sistema normativo visa disciplinar a atuação dos agentes e garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Dentre os diversos instrumentos normativos disciplinadores da atividade administrativa, estão os princípios da administração pública, que estão divididos

³ Montesquieu foi um dos mais importantes filósofos e pensadores do iluminismo francês. Crítico do absolutismo e do catolicismo e defensor da democracia, sua principal obra “O Espírito das Leis”, publicada em 1748, é um tratado de teoria política, no qual o autor aponta para a divisão dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/montesquieu/>. Acesso em: 06 jul. 2019.

em explícitos e implícitos, e os diversos atos normativos, como leis, decretos, portarias, instruções normativas, entre outros.

Buscando chamar atenção para a importância em se atender aos mandamentos constitucionais, o próximo tópico abordará os princípios explícitos da Administração Pública e sua aplicação prática na rotina administrativa, bem como alguns julgados demonstrando o entendimento dos Tribunais Superiores sobre atos que violem esses princípios.

2.2.1 Princípios Explícitos da Administração Pública

Como norma fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, traz um conjunto de regras que visam nortear toda a ação administrativa. O *caput* do artigo 37 prevê um rol de princípios a serem observados pela Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituindo os pilares que irão nortear toda a atividade administrativa. São os princípios explícitos da Administração Pública.

Para Alexandrino e Paulo (2009), os princípios representam as ideias centrais de um sistema, representando as diretrizes que determinam o alcance e o sentido das normas do ordenamento jurídico. São as regras que devem balizar a interpretação e a produção normativa. Oliveira (2013) acrescenta que, por serem fundamentais, os princípios se propagam por todo o sistema jurídico, dando-lhe harmonia e coerência.

Os princípios fundamentais da Administração Pública, previstos expressamente no texto constitucional são os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Meirelles (2016) ensina que tais princípios são os fundamentos da ação administrativa.

Os princípios são, portanto, pressuposto de validade de qualquer ato praticado no âmbito da Administração Pública. Sendo assim, todo aquele investido na função pública deve agir de acordo com os princípios administrativos, sob pena de ter seus atos invalidados, podendo responder por improbidade administrativa e ser responsabilizado criminalmente, conforme o caso.

A) Princípio da Legalidade

Como princípio basilar do ordenamento jurídico, a legalidade impõe ao administrador público a submissão à lei, só podendo ele atuar onde esta expressamente autoriza, ou seja, sua

ação está limitada pela lei, não podendo ele se desviar dos seus mandamentos. Em sentido contrário, para o particular, o art. 5º da CRFB/88 prevê que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, ou seja, aos particulares é lícito praticar qualquer ato que a lei não proíba.

Ao contrário do particular que pode praticar qualquer ato que não seja proibido por lei, prevalecendo a autonomia da vontade, à Administração Pública só é permitida a prática dos atos expressamente previstos em lei, ou seja, não existe autonomia de vontade na atuação administrativa, todos os atos praticados estão adstritos à lei.

Na lição de Di Pietro (2018), o princípio da legalidade representa uma das garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que a lei determina os limites da atuação administrativa cujo objeto seja a restrição ao exercício desses direitos.

Nesse sentido, a legalidade impõe limitações ao poder de império do Estado, protegendo os administrados do arbítrio daqueles que detêm o poder de restringir direitos e liberdades individuais e coletivos. Dessa forma, os agentes do Estado estão limitados pelo princípio da legalidade, só podendo atuar até onde a lei expressamente permite, sendo vedada a prática de qualquer ato para o qual não haja previsão legal.

Percebe-se, portanto, que o administrador público só pode agir estritamente conforme o disposto em lei, respeitando os limites impostos, não podendo atuar além do que a lei determina.

Para ter legitimidade, o ato praticado deve estar conforme a lei que autorizou a sua prática. Qualquer ato praticado em desacordo com este preceito, será um ato inválido, devendo ser anulado por vício de legalidade⁴. O ato eivado de vício de legalidade deve, portanto, ser retirado do mundo jurídico.

B) Princípio da Impessoalidade

A impessoalidade se traduz na noção de igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar a todos que se encontrarem em situação idêntica. Determina, ainda, que é vedado ao agente utilizar as realizações administrativas para promoção pessoal.

De acordo com Mello (2009), o princípio da impessoalidade representa a ideia de que a Administração deve tratar a todos sem qualquer espécie de discriminação, sem favoritismos ou perseguições e que, questões políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa. Esse princípio está diretamente relacionado ao princípio da isonomia, previsto

⁴ A anulação de um ato com vício de legalidade é um ato vinculado, ou seja, é um ato para o qual não existe liberdade de ação, não havendo margem para escolha do agente, que deve praticá-lo obrigatoriamente.

no art. 5º da CRFB/88, que dispõe que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.

O princípio da impessoalidade representa a noção de interesse coletivo, ou seja, todos os atos administrativos devem ser praticados visando atender aos anseios da sociedade, do bem comum, cumprindo o disposto em lei. Assim, a impessoalidade impede que o ato administrativo seja praticado com vistas a atender interesses individuais do agente público, ou de pessoas determinadas, devendo ser realizado de acordo com o comando legal, sem concessão de privilégios ou imposição de obstáculos a quaisquer pessoas.

Um ato praticado em desacordo com esse princípio, não visando o interesse coletivo, ou praticado para atender um fim diferente daquele previsto na norma que autoriza a sua prática, será um ato nulo por desvio de finalidade.

Nesse sentido, a Lei nº 8.429/1992, quando trata dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, aponta uma série de condutas que, se praticadas, constituem violação aos princípios, prevendo que:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.
(BRASIL, 1992).

A impessoalidade também proíbe que a autoridade ou agente público que realizou o ato se beneficie da sua prática. Essa regra está consagrada no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, prevendo que:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988).

Observa-se, assim, que essa segunda acepção da impessoalidade tem por objetivo impedir qualquer tipo de vinculação pessoal entre a prática do ato e o agente responsável pela sua realização, proibindo que haja promoção pessoal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já sedimentou o entendimento no sentido de que a nomeação de parentes para o exercício de cargos públicos constitui violação ao princípio da impessoalidade, conforme se verifica pela leitura da Súmula Vinculante 13, *in verbis*:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para

o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (BRASIL, 2008).

Cumprido ressaltar, porém, que são admitidas exceções à aplicação desse princípio, como é o caso do sistema de cotas, regulamentado pela Lei nº 12.711/2012, segundo o qual é reservado um percentual de vagas para ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico e médio para aqueles que se autodeclararem pretos, pardos e indígenas, cumprindo o critério étnico racial (BRASIL, 2012a). A referida Lei estende-se também às pessoas portadoras de necessidades especiais.

Instado a se pronunciar sobre a exceção prevista no instrumento legal supramencionado, o STF entendeu que essa ação afirmativa é constitucional⁵, e que o seu objetivo seria o de criar um ambiente acadêmico diversificado, buscando superar distorções sociais históricas.

Outro exemplo de exceção à aplicação do princípio da impessoalidade está na própria Constituição Federal de 1988, prevendo tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, conforme disposto no artigo 179 *in verbis*:

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (BRASIL, 1988).

Esse tratamento diferenciado reservado às microempresas e empresas de pequeno porte encontra suporte no inciso XXI do artigo 37 da CF/88, que assim dispõe:

Art. 37

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Dessa forma, essa diferença de tratamento se justifica no princípio da igualdade que pressupõe que aquelas pessoas que estejam em situações diferentes sejam tratadas de forma diferenciada. Segundo Paulo e Alexandrino (2009), esse princípio determina que seja dispensado tratamento igual aos que estejam em situação equivalente, e que os desiguais sejam

⁵ No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, o Plenário do Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a política de cotas para acesso ao ensino superior implantada na Universidade de Brasília (UNB). (BRASIL, 2012b)

tratados de forma diferente, na medida de suas desigualdades. Assim, o princípio da igualdade obriga tanto o legislador quanto o aplicador da lei, determinando igualdade na lei e perante a lei.

Sem esse tratamento diferenciado, as pequenas empresas não teriam condições de concorrer com as multinacionais. Nesse sentido, essa diferenciação de tratamento é plenamente constitucional, pois equipara as empresas que irão participar do certame licitatório, permitindo igualdade de condições para todas as concorrentes.

C) Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade impõe a atuação ética, traduzindo a ideia de honestidade e probidade. Segundo Carvalho Filho (2017) tal princípio obriga o administrador público a obedecer aos preceitos éticos, verificando não só os critérios de oportunidade e conveniência na sua atuação, mas também distinguir o honesto do que é desonesto.

O STF já foi instado várias vezes a se pronunciar sobre possíveis violações ao princípio da moralidade. Em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), o STF reafirmou a tese de que a moralidade administrativa é pressuposto de validade e legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública. Na ADI 2.661, de relatoria do Ministro Celso de Mello, ressaltou-se que toda e qualquer atividade administrativa está subordinada à observância do postulado da moralidade. Nos termos da referida Ação:

O princípio da moralidade administrativa – enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico – condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais. A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do poder público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. (BRASIL, 2002).

Em outro julgado do STF, analisando a ocorrência de nepotismo cruzado em órgão do Poder Judiciário, o princípio da moralidade destaca-se como um dos imperativos a ser observado. No Mandado de Segurança (MS) 24.020, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, foi questionada a nomeação de uma assessora para exercer cargo em comissão em um Tribunal Regional do Trabalho. Ocorre que a referida assessora era nora de outro magistrado que, por sua vez, teria nomeado como sua assessora, a esposa do magistrado com quem esta iria trabalhar, configurando, nos termos do MS em tela, uma troca de favores entre os membros do Judiciário.

Em seu voto, o Ministro Joaquim Barbosa afirmou que essa prática configura o nepotismo cruzado, cujo objetivo seria o de burlar a norma que veda a nomeação de parentes para o exercício de cargos públicos. A tese levantada pelo ministro relator foi de que essa conduta contraria, tanto o princípio da moralidade administrativa quanto o da legalidade, constituindo um ato realizado com desvio de finalidade, senão vejamos:

[...] configurada a prática de nepotismo cruzado, tendo em vista que a assessora nomeada pelo impetrante para exercer cargo em comissão no TRT 17ª Região, sediado em Vitória/ES, é nora do magistrado que nomeou a esposa do impetrante para cargo em comissão no TRT 1ª Região, sediado no Rio de Janeiro/RJ. A nomeação para o cargo de assessor do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade. (BRASIL, 2012c).

O ordenamento jurídico brasileiro possui diversos instrumentos utilizados para controle da moralidade administrativa. Entre eles está a ação de improbidade, prevista no § 4º do artigo 37 da CRFB/88, dispondo que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A regra contida no artigo 37, na época em que a CRFB/88 foi promulgada, tratava-se de uma norma constitucional de eficácia limitada⁶ pois, para produzir efeitos jurídicos, dependia de regulamentação através de lei. Essa regulamentação se deu apenas em 1992, a partir da edição da lei de improbidade administrativa, lei nº 8.429, que estabeleceu os procedimentos aplicáveis nos casos de improbidade.

A Lei nº 8.429/1992, dispõe sobre as sanções cabíveis nos casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, prevendo punições para os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, contra a administração pública.

É oportuno ressaltar que o termo “agente público” envolve qualquer pessoa que tenha algum vínculo com a Administração Pública, mesmo que em caráter provisório. A própria Lei de Improbidade Administrativa definiu o agente público, prevendo em seu artigo 2º que, será agente público “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por

⁶ Normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que têm a sua eficácia condicionada à edição de outro ato normativo. Lenza (2012) observa que são normas de aplicabilidade mediata e reduzida, não tendo o condão de produzir todos os seus efeitos no momento em que a Constituição foi promulgada, ou quando da introdução de novos preceitos por meio de Emendas Constitucionais.

eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

O referido diploma legal prevê, ainda, no art. 3º, que suas disposições se aplicam, inclusive para aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, colaborarem de alguma forma para a prática de atos de improbidade ou que dela obtenham algum tipo de benefício, seja de forma direta ou indireta.

Outro importante instrumento de controle da moralidade administrativa é a ação popular, prevista no inciso LXXIII do art. 5º da CRFB/88, dispondo que,

Art. 5º

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A referida ação está regulamentada, também, na Lei nº 4.717/65, prevendo no art. 18, que a sentença que julgar a ação procedente terá efeito *erga omnes*, ou seja, sua eficácia valerá para todos. Na hipótese de ser julgada improcedente o artigo prevê, ainda, que qualquer cidadão, apresentando novas provas, poderá impetrar outra ação com o mesmo fundamento.

A ação popular é, portanto, um instrumento de defesa dos direitos coletivos, ou seja, o beneficiário da ação será o povo e, segundo Meirelles (2016) terá por finalidade a prevenção ou repressão de atos que possam trazer algum dano ao patrimônio público e, por conseguinte, aos interesses da população em geral.

D) Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade apregoa que os atos administrativos devem ser publicizados, ou seja, impõe à Administração Pública o dever de transparência com relação aos seus atos, dando ampla divulgação para que a sociedade tome conhecimento, ressalvados aqueles atos para os quais o sigilo é indispensável, conforme disposto em lei.

Carvalho Filho (2017) assevera que o princípio da publicidade exige que os atos praticados pela Administração Pública devem ser amplamente divulgados, permitindo, assim, que a sociedade exerça o direito de fiscalizar a legitimidade da conduta dos administradores públicos.

Meirelles (2016) acrescenta que, para ter validade e produzir efeitos perante a sociedade, qualquer atuação da administração pública dotada de consequências jurídicas que ultrapassem

os seus limites de forma a atingir a coletividade, deve ter ampla divulgação, como é o caso das leis, atos e contratos administrativos.

O princípio da publicidade, portanto, é condição de eficácia para os atos da Administração Pública, garantindo a transparência das ações e decisões administrativas, sendo requisito indispensável para a produção de efeitos jurídicos perante terceiros.

Em sede de mandado de segurança, o STF já se pronunciou sobre a violação ao princípio da publicidade. No mandado de segurança MS 26294 DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal entendeu que houve violação ao princípio da publicidade, conforme se verifica na ementa do referido julgado:

EMENTA: VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. I – Não é possível a nomeação de candidato em quadro diverso do qual foi aprovado, ainda que os cargos tenham a mesma nomenclatura, atribuições iguais, e idêntica remuneração, quando inexistente essa previsão no edital do concurso. II – A falta de previsão no edital sobre a possibilidade de aproveitamento de candidato aprovado em certame destinado a prover vagas para quadro diverso do que prestou o concurso viola o princípio da publicidade, norteador de todo concurso público, bem como o da impessoalidade e o da isonomia. (BRASIL, 2012d).

O Mandado de segurança em tela foi impetrado contra decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que anulou o ato de nomeação de um candidato em concurso para o cargo de Oficial de Justiça no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. O CNJ decidiu pela ilegalidade da nomeação, pois o referido candidato havia prestado concurso para outro cargo, de carreira diversa daquela para o qual havia sido nomeado. Ademais, os concursos para ingressar nos cargos também eram distintos.

O STF ratificou o entendimento do CNJ se pronunciando também pela ilegalidade da nomeação. Em seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski argumentou que a referida nomeação violaria vários princípios constitucionais, inclusive o princípio da publicidade, em razão da inexistência de previsão no edital do concurso para a hipótese de aproveitamento do candidato em outro cargo, mesmo com atribuições semelhantes. E completa o seu voto afirmando que o edital “é a lei do concurso, vinculando a Administração Pública e os candidatos interessados, não podendo ocorrer posteriores modificações, justamente para preservar a segurança jurídica, a moralidade e a impessoalidade.” (BRASIL, 2012d).

O princípio da publicidade guarda estreita relação com o direito à informação, garantia fundamental prevista no inciso XXXIII do art. 5º da CRFB/88, nos seguintes termos:

Art. 5º

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(BRASIL, 1988).

O dispositivo constitucional garante o acesso a informações não apenas de interesse pessoal, mas também, de interesse coletivo. Inserido no rol dos direitos individuais, o acesso a informações é tutelado, ainda, pelo direito de petição junto ao Poder Público, bem como pelo direito de obtenção de certidões, assegurados pelas alíneas “a” e “b” do inciso XXXIV do mesmo artigo, permitindo ao cidadão postular junto à Administração Pública, independentemente do pagamento de taxas, visando a defesa de “direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” e também para a “obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal”. (BRASIL, 1988).

Caso haja recusa por parte da autoridade responsável por fornecer a informação solicitada pelo cidadão, a Constituição Federal prevê, no inciso LXXII do art. 5º, a possibilidade de se impetrar junto ao Poder Judiciário, o *habeas data*, visando a exibição ou retificação de dados arquivados em registros públicos.

O artigo 5º, inciso LXXII da CRFB/88, dispõe que o *habeas data* é a ação cabível para “assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público” e, ainda, para “a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”. (BRASIL, 1988).

De acordo com Bulos (2018), essa é uma inovação da Carta Constitucional de 1988, uma vez que, na vigência da Constituição Federal de 1967, esse instrumento de defesa do direito à informação já assegurava, através de mandado de segurança, os direitos hoje tutelados pelo *habeas data*, porém, o Poder Judiciário agia com bastante cautela para não ir de encontro às determinações do regime militar. Com a promulgação da Constituição de 1988, esse direito passou a ter status de norma constitucional.

A referida ação é fundamentada, ainda, na Lei nº 9.507/97, que ampliou as hipóteses de cabimento do *habeas data*, para permitir a sua utilização quando houver a necessidade de complementação de dados pessoais, nos termos do artigo 7º, inciso III. (BRASIL, 1997)

O direito à informação é, portanto, um direito fundamental, constitucionalmente previsto, devendo ser respeitado e garantido a todos os cidadãos indistintamente.

Nesse sentido, em 2011 foi aprovada a Lei nº 12.527, que regula o acesso à informação previsto no texto constitucional, dispondo sobre os procedimentos que deverão ser observados pelos órgãos da Administração Pública. Estão subordinados ao regime da referida lei, todos os entes da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo os órgãos integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além das Cortes de Contas e Ministério Público. Estão, ainda, subordinadas ao regime desta lei, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos.

Nos termos do artigo 5º da referida lei “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.” (BRASIL, 2011).

Marinela (2018) destaca que, a publicidade não se confunde com publicação, sendo esta apenas uma das formas de se dar publicidade aos atos. A título de exemplo, a autora acrescenta que a publicidade poderá ocorrer através da “cientificação pessoal no próprio processo, por meio do correio, divulgação em diário oficial ou jornal de grande circulação, ou até mesmo mediante sessões realizadas de portas abertas, como na licitação [...]” (MARINELA, 2018, p. 87).

Como regra, para terem validade, todos os atos da Administração Pública devem ser publicizados, exceto aqueles que têm o sigilo garantido na forma da lei. A própria Lei de Acesso à Informação prevê essa ressalva no inciso I do artigo 3º, quando enumera as diretrizes a serem observadas pela Administração Pública, prevendo a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.

Convém ressaltar que, contrariar o princípio da publicidade poderá ensejar um ato de improbidade, previsto na Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, conforme disposto no inciso IV do artigo 11, *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

(BRASIL, 1992).

Nesse contexto, verifica-se que o princípio da publicidade é uma garantia que possibilita ao cidadão o direito de fiscalizar a atuação do Poder Público, prevenindo a ocorrência de práticas ilegais que causem danos ao erário.

E) Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, também conhecido como princípio da qualidade dos serviços públicos, determina que a atividade administrativa deve ser exercida de forma a garantir a maior produtividade possível, reduzindo desperdícios e aumentando o rendimento funcional. Foi inserido na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, que promoveu a Reforma do Estado.

A eficiência administrativa, porém, já estava prevista no ordenamento jurídico nacional antes de ser alçada ao patamar de norma constitucional. A Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, já colocava a eficiência como um dos requisitos para atestar uma prestação de serviço com qualidade, caracterizando o que seria o serviço adequado. Nos termos do § 1º do artigo 6º “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, **eficiência**, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. (BRASIL, 1995b, grifo nosso).

Nesse sentido, em 2017, foi aprovada a lei nº 13.460, que disciplina a proteção e defesa do usuário dos serviços públicos, prevendo uma série de direitos básicos para os usuários desses serviços. Entre eles, destaca-se a possibilidade de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços prestados.

Na lição de Meirelles (2016), o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja realizada de forma a produzir o melhor resultado possível, atendendo o interesse coletivo.

Di Pietro (2018) aborda o princípio destacando dois aspectos relacionados à eficiência administrativa. Primeiro a autora ressalta a maneira como o agente público deve atuar, sempre buscando desempenhar suas atribuições de maneira a alcançar os melhores resultados. O segundo aspecto evidenciado pela autora diz respeito à organização da própria Administração Pública, que também deve primar pela boa prestação dos serviços postos à disposição da sociedade, na busca por resultados satisfatórios.

Assim, de acordo com o entendimento da referida autora, a eficiência administrativa está relacionada à atuação individual dos agentes públicos, bem como, aos atos inerentes à Administração, incluindo seus órgãos, instituições, atos normativos, enfim, todo o aparelhamento do Estado deve estar voltado a uma prestação de serviços com qualidade.

Portanto, toda e qualquer atuação dos agentes públicos deve estar pautada na busca pela eficiência administrativa, com vistas a alcançar resultados positivos, com o mínimo possível de desperdícios. Desse modo, os administrados, principais destinatários dos serviços públicos,

terão a contrapartida esperada do montante dos impostos recolhidos aos cofres públicos, que devem ser revertidos em serviços públicos eficientes.

A figura 4 sintetiza a força normativa que os princípios explícitos exercem sobre a Administração Pública.

Figura 4 - Princípios Explícitos da Administração Pública



Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

Os princípios representam as ideias centrais do sistema normativo, de onde se pode concluir que a mera observância das leis não é suficiente para que a Administração Pública cumpra o seu papel dentro do ordenamento jurídico. É preciso que haja compatibilidade entre a conduta administrativa e os valores enunciados pelos princípios, conferindo legitimidade aos atos praticados.

No próximo tópico será feita uma breve apresentação de outras diretrizes que também devem nortear a atividade administrativa.

2.2.2 Outros Princípios e Normas Aplicáveis à Administração Pública

Além dos princípios expressos na Constituição Federal, a Administração Pública está vinculada a outras diretrizes que, apesar de não estarem expressamente previstas no texto

constitucional, são igualmente obrigatórias. São os princípios implícitos da Administração Pública, além de normas infraconstitucionais, editadas para regular a atividade administrativa.

Entre os princípios implícitos que regem a Administração Pública, pode-se citar os seguintes: a) princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado; b) princípio da proporcionalidade; c) princípio da autotutela; d) princípio da motivação.

A) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado

De acordo com esse princípio, as atividades administrativas devem ser realizadas visando sempre atender ao interesse da coletividade e, na lição de Di Pietro (2018) a supremacia do interesse público prevalece tanto no momento em que uma lei está sendo elaborada, como na sua efetiva aplicação.

Dessa forma, o referido princípio deve guiar tanto o Poder Legiferante, no momento da elaboração das normas jurídicas, quanto o aplicador da lei, vinculando a Administração Pública e legitimando os atos praticados. Nesse contexto, o interesse privado está subordinado à ação do Estado em prol da sociedade, ou seja, havendo uma situação de conflito que envolva os interesses de uma determinada pessoa e o interesse público, prevalece o interesse coletivo.

A primazia do interesse público em detrimento do interesse privado advém da própria ordem jurídica que, disponibiliza os meios necessários para sua aplicação em cada caso concreto. Verifica-se a aplicação desse princípio em diversas situações em que a Administração atua como, por exemplo, em algumas hipóteses de intervenção do Estado na propriedade privada.

Carvalho Filho (2017) leciona que, quando intervém na propriedade privada, o Estado está restringindo o seu uso, e, logicamente, o particular ficará insatisfeito com a intervenção estatal no seu patrimônio. Essa intervenção, porém, estando respaldada pelo interesse público, justifica a atuação estatal, mesmo contrariando interesses privados.

O instituto da desapropriação está regulado na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso XXIV, prevendo que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro [...]” (BRASIL, 1988).

Portanto, mesmo não havendo a concordância do particular, a ação interventiva do Estado se justifica, em benefício do bem comum, dentro dos limites estabelecidos pela ordem jurídica e tendo como parâmetro a proteção dos interesses da sociedade.

Ainda no texto constitucional, estão previstas três modalidades de desapropriação. Duas são aplicáveis nos casos de descumprimento da função social da propriedade, para as quais o pagamento da indenização será realizado com títulos da dívida pública e não em dinheiro, previstas nos artigos 182, § 4º (propriedade urbana) e 186 (propriedade rural).

A terceira forma de desapropriação, prevista no artigo 243 da Lei Maior, é a expropriação, que pode atingir tanto a propriedade urbana quanto a rural, de qualquer região do país, onde forem cultivadas plantas psicotrópicas ou onde for constatada a exploração de trabalho escravo, hipóteses em que o proprietário expropriado não terá direito à qualquer tipo de indenização e ainda ficará sujeito às sanções previstas em lei.

Observa-se, portanto, que, de acordo com previsão constitucional, em regra, o proprietário do imóvel que sofre desapropriação tem direito a uma indenização, que poderá ser em dinheiro ou títulos da dívida pública.

Na lição de Meirelles (2016), a intervenção do Estado na propriedade privada está fundamentada na necessidade ou na utilidade pública, porém, deve estar respaldada em lei que autorize o ato interventivo, disciplinando a sua execução. Assim, a intervenção não pode ser realizada de forma arbitrária e sem motivação.

A Administração Pública possui algumas prerrogativas que, na visão de Di Pietro (2018), conferem ao Poder Público legitimidade para aplicar a vontade da lei de forma a submeter a vontade individual aos seus mandamentos. Nessa linha, Carvalho Filho (2017) assevera que os poderes administrativos quando outorgados aos agentes públicos, possibilitam a sua atuação no sentido de atender os interesses da sociedade.

Sendo assim, quando fundamenta a sua atuação na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, o Estado está exercitando um poder-dever de agir, poder esse que não pode ser renunciado e nem pode ultrapassar os limites impostos pela legislação, devendo estar sempre pautado no interesse coletivo.

B) Princípio da Proporcionalidade

Determina que os atos administrativos, para serem válidos, devem ser exercidos na extensão necessária ao atendimento do interesse público. Na lição de Mello (2009, p. 110), “os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam”.

Segundo Marinela (2018) deve haver equilíbrio entre a atuação administrativa e a finalidade que se deve alcançar. Para a autora, o sacrifício individual exigido das pessoas deve ser proporcional ao benefício gerado para a coletividade, com vistas a não sobrecarregar uma das partes da relação.

O princípio da proporcionalidade, portanto, exige da autoridade administrativa prudência no momento de exercer o seu poder de império, aplicando medidas justas e compatíveis com a finalidade pública exigida para cada situação concreta, de forma a não tornar a sua atuação desproporcional e injusta.

C) Princípio da Autotutela

O princípio da autotutela, estabelece que a Administração Pública pode rever seus próprios atos, anulando os atos ilegais e revogando aqueles que se tornaram inoportunos. Portanto, ao verificar que determinado ato foi realizado com vício de legalidade, por violar algum preceito legal, que o tornou um ato inválido, o Poder Público tem o dever de anular esse ato ilegal, sem a necessidade de recorrer ao Judiciário.

Por outro lado, ao identificar que um determinado ato se tornou inoportuno, como por exemplo, uma lei que se tornou obsoleta diante das mudanças ocorridas no meio social ao longo do tempo, a Administração Pública deve revogar esse ato.

O STF já firmou entendimento de que a Administração Pública pode rever seus próprios atos, conforme estabelecido nas Súmulas 346 e 473. A Súmula 346 prevê que “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos” (BRASIL, 1963). Nesse mesmo direcionamento, a Súmula 473 da Suprema Corte estabelece que:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969)

O referido princípio está previsto, ainda, no artigo 53 da lei nº 9.784/99 que determina que “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.” (BRASIL, 1999).

Cumprido ressaltar que o princípio da autotutela não afasta a apreciação do Poder Judiciário que, caso seja provocado, poderá exercer o controle de legalidade sobre os atos praticados pela Administração Pública, determinando a sua anulação.

D) Princípio da Motivação

O princípio da motivação determina que todos os atos realizados pela Administração Pública devem ser devidamente fundamentados, demonstrando os motivos que justificaram a sua prática, ou seja, o agente responsável pelo ato deve apresentar o fundamento jurídico que autorizou a sua realização, ou seja as normas que embasaram a prática do ato, bem como os seus pressupostos fáticos, que são as situações que ensejaram a sua realização.

Nesse sentido é a lição de Meirelles (2016, p. 111), afirmando que, a motivação “deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda.” O referido autor acrescenta ainda que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe entre os seus dispositivos o princípio da moralidade administrativa, a motivação ganhou força normativa, exigindo uma atuação ética por parte do administrador público, que é demonstrada pela exposição dos motivos que determinaram a realização do ato.

Nesse mesmo direcionamento, Di Pietro (2018) ensina que a motivação é uma formalidade exigida para todos os atos praticados pelo Poder Público, uma vez que permite o controle de legalidade exercido sobre os atos administrativos.

A questão da motivação dos atos administrativos já está sedimentada na jurisprudência dos Tribunais Superiores. Em recente julgado, o STF decidiu utilizando como argumento a motivação administrativa. No julgamento dos Embargos de Declaração referentes ao Recurso Extraordinário 589.998, que teve como relator o Ministro Roberto Barroso, a Suprema Corte decidiu que os empregados admitidos pelo regime celetista⁷, que foram contratados através de concurso público, não poderão ser demitidos sem que haja a devida exposição, por escrito, das razões que determinaram a demissão.

Nesse julgado foi fixada a seguinte tese jurídica: “A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados.” (BRASIL, 2018a).

A decisão prolatada pelo Tribunal teve repercussão geral⁸, ou seja, os seus efeitos vão além das partes litigantes, atingindo todas as situações semelhantes e irradiando seus resultados para toda a sociedade.

⁷ O empregado público contratado pelo regime celetista é regido pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), nos mesmos moldes de um empregado da iniciativa privada.

⁸ “O instituto da repercussão geral no recurso extraordinário passou a existir no ano de 2004 com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 45, que promoveu a Reforma do Judiciário. [...] A EC nº 45/04 acrescentou como pressuposto de admissibilidade dos recursos extraordinários a exigência de repercussão geral da questão

A atuação do administrador público é regulada, ainda, por normas infraconstitucionais, como leis, decretos, instruções normativas, portarias, e outros atos normativos que visam limitar os poderes do Estado. A título de exemplo, pode-se citar as seguintes normas infraconstitucionais:

a) Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

b) Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa.

c) Lei complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

d) Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal e que, no caput do artigo 2º também prevê alguns princípios que deverão ser observados pela Administração Pública, quais sejam: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

e) Lei nº 8.666/1993, que prevê normas para licitações e contratos da Administração Pública.

f) Lei nº 10.520/2002, que instituiu uma nova modalidade de licitação, o pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

g) Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

h) Portaria-TCU nº 369, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas referentes ao exercício de 2018, bem como sobre procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas).

constitucional e foi regulada mediante alterações no Código de Processo Civil (CPC) e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL. Notícias do STF. Repercussão geral e sua regulamentação. 20 de dezembro de 2010. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=168514>. Acesso em: 15 mar. 2019).

Diante do exposto, percebe-se que o regime jurídico brasileiro possui diversas normas que visam regular a conduta dos agentes públicos, formando um sistema sancionador que, de acordo com Meirelles (2016), visa punir aquelas condutas que violam a lei e os princípios que regem a Administração Pública.

Entre as atribuições da auditoria interna governamental está o assessoramento aos gestores públicos, através de orientações relativas à forma correta de agir em determinadas situações sem, contudo, interferir na tomada de decisão, haja vista ser esta uma prerrogativa do gestor, não podendo a atividade de auditoria decidir por ele, mas tão somente servir de fonte de informações para auxiliá-lo nas decisões.

Nesse contexto, a auditoria interna governamental surge como uma aliada dos gestores, não apenas para detectar as falhas na gestão mas, sobretudo, para orientá-los quanto às medidas necessárias para a correção das impropriedades, visando mitigar os riscos na administração do erário público.

3 CONTROLE APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

No Estado de Direito, a Administração Pública está vinculada ao cumprimento dos preceitos legais, e suas ações devem estar sempre pautadas pelo interesse coletivo. Nesse sentido, está sujeita a diversos instrumentos que visam limitar a atuação do gestor, no sentido de adequá-la às normas vigentes. Entre esses instrumentos está o controle das atividades estatais, que tem como função primordial assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, Pestana (2014, p. 650) argumenta que “no âmbito do poder público, a atividade de controle pertence à essência dos regimes democráticos e do Estado Democrático de Direito [...], instrumentalizando o controle social sobre as coisas públicas.”

Monitorar a aplicação dos recursos públicos através da função de controle é imprescindível para assegurar a correta aplicação dos recursos, de forma a atingir as metas estabelecidas para cada área, evitando, assim, eventuais desperdícios e melhorando, dessa forma, a eficiência administrativa.

Na lição de Meirelles (2016), ao organizar sua Administração, o Estado de Direito fixa a competência dos seus órgãos e agentes, estabelecendo os tipos e formas de controle que serão aplicados a toda atuação administrativa, visando a defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados.

Nesse mesmo direcionamento, Carvalho Filho (2017) acrescenta que o controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que possibilita o exercício da fiscalização e da revisão da atividade administrativa em todas as esferas de Poder.

É oportuno esclarecer que o controle é uma atividade planejada que, além de fiscalizar e monitorar as ações administrativas com vistas a garantir o cumprimento das normas estabelecidas pelo ordenamento jurídico pátrio, auxilia no planejamento governamental, na medida em que aponta onde estão as eventuais falhas na gestão dos recursos públicos e indica meios legais para a sua correção, contribuindo, dessa forma, para melhorar os resultados administrativos.

Nesse sentido, Fernandes (2016, p. 35) alerta que o controle

Não pode ser uma função sem regramentos, sob pena de transformar o controlador em poder. Assim, há que ter função restrita e limitada a modelo previamente estabelecido, para que possa avaliar a regularidade da conduta que será controlada.

Desse modo, o controle busca estabelecer as balizas mínimas para o exercício da função pública, preservando a segurança jurídica, mas deve ser exercido com base em regras pré-

determinadas, para que não fique ao livre arbítrio do órgão controlador, correndo o risco de ser confundido com um poder arbitrário.

Na visão de Peter e Machado (2014), o controle é uma atividade que se desenvolve em um ciclo, que vai se renovando a partir das informações colhidas, ao mesmo tempo em que produz informações relevantes para a gestão pública. A figura 5 ilustra este ciclo de controle:

Figura 5 - Ciclo do Controle



Fonte: Peter e Machado, 2014.

Analisando a figura 5, percebe-se que a função de controle é uma atividade cíclica, que vai se retroalimentando ao longo da gestão administrativa, monitorando e avaliando a execução dos planos previamente traçados, apontando as falhas e irregularidades evidenciadas, para que a administração pública adote as medidas corretivas cabíveis, contribuindo, assim, para a melhoria da gestão administrativa.

Dessa forma, o controle exercido sobre a Administração Pública é um importante instrumento para a gestão pública em geral, bem como para o cidadão, pois através dele é possível fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, garantindo a sua utilização nas áreas previamente definidas.

Cumprido ressaltar que a função de controle se aplica a todos os órgãos e Poderes do Estado, atingindo seus agentes e todo aquele investido na função pública, sendo uma ferramenta imprescindível para o fortalecimento e aprimoramento da gestão.

O próximo tópico versará sobre a auditoria interna governamental, uma das técnicas que dão efetividade ao controle das contas públicas no Brasil.

3.1 AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL

A auditoria governamental é uma das técnicas utilizadas para dar efetividade ao controle exercido sobre as contas públicas no Brasil, sendo responsável por acompanhar a aplicação dos recursos públicos, visando assegurar o fiel cumprimento das normas que regem a atuação do gestor, que deve agir sempre em consonância com as normas e princípios impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Antes, porém, de tratar da auditoria interna governamental, é necessário apresentar alguns conceitos de auditoria.

Attie (2011, p. 5) define a auditoria como “uma especialização contábil voltada a testar a eficiência e eficácia do controle patrimonial implantado com o objetivo de expressar uma opinião sobre determinado dado.”

Para Silva (2012) a auditoria corresponde a um processo de comparação, realizado com base em verificações, cujos resultados são apresentados através de relatórios. Nesse sentido, Pereira (2018) ressalta que, via de regra, a atividade de auditoria visa a emissão de opinião, fundada em “parâmetros (quantitativos e qualitativos) cotejando a realidade econômica percebida pelo auditor com os padrões exigidos”. (PEREIRA, 2018, p. 26).

Crepaldi (2019) assevera que a auditoria consiste no levantamento, estudo e avaliação sistemática de operações e rotinas relacionadas a demonstrações financeiras de uma instituição.

Com base nos conceitos apresentados, percebe-se, que a atividade de auditoria tem como função preponderante a emissão de uma opinião técnica, baseada na análise dos fatos apresentados, com vistas a avaliar a fidedignidade dos registros financeiros de uma instituição, dando suporte para a correção das eventuais falhas identificadas durante o trabalho de auditoria, de forma que a instituição cumpra os preceitos legais atinentes à sua atividade.

No que tange à auditoria governamental, Peter e Machado (2014) apresentam duas vertentes em que esta pode se desenvolver: a) Auditoria tributária-fiscal, que fiscaliza a questão contributiva, visando identificar e corrigir condutas lesivas praticadas pelos contribuintes, especialmente na área dos tributos, como, por exemplo, o Imposto de Renda e a contribuição previdenciária; b) Auditoria de gestão pública, cujo objetivo é o controle da gestão, verificando principalmente o atendimento dos princípios que regem a Administração Pública e a adequação dos sistemas de controles internos administrativos, buscando corrigir as falhas que causam desperdícios de recursos públicos.

Cumpra ressaltar que o presente estudo abordará a auditoria governamental voltada para a gestão pública, que tem como função primordial verificar o cumprimento dos postulados legais que devem nortear a atuação administrativa.

Silva (2012), evidencia que o conceito de auditoria engloba a noção de *accountability* que, nas palavras do autor, “nada mais é do que a obrigação de responder pelos recursos colocados à disposição. É a obrigação de prestar contas, decorrente de uma responsabilidade que tenha sido delegada [...]” (SILVA, 2012, p. 3).

O dever constitucional de prestar contas, segundo Meirelles (2016), é uma decorrência natural da administração, uma vez que o administrador público está gerindo bens e interesses da coletividade e, portanto, assume um encargo perante a sociedade.

É oportuno ressaltar que a prestação de contas por parte dos agentes públicos é um dever permanente. Nesse sentido, o artigo 31, § 3º da Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê que, “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

Nesse direcionamento, a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, no capítulo IX, que trata da transparência, controle e fiscalização, dispõe que:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (BRASIL, 2000a).

Verifica-se, portanto, que a fiscalização dos atos governamentais é um direito tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro, previsto no próprio texto constitucional e em normas infraconstitucionais, disponibilizando à sociedade os meios cabíveis para acompanhar as contas apresentadas pelos gestores.

Uma das possibilidades de fiscalização das contas públicas disponibilizadas ao cidadão é a participação em audiências públicas, com a finalidade de discutir questões relativas à elaboração do plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), instrumentos de planejamento previstos no artigo 165 da Constituição Federal, utilizados pela Administração Pública para organizar o orçamento e estabelecer as prioridades da gestão.

De acordo com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal:

Especificamente no Brasil, a partir da edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o direito fundamental de acesso à informação, e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, abriram-se novos horizontes para a atividade de auditoria interna governamental que, além de uma maior visibilidade dos trabalhos realizados, passou a ter também maiores oportunidades de contribuir mais diretamente para o alcance dos objetivos das organizações de que fazem parte. Tudo isso vem aproximando a Auditoria Interna das áreas de negócio das organizações, alçando-a a um patamar de maior importância, posto que passou a ser demandada para contribuir mais diretamente nas tomadas de decisão, tendo sua relevância reconhecida pelo nível estratégico das organizações. (BRASIL, 2017a, p. 9).

O conceito moderno de auditoria assumiu uma nova dimensão, com a inclusão da questão ética relacionada à probidade no trato com a coisa pública. Cada vez mais a sociedade acompanha e exige a aplicação dos recursos públicos de forma igualitária, com vistas a promover a assistência necessária a todo cidadão que dela necessite.

Nesse sentido, a transparência na aplicação desses recursos é de fundamental importância para garantir o acompanhamento por parte da sociedade da sua regular aplicação, através do controle social, onde o cidadão participa da gestão por meio das ferramentas postas à sua disposição para fiscalização, a exemplo do portal da transparência, onde podem ser encontrados dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos que compõem a Administração Pública.

Sendo assim, a prestação de contas é um dever do Estado e um direito do cidadão, que obriga o administrador público a primar sempre pela transparência, prestando contas dos seus atos, assegurando, dessa forma, a participação da sociedade na gestão do erário público. Nesse sentido, a auditoria governamental constitui uma ferramenta imprescindível para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

Considerando a vinculação funcional dos membros da Unidade de Auditoria em relação à entidade auditada, a auditoria governamental pode ser interna ou externa.

A auditoria interna é aquela realizada por servidores que integram a estrutura da instituição, ou seja, a Unidade de Auditoria faz parte da estrutura hierárquica da entidade pública e os auditores pertencem ao seu quadro de pessoal. A auditoria externa é aquela realizada por um órgão que não integra a estrutura da organização, como os Tribunais de Contas.

É oportuno esclarecer que o presente estudo limitar-se-á a abordar aspectos relacionados à auditoria interna governamental, apresentando suas principais características e objetivos.

A Instrução Normativa nº 03/2017, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que estabelece os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática

profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, expõe que, através de uma abordagem sistemática e disciplinada, a auditoria interna governamental visa auxiliar as instituições públicas na concretização dos objetivos traçados, prestando serviços de avaliação e consultoria, preservando, contudo, a sua autonomia técnica. (BRASIL, 2017b).

O ato normativo esclarece, ainda, que as atividades desenvolvidas pela auditoria interna governamental têm como destinatários, a alta administração da Instituição da qual faz parte, os demais gestores das diversas unidades administrativas, bem como a sociedade, devendo contribuir para o aprimoramento das políticas públicas implementadas e para a melhoria dos resultados organizacionais.

Vale salientar que, apesar de fazer parte da estrutura organizacional da entidade auditada, a auditoria interna governamental deve desenvolver suas atividades sem qualquer tipo de interferência na determinação do escopo do trabalho, na definição dos procedimentos a serem realizados, na formação da opinião que irá embasar as conclusões relativas ao objeto auditado, bem como na comunicação dos resultados.

Por conseguinte, o auditor interno deve atuar com isenção e imparcialidade, mantendo a objetividade no julgamento e, quando isso não for possível, em virtude de algum laço pessoal, profissional ou qualquer outro motivo que enseje a suspeição do auditor, este deve se declarar impedido para a realização do trabalho.

Crepaldi (2019) argumenta que a auditoria interna tem como objetivo auxiliar os membros da administração, através de análises, apreciações e recomendações relacionadas às áreas examinadas, fornecendo dados relevantes para que a gestão alcance os objetivos planejados. A partir das conclusões da auditoria interna, os gestores poderão eliminar eventuais riscos que comprometeriam a concretização dos planos traçados.

Assim sendo, a equipe de auditores deve adotar uma abordagem fundada no mais alto grau de objetividade, isenta de quaisquer tipos de juízo de valor ou influências que possam comprometer a coleta e avaliação das informações acerca do objeto auditado.

De acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, a Auditoria Interna contribui para a melhoria nos resultados operacionais, auxiliando a organização na concretização dos objetivos planejados, através de uma avaliação sistemática da eficácia nos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos e de governança da instituição. (BRASIL, 2016).

Nessa perspectiva, a auditoria interna governamental é essencial para garantir bons resultados na gestão orçamentária e financeira das instituições, através do apoio técnico

prestado aos órgãos da Administração Pública, tendo um papel fundamental na tomada de decisões, orientando os gestores sobre a forma adequada para administrar os recursos públicos consoante às disposições legais.

3.1.1 Etapas da Auditoria Interna Governamental

De modo geral, pode-se afirmar que o processo de auditoria governamental se desenvolve em três fases: planejamento, execução e conclusão. O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, dispondo sobre as etapas da avaliação como parte das atividades de auditoria interna, enumera as seguintes fases: planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento.

O referido normativo ressalta, porém, que essa não é uma divisão rígida, podendo haver uma flexibilização entre as etapas. Dessa forma, na presente pesquisa serão apresentadas as etapas de planejamento, execução e conclusão.

Peter e Machado (2014) acrescentam uma fase antecedendo o início do planejamento, denominada de pré-auditoria ou análise preliminar, na qual ocorre a delimitação do perfil da entidade onde será realizada a auditoria, através da realização do mapeamento das variáveis ambientais, o que facilitará o planejamento e os trabalhos de campo. Nesta fase, são levantadas informações importantes sobre o objeto que será auditado, contribuindo para a escolha da estratégia a ser adotada na realização da auditoria.

A fase de planejamento consiste na delimitação do objetivo e escopo da auditoria, estabelecendo o prazo para conclusão dos trabalhos. São definidas, ainda, a estratégia, a metodologia e os procedimentos que serão adotados nas análises. Nessa fase, a equipe designada para realizar os exames, elabora o programa de trabalho de auditoria, contendo todas as diretrizes que irão orientar as análises a serem executadas, incluindo a legislação que irá fundamentar o trabalho. Esta fase será objeto de um tópico específico do próximo capítulo, onde será abordado o planejamento na auditoria governamental.

A execução é a fase de coleta e análise das informações e evidências que irão subsidiar os achados e conclusões da auditoria. De acordo com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, na fase de execução, os auditores internos irão:

comparar a situação encontrada com os critérios preestabelecidos no programa de trabalho. Os resultados dessa comparação, ou seja, os achados de auditoria, deverão estar apoiados em evidências suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis. (BRASIL, 2017a, p. 16).

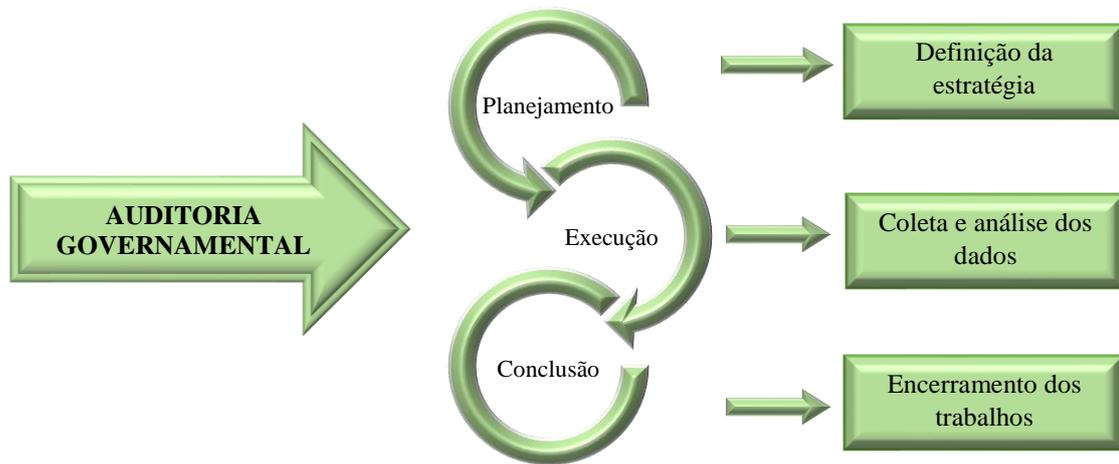
Nessa etapa, são realizados diversos procedimentos, entre eles: reunião de abertura dos trabalhos com os gestores e técnicos responsáveis pelas áreas que serão auditadas; trabalhos de campo, com inspeções físicas; análises documentais; conferência de cálculos; avaliação dos controles internos administrativos; entre outros.

Durante a fase de execução dos trabalhos, a equipe de auditoria deverá ter livre acesso às dependências da Unidade, assim como, aos bancos de dados, processos, e demais documentos relativos ao objeto auditado. Qualquer restrição imposta ao trabalho das equipes de auditoria, dificultando o acesso a informações relativas ao objeto auditado, deverá ser comunicada à Alta Administração da entidade.

A conclusão é a fase de encerramento dos trabalhos, com a emissão do relatório final de auditoria, onde são apontados os procedimentos que embasaram as conclusões da equipe de auditores, a partir das evidências colhidas durante os trabalhos. Esse documento tem por objetivo apresentar ao gestor recomendações e sugestões para correção das falhas apontadas, visando a melhoria nos controles internos administrativos, contribuindo, dessa forma, para o aprimoramento da gestão.

A figura 6 apresenta as etapas da Auditoria Governamental.

Figura 6 - Etapas da Auditoria Governamental



Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

No desenvolvimento do processo de auditoria, as fases que orientam os trabalhos são etapas igualmente importantes, pois irão subsidiar o relatório final a ser encaminhado aos gestores das áreas auditadas.

3.1.2 Técnicas de Auditoria

Durante a etapa de execução dos trabalhos de auditoria, onde são coletados os dados e informações que irão respaldar as conclusões da equipe de auditores acerca do objeto analisado, são utilizadas algumas técnicas que ajudarão na obtenção de evidências suficientes para alcançar os objetivos da auditoria. Peter e Machado (2014), alertam que as evidências devem ser suficientemente relevantes para fundamentar de forma consistente as conclusões e recomendações consignadas nos relatórios finais.

Nesse sentido, a escolha da técnica que será aplicada é essencial para garantir resultados satisfatórios na realização da auditoria. Para evitar erros na escolha, a equipe de auditores deve estar atenta à finalidade de cada técnica, selecionando aquela que for apropriada para o tipo de evidência que está querendo obter, salientando-se que a escolha de uma técnica não exclui a utilização das demais, podendo haver a combinação de duas ou mais técnicas. Sem esgotar o assunto, este tópico abordará as principais técnicas utilizadas pela auditoria governamental.

A) Inspeção Física

A inspeção física é a técnica utilizada quando se quer confirmar a existência de determinado bem tangível. Segundo Peter e Machado (2014), essa técnica consiste na verificação *in loco* realizada pelo auditor, utilizada quando se quer obter uma evidência física. Essa técnica é utilizada, por exemplo, quando se quer confirmar se a quantidade de bens adquiridos corresponde à quantidade de bens armazenados em estoque, confrontando-se os constantes nas notas fiscais com aqueles efetivamente armazenados, considerando o que já foi distribuído ou consumido.

Outro exemplo são as inspeções físicas realizadas em obras e instalações que estão passando por reformas, com vistas a verificar se os procedimentos adotados para execução dos serviços se coadunam com os dispositivos legais pertinentes.

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2017a) determina que, através dessa técnica, o auditor deve comprovar se determinado bem realmente existe, se é autêntico, se a quantidade registrada corresponde à física, se o objeto analisado está de acordo com o que deveria ser, além de avaliar o seu estado de conservação.

Nesse sentido, o exame físico é uma técnica que permite a verificação de bens tangíveis, com vistas à obtenção de evidências físicas que darão suporte às conclusões dos trabalhos de auditoria.

B) Amostragem

A amostragem consiste na aplicação dos procedimentos de auditoria sobre uma parcela da totalidade dos itens que serão analisados. Nos termos do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2017a, p. 85), através da amostragem são coletadas informações de parte de uma população, com o objetivo de “fazer afirmações válidas a respeito de suas características.”

Esta técnica de trabalho, portanto, permite que se chegue a conclusões sobre um todo (população ou universo), partindo da análise de uma parte desse todo (amostra). Para atingir os objetivos da auditoria, contudo, a amostra selecionada deve ter representatividade em comparação ao universo. Assim, para minimizar os riscos na definição da amostra, deve-se fazer uma escolha que alcance uma parcela significativa da população.

Além do tamanho da amostra, outro aspecto a ser considerado na sua definição é o conjunto de características da população a ser analisada. Dessa forma, ao definir uma amostra, o auditor deve estabelecer critérios objetivos e imparciais, evitando ser tendencioso na escolha.

Quando o trabalho a ser realizado estiver relacionado a objetos diferentes, é necessário que se tenha uma estratégia no momento de se definir a amostra, devendo haver um planejamento adequado para sua definição, com vistas a não comprometer a execução dos trabalhos.

C) Observação

A técnica da observação consiste no exame visual das atividades executadas pela unidade auditada, visando identificar deficiências nos procedimentos realizados, não sendo aplicável, segundo Peter e Machado (2014), nos casos que envolvam a análise de problemas específicos. Visa basicamente constatar se determinado procedimento está sendo executado em conformidade com os padrões pré-definidos.

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, elenca os elementos que devem fazer parte da observação, dispondo que:

Os elementos da observação são:

- a) identificação da atividade específica a ser observada;
- b) observação da sua execução;
- c) comparação do comportamento observado com os padrões;
- d) avaliação e conclusão.

(BRASIL, 2017^a, p. 77).

Ao fazer uso dessa técnica, o auditor deve estar atento a esses elementos, para identificar eventuais comportamentos que sugerem uma mudança anormal no padrão de execução dos procedimentos da unidade.

D) Análise Documental

Através dessa técnica, é feita a comprovação da veracidade das operações que, por determinação legal, exigem a formalização via documentos, como faturas, notas fiscais, certidões, etc. Visa comprovar a fidedignidade da documentação que dá suporte às operações realizadas, evidenciando se a transação executada tem legitimidade e se atendeu às normas que regem a sua realização.

No Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, são elencados os requisitos que devem ser observados pelo auditor interno quando da análise da documentação fornecida, entre eles: a autenticidade da documentação fornecida; se houve aprovação da operação e da documentação por pessoa com competência para fazê-lo; se o preenchimento dos documentos foi realizado corretamente e cumprindo as determinações legais. (BRASIL, 2017a).

E) Indagação

A indagação, que pode ser escrita ou oral, é a técnica através da qual são obtidas informações complementares com vistas a dirimir dúvidas que não puderam ser sanadas com a utilização das outras técnicas.

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal ressalta que, apesar de serem igualmente úteis na condução da auditoria, a indagação oral, realizada através de entrevista, pode ser mais adequada em determinadas situações que envolvem aspectos diversos a serem esclarecidos. (BRASIL, 2017a).

Vale salientar que, independente da forma como foi obtida, se por escrito ou de forma oral, o auditor deve ser criterioso ao analisar as informações, para comprovar a veracidade dos fatos apontados.

F) Conferência de Cálculos

Também chamada de recálculo, esta técnica é utilizada quando se quer verificar a exatidão dos cálculos que envolvem operações com valores e quantidades, situações mais suscetíveis de acontecer algum erro ou fraude.

Apesar de ser uma técnica simples é muito utilizada nos trabalhos de auditoria, pois permite a verificação das operações aritméticas inerentes à maioria das atividades das instituições.

Crepaldi (2019) alerta que a conferência dos cálculos comprova apenas a questão matemática, devendo-se realizar outros testes visando a comprovação da validade dos algoritmos relacionados.

G) Confirmação Externa ou Circularização

Através dessa técnica, a equipe de auditoria verifica, junto a uma entidade que não faz parte da instituição, a veracidade de informações relacionadas à área auditada. De acordo com Peter e Machado (2014), a circularização é utilizada quando há a necessidade de uma declaração formal, fornecida por uma entidade externa, sobre fatos relacionados a alguma evidência colhida na unidade auditada e que carece de comprovação.

Nesse mesmo direcionamento, Crepaldi (2019) ensina que, por meio da circularização, o auditor tem acesso a declaração escrita relativa a determinada operação realizada pela organização, proveniente de fontes externas e que são competentes para o fornecimento de tal informação. O referido autor acrescenta, ainda, que este documento deve seguir direto para o auditor, sem a intermediação da entidade auditada.

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal alerta que, dependendo da situação, a informação oriunda de uma fonte externa pode ser mais confiável que aquela fornecida internamente pela unidade auditada, uma vez que provém de uma fonte independente. (BRASIL, 2017a).

O quadro 2 traz um resumo das principais técnicas utilizadas pela auditoria interna governamental para coleta das evidências que irão respaldar as conclusões da equipe de auditores.

Quadro 2 - Técnicas de Auditoria

TÉCNICA DE AUDITORIA	FINALIDADE
Inspeção física	Confirmar a existência de algum bem tangível
Amostragem	Coletar informações de parte de uma população
Observação	Identificar deficiências nos procedimentos realizados pela unidade a ser auditada.
Análise documental	Comprovar a fidedignidade da documentação que dá suporte às operações da Unidade.
Indagação	Complementar as informações obtidas por meio das outras técnicas.
Conferência de cálculos	Verificar a exatidão dos cálculos relativos às operações com valores e quantidades.
Confirmação externa ou circularização	Confirmar, junto a uma entidade externa, a veracidade de informações relativas ao objeto auditado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Essas são as principais técnicas utilizadas pela auditoria interna governamental para a obtenção de evidências e informações relativas ao objeto auditado, e que darão suporte às conclusões da equipe de auditores, descritas no relatório final da auditoria.

Na sua função de agregar valor à gestão, propondo medidas corretivas para as falhas constatadas, a auditoria interna governamental é uma relevante fonte de informação, pois as recomendações assinaladas nos relatórios emitidos ao final de cada trabalho podem contribuir para o conhecimento organizacional, assunto que será apresentado no tópico a seguir.

3.1.3 Auditoria Interna Governamental como Fonte de Conhecimento Organizacional

A auditoria interna governamental é uma aliada na prevenção de eventuais impropriedades na aplicação dos recursos públicos, as quais comprometem a qualidade da prestação dos serviços oferecidos à população, além de submeter os responsáveis pelo dano às sanções previstas nas normas que regem a Administração Pública.

Observa-se, contudo, que alguns gestores ainda não entenderam o papel das unidades de auditoria interna e sua importância na identificação e prevenção dos riscos operacionais,

evidenciando os pontos vulneráveis da gestão e, quando possível, indicando soluções legais para os problemas sanáveis.

A auditoria interna não deve ser encarada como um obstáculo à gestão, mas sim como uma aliada, assessorando os gestores na prevenção de eventuais falhas que podem comprometer a execução do que foi inicialmente planejado.

Nos termos da Instrução Normativa nº 03/2017 da Secretaria Federal de Controle Interno, a auditoria interna governamental

é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. (BRASIL, 2017b).

Na sua missão de contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, a auditoria interna governamental tem como produto final a informação, materializada em documentos, como relatórios e notas de auditoria, nos quais são evidenciadas as eventuais falhas na gestão, e onde são feitas recomendações visando à correção das impropriedades apontadas. O gestor pode, então, converter essas informações em conhecimento, através das providências adotadas para sanar as irregularidades elencadas pela equipe de auditores.

Dessa forma, a informação gerada pela auditoria interna da instituição poderá ser transformada em uma relevante fonte de conhecimento organizacional, contribuindo para a tomada de decisão por parte dos seus dirigentes. O compartilhamento das informações irá, então, disseminar esse conhecimento no âmbito da entidade, gerando novos conhecimentos, promovendo, por conseguinte, a aprendizagem organizacional.

De acordo com Nonaka e Takeuchi (1997), a inovação ocorrida nas organizações se dá, não apenas através do processamento de informações de fora para dentro, com o objetivo de solucionar os problemas existentes a fim de promover a adaptação às transformações ocorridas no meio externo. Essa inovação ocorre também através da criação de novos conhecimentos, de dentro para fora, com o objetivo de redefinir os problemas e as possíveis soluções, recriando, dessa forma, um novo ambiente.

3.1.3.1 Conhecimento Organizacional

O conhecimento sempre foi colocado como aspecto relevante e imprescindível para o desenvolvimento da humanidade. Entretanto, em uma época onde a competitividade entre as

empresas está cada vez mais acirrada, o conhecimento tornou-se sinônimo de sucesso no mundo empresarial.

Atualmente, as empresas que dominam o mercado são aquelas com capacidade de desenvolver novos produtos e dominar novas tecnologias, atendendo às necessidades de clientes cada vez mais exigentes.

Nesse sentido, a aprendizagem organizacional tem ocupado um lugar de destaque entre os teóricos da Administração, promovendo reflexões sobre a importância de despertar nas organizações o desejo de implantar a gestão do conhecimento nas suas atividades, como forma de garantir o êxito nos negócios.

O processo de aprendizagem organizacional exige a compreensão e diferenciação entre os termos informação e conhecimento. Para este estudo serão apresentadas as teorias desenvolvidas por Nonaka e Takeuchi e Choo tratando do conhecimento organizacional.

Nonaka e Takeuchi (1997) apresentam as diferenças entre os termos, ressaltando que o conhecimento, diferentemente da informação, está relacionado a crenças e compromissos, bem como a uma atitude, perspectiva ou intenção específica, estando associado à ação. A informação é um meio necessário para se construir o conhecimento, pois acrescenta uma nova interpretação aos fatos existentes. Dessa forma, a informação é a matéria prima do conhecimento.

Segundo Choo (2006), novos conhecimentos irão permitir que a organização desenvolva novas capacidades, novos produtos e serviços, e promova o aperfeiçoamento dos produtos e serviços já existentes. Com isso, haverá uma melhoria na qualidade dos processos organizacionais.

A teoria formulada por Nonaka e Takeuchi enfatiza que o conhecimento é o resultado da transformação da informação gerada pela interação ocorrida entre os indivíduos, ou seja, são as relações sociais que irão possibilitar a conversão das informações em conhecimento organizacional. Os autores asseveram que a informação é a matéria prima do conhecimento, “é um meio ou material necessário para extrair e construir o conhecimento”. (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 63).

Choo (2006) desenvolveu a teoria da ação, ressaltando que o conhecimento deriva da estruturação de significados e propósitos comuns, os quais darão identidade e valor às atividades da organização. A organização, então, aprenderá construindo, testando e reconstruindo sua teoria da ação, e os indivíduos serão os agentes de mudança dessa teoria. Dessa forma, a aprendizagem organizacional ocorrerá quando as pessoas envolvidas no processo, a partir da reação às mudanças do ambiente, corrigirem os erros através de mudanças na estratégia.

Através da criação de novos conhecimentos, recria-se a empresa e todos os que dela participam, havendo um processo de autorrenovação pessoal e organizacional (TAKEUCHI; NONAKA, 2008). O conhecimento passou a ter mais valor que o dinheiro, ou seja, o desenvolvimento das empresas passou a depender do nível de conhecimento gerado e absorvido.

Essa nova sociedade, conhecida como “sociedade do conhecimento”, tem como principal característica a busca constante pela aprendizagem organizacional, investindo no seu capital intelectual, mola propulsora do crescimento das empresas, que estão sempre focadas em atender as necessidades dos clientes e em desenvolver novos saberes.

Na lição de Takeuchi e Nonaka (2008, p. 57), “A criação do conhecimento organizacional, dessa forma, deve ser compreendida como um processo que amplifica, “organizacionalmente”, o conhecimento criado pelos indivíduos e o cristaliza como parte da rede de conhecimentos da organização.”

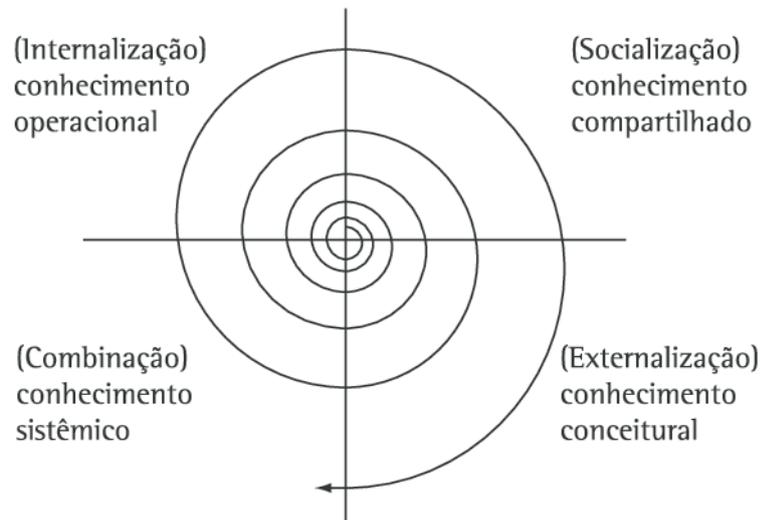
O capital intelectual é apontado como um dos principais ativos de uma empresa, considerado o seu principal fator de produção e, segundo Lacombe (2009) corresponde ao somatório de todo o conhecimento acumulado pela organização, incluindo, além do conhecimento dos seus empregados, as inovações tecnológicas que permitem que seus produtos e serviços se destaquem cada vez mais, proporcionando resultados positivos.

Através da gestão do conhecimento, a organização promove o desenvolvimento das suas atividades, gerando novos conhecimentos. Esse processo de aprendizagem organizacional se dá de forma contínua, com foco no aprendizado das pessoas, visando a maximização dos resultados da organização.

Nonaka e Takeuchi (1997) destacam a interação que deve haver entre o conhecimento tácito (subjetivo, pessoal, intrínseco, baseado nas experiências pessoais) e o conhecimento explícito (objetivo e de fácil codificação). Para os autores, esses conhecimentos se complementam, interagindo entre si de forma contínua e dinâmica, promovendo a “conversão do conhecimento”, processo social que se dá entre os indivíduos, expandindo o conhecimento em termos de qualidade e quantidade.

Para ilustrar a sua teoria, os referidos autores apresentam quatro formas de conversão do conhecimento, quais sejam: socialização, externalização, combinação e internalização. A combinação dessas quatro formas de conversão formará a espiral do conhecimento.

Figura 7 - Espiral do conhecimento



Fonte: Adaptado de Nonaka e Takeuchi (1997, p. 81).

A socialização é a conversão de conhecimento tácito em conhecimento tácito e ocorre através do compartilhamento de experiências. Assim, uma pessoa pode absorver conhecimento tácito diretamente de outra, sem que tenha havido o uso da linguagem. Para facilitar o entendimento, os autores utilizam como exemplo, o trabalho dos aprendizes, que aprendem com os seus mestres através da observação, sem que haja necessariamente o uso da linguagem.

A externalização é a conversão de conhecimento tácito em conhecimento explícito e ocorre através do diálogo e da reflexão coletiva. Os autores destacam que essa forma de conversão “é a chave para a criação do conhecimento, pois cria conceitos novos e explícitos a partir do conhecimento tácito” (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 73).

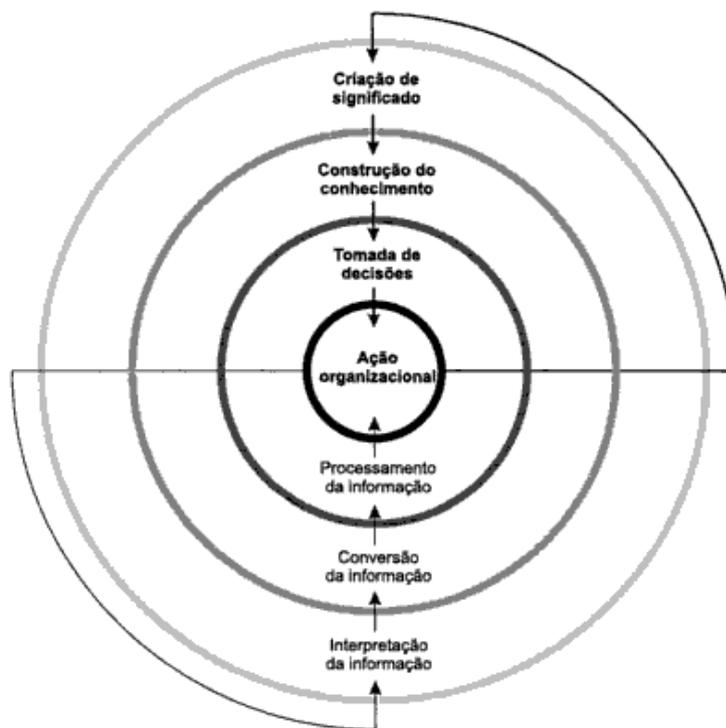
A combinação é a conversão de conhecimento explícito em conhecimento explícito e se dá através da combinação de diversos conhecimentos explícitos, que são compartilhados entre os indivíduos através de documentos, reuniões, etc. Segundo Nonaka e Takeuchi (1997, p. 75-76), “a reconfiguração das informações existentes através da classificação, do acréscimo, da combinação e da categorização do conhecimento explícito [...] pode levar a novos conhecimentos.

Por fim, a internalização é a conversão de conhecimento explícito em conhecimento tácito. Nonaka e Takeuchi (1997) enfatizam que para ocorrer a internalização é preciso que o conhecimento seja explicitado através de documentos, que auxiliam os indivíduos a

internalizarem suas experiências, aumentando seu conhecimento tácito, além de facilitarem a transferência do conhecimento explícito para outras pessoas.

A forma como as organizações utilizam as informações é um requisito essencial para o seu planejamento estratégico. Sem uma definição clara dos processos organizacionais e humanos que transformam as informações em conhecimento e ação, a empresa não será capaz de perceber a importância das suas fontes de informação. Essas informações poderão ser utilizadas estrategicamente para atender a três finalidades: criação de significados, construção do conhecimento e tomada de decisões. (CHOO, 2006).

Figura 8 - Ciclo do Conhecimento



Fonte: Choo (2006, p.31).

As instituições, sejam elas públicas ou privadas, devem sempre buscar práticas organizacionais voltadas para o desenvolvimento de novos conhecimentos, estimulando o compartilhamento de experiências entre seus colaboradores, com vistas a disseminar a cultura da aprendizagem na organização.

3.1.3.2 Auditoria Interna Governamental como Fonte de Conhecimento Organizacional

Um dos objetivos da auditoria interna governamental é acompanhar a execução orçamentária e financeira, prevenindo ou corrigindo erros ou desvios que porventura ocorram durante a administração do erário. Além disso, visa avaliar os resultados da Administração, alertando os gestores sobre eventuais falhas na aplicação dos recursos, como forma de prevenir desperdícios e gastos desnecessários, melhorando, dessa forma, a eficiência administrativa⁹.

O gestor público deve agir sempre em consonância com as normas e princípios que regem a Administração Pública, norteado pelo interesse coletivo, ou seja, sua atuação deve estar sempre voltada ao atendimento dos anseios da sociedade, nunca visando ao interesse privado.

Os atos praticados pelos agentes públicos devem ser realizados com vistas a atingir o fim a que se destinam, sempre pautados nos interesses da sociedade e seguindo as normas e princípios que regem a Administração Pública.

Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, prevê, no art. 77 que “a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente”.

De forma complementar, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 determina que qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, pública ou privada, que esteja administrando dinheiro, bens e valores públicos, deverá prestar contas. O comando constitucional, de forma abrangente, expõe diversas maneiras de utilização dos recursos públicos em que a prestação de contas é obrigatória, de forma que, a omissão no dever de prestar contas constitui uma irregularidade grave, ensejando a aplicação de penalidades por parte dos órgãos fiscalizadores.

Cabe às unidades de auditoria interna de cada órgão orientar os ordenadores de despesas sobre a importância de seguir os preceitos legais, como forma de evitar a ocorrência de condutas lesivas ao erário público, as quais poderiam caracterizar um ato de improbidade administrativa, sujeitando os seus responsáveis às sanções penais e administrativas cabíveis.

Peter e Machado (2014) ensinam que a auditoria governamental tem por objetivo evidenciar a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo Administrador Público, além de avaliar os resultados, com vistas a comprovar a sua economicidade, eficiência e eficácia na gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

⁹ O princípio da eficiência foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduziu o modelo de administração gerencial no âmbito estatal.

Nesse mesmo direcionamento, Batista (2011) assevera que a auditoria interna tem por objetivo o fortalecimento do controle interno da instituição, fornecendo os meios necessários para o acompanhamento da gestão administrativa, controle patrimonial, legalidade dos procedimentos adotados, bem como o cumprimento ou não das políticas estabelecidas pela administração da entidade, recomendando a correção das eventuais falhas identificadas no decorrer dos trabalhos realizados, com o fim de otimizar os resultados da instituição, além de acompanhar as metas previamente traçadas.

Verifica-se, portanto, que a auditoria governamental é um mecanismo de prevenção e avaliação de riscos, que auxilia a gestão na administração dos recursos públicos.

Nesse contexto, os documentos produzidos pela auditoria interna governamental são importantes fontes de informações para a Instituição. Takeuchi e Nonaka (2008, p. 56) ensinam que:

A informação proporciona um novo ponto de vista para a interpretação de eventos ou objetos, que torna visíveis os significados previamente invisíveis ou ilumina conexões inesperadas. Assim, a informação é um meio necessário ou material para extrair e construir o conhecimento.

Percebe-se, assim que, se os gestores decidirem seguir as recomendações consignadas nos relatórios de auditoria, como forma de sanar as falhas apontadas pela equipe de auditores, poderão transformar essas informações em conhecimento organizacional.

Por outro lado, através das informações disponibilizadas pelos gestores, a auditoria interna poderá formular um diagnóstico apontando as principais áreas onde são constatadas falhas, bem como reincidências nas impropriedades observadas, estabelecendo parâmetros que possam servir de base para o planejamento das auditorias seguintes.

O compartilhamento desse conhecimento irá promover cada vez mais a busca por novos saberes, tornando o conhecimento cíclico, através da interação entre as informações fornecidas por ambas as partes, isto é, gestores e auditores, ampliando a base de conhecimentos e influenciando a instituição de forma positiva.

Peter e Machado (2014) asseveram que, para que tenham validade, as informações deverão ser obtidas através de fontes confiáveis, baseadas no melhor conhecimento e compreensão da operação, devendo o auditor buscá-las com aqueles que possam contribuir com o seu entendimento, não restringindo, porém, as fontes a serem analisadas.

Alinhado a esse entendimento Crepaldi (2019) explica que a função primordial da auditoria interna é o exame da integridade, adequação e eficácia dos controles internos

administrativos e que, para tanto, as informações colhidas durante os trabalhos de auditoria devem ser suficientemente adequadas e relevantes.

Dessa forma, as informações disponibilizadas à auditoria interna que, posteriormente, irão subsidiar as orientações direcionadas aos gestores, devem originar-se de fontes oficiais, seguras, que não deem margem a interpretações conflitantes, pois o auditor interno tem a importante função de orientar a Administração da entidade, fornecendo informações fidedignas que irão auxiliar na tomada de decisões.

Isto não significa, porém, que as informações adquiridas através da observação direta do auditor serão desconsideradas. Uma informação prestada de maneira informal, por exemplo, poderá ser utilizada para obter outras informações. Em outras palavras, quando a informação não provém de uma fonte oficial, não deve ser desprezada. Ao contrário, poderá servir de base para um eventual questionamento através de uma solicitação de auditoria, documento hábil para requerer informações com vistas ao esclarecimento de determinado fato.

Assim, a informação que inicialmente era informal, poderá se converter em uma importante fonte de informação para formar a opinião do auditor acerca da análise que está sendo realizada. Através de uma solicitação de auditoria, o auditor tem a possibilidade de oficializar aquela informação que não atendia às devidas formalidades.

Assegurar a integridade das informações obtidas é crucial para a geração do conhecimento organizacional, pois a auditoria interna da entidade é uma aliada da gestão na prevenção de falhas que podem comprometer o cumprimento dos objetivos planejados, e, para isso, as informações prestadas devem ser dotadas de um grau de confiabilidade para que os gestores acatem as recomendações contidas nos relatórios.

Dessa forma, a Instituição poderá aprender com as informações geradas pela auditoria interna, promovendo a disseminação do conhecimento por toda a organização, o que possibilitará o desenvolvimento de novos saberes, fomentando a cultura da aprendizagem.

No próximo capítulo apresentaremos os resultados da pesquisa a partir da análise ambiental que foi realizada na Audin/UFPB e a proposta de planejamento estratégico para o Setor.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa serão apresentados com base na análise ambiental realizada na Unidade de Auditoria Interna da UFPB. A partir da utilização da matriz SWOT, efetuou-se um diagnóstico ambiental da Unidade, onde foram identificados os fatores internos e externos que influenciam na consecução dos objetivos traçados pelo Setor.

No tocante aos elementos internos, foram evidenciados os pontos fortes e fracos, e com relação ao ambiente externo, foram apontadas as oportunidades de melhoria, bem como as ameaças que podem afetar o desempenho da Unidade.

Espera-se que esse diagnóstico ambiental contribua para a definição dos objetivos futuros da Audin, para o aprimoramento contínuo dos processos de auditoria e, por conseguinte, para o atendimento eficaz das demandas institucionais, minimizando os riscos relacionados à atividade administrativa na UFPB, agregando valor à gestão.

4.1 AUDITORIA INTERNA DA UFPB - AUDIN/UFPB

A Audin está localizada no Campus I da UFPB, no município de João Pessoa. É uma unidade técnica de controle, vinculada ao Conselho Universitário – Consuni e está sujeita à orientação normativa e supervisão técnica da CGU, conforme previsto no artigo 15 do Decreto 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Nos termos do referido dispositivo legal,

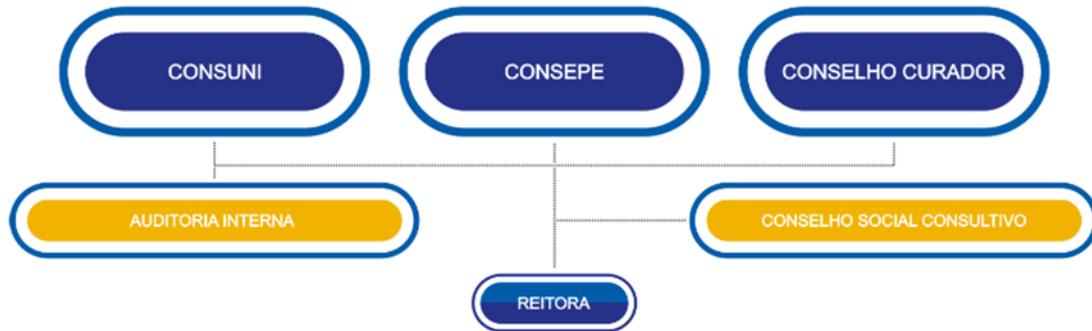
As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição. (BRASIL, 2000b).

Através do assessoramento e acompanhamento dos atos praticados pela Instituição, as ações de auditoria desenvolvidas pela Audin/UFPB visam fundamentalmente contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, avaliando os controles internos administrativos e, dessa forma, auxiliando a organização a alcançar seus objetivos.

Nesse sentido, as conclusões decorrentes das auditorias e fiscalizações realizadas ao longo do exercício, poderão propiciar um conjunto de informações para que as Unidades Gestoras tenham a orientação necessária para tratar dos assuntos estratégicos da Instituição.

A figura 9 ilustra a posição da Audin na estrutura organizacional da UFPB.

Figura 9 - Posição da Audin no Organograma da UFPB



Fonte: UFPB, 2018a.

Visando adequar-se às normas de auditoria governamental em vigor, a Audin/UFPB teve seu regimento interno atualizado e alterado pela Resolução do Consuni nº 27/2018. Nos termos do artigo 5º do Regimento Interno, a Unidade tem como finalidade básica

buscar a comprovação da legalidade e da legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e de pessoal da UFPB, propondo ações corretivas para melhoria e fortalecimento da gestão. (UFPB, 2018b).

O artigo supramencionado mostra a relevância da Unidade de Auditoria Interna para a UFPB e o seu compromisso em agregar valor à gestão, sendo um importante instrumento de avaliação das metas previamente definidas e dos resultados atingidos pela Instituição.

A partir da leitura do artigo 17, inciso IV do referido normativo, que prevê, entre as atribuições da auditoria interna, a orientação aos dirigentes quanto aos princípios e normas que regem o controle interno, além do procedimento correto de prestação de contas, é perceptível que a auditoria interna representa uma importante ferramenta gerencial para controle dos recursos públicos.

Atualmente, estão em efetivo exercício na AUDIN/UFPB seis servidores, sendo cinco auditores e uma secretária. O artigo 19 do Regimento Interno prevê como requisito para ingresso no cargo de auditor, a graduação em Economia, Ciências Contábeis ou Direito. (UFPB, 2018).

Os resultados dos trabalhos realizados pela Equipe Técnica são devidamente formalizados nos Relatórios de Auditoria, nos quais são apresentadas as conclusões acerca do objeto auditado. Os relatórios são encaminhados à Presidente do Consuni, bem como aos gestores das Unidades interessadas, para adoção das medidas necessárias à correção das falhas apontadas. Em obediência ao princípio da publicidade e à Lei de acesso à informação, os

Relatórios de Auditoria são publicados na página da Audin/UFPB e suas conclusões são incluídas no Relatório de Gestão da Instituição.

As áreas a serem auditadas são previamente planejadas no PAINTE, onde são elencados os trabalhos prioritários que serão realizados no exercício seguinte ao de sua elaboração. O referido documento traz, de forma pormenorizada, o planejamento das ações de auditoria da Unidade para o exercício subsequente, apontando os temas que serão trabalhados, o objetivo que se espera alcançar com cada ação planejada, bem como os períodos definidos para sua realização, com a previsão das horas que serão despendidas em cada trabalho.

Além das auditorias e fiscalizações regulares, previamente planejadas, a Audin realiza também trabalhos especiais, não previstos no PAINTE, provenientes de demandas internas ou externas, isto é, trabalhos não planejados mas que foram encaminhados à Unidade por exemplo, mediante denúncia de alguma irregularidade identificada por um servidor da própria Instituição, oriundas da Alta Administração, ou decorrentes de algum trabalho realizado por outros órgãos, como o Ministério Público, visando subsidiar as conclusões acerca de determinada ação.

A realização desses trabalhos especiais fica condicionada à avaliação do Auditor-Chefe que, juntamente com a Equipe Técnica, irá verificar se o caso apontado é de competência da Audin.

As informações relacionadas à execução dos trabalhos realizados no exercício são apresentadas no RAINT, que evidencia, além das ações planejadas, os resultados daquelas que não foram previstas no PAINTE, com a devida motivação para sua execução. O referido relatório contém, ainda, a descrição das ações de capacitação realizadas pelos membros da Unidade no exercício de referência.

Esses documentos utilizados pelas Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal são elaborados em consonância com a Instrução Normativa (IN) nº 09/2018 da CGU, que estabelece as diretrizes a serem seguidas pelas Unidades no momento de sua elaboração.

De acordo com o referido ato normativo, a proposta de PAINTE da Audin deverá ser encaminhada para apreciação da CGU até o último dia útil do mês de outubro do exercício que antecede a sua execução.

Nos termos do art. 4º da IN, ao elaborar o PAINTE, a Audin deve:

considerar o planejamento estratégico da Unidade Auditada, as expectativas da alta administração e demais partes interessadas, os riscos significativos a que a Unidade Auditada está exposta e os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada. (BRASIL, 2018b).

Nesse sentido, o PAINT deve estar alinhado aos objetivos estratégicos da Instituição, devendo a Audin planejar as suas ações considerando, entre outros aspectos, os riscos operacionais da gestão e a avaliação dos controles internos administrativos e dos resultados, de modo que suas ações contribuam para o aprimoramento da gestão e para o compartilhamento de informações.

Ante o exposto, percebe-se que a auditoria interna governamental é uma atividade sistemática, voltada fundamentalmente para a defesa do patrimônio público. Os resultados dos trabalhos realizados pelas Unidades de Auditoria visam, essencialmente, assegurar a observância dos preceitos legais quando da aplicação dos recursos públicos, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados à população.

Dessa forma, ao definir as metas e objetivos a serem perseguidos, as unidades de auditoria governamental devem considerar os novos desafios que surgem a partir das demandas sociais, que se tornaram mais frequentes, exigindo profissionais cada vez mais capacitados para atuar na prevenção e combate às fraudes na aplicação dos recursos públicos.

4.2 ANÁLISE AMBIENTAL DA AUDIN/UFPA

Visando identificar as “forças” e as “fraquezas” da Unidade, além das “oportunidades” e “ameaças” externas que podem atingir o Setor, foram analisados os PAINTs e os RAINTs, relativos aos exercícios 2016, 2017 e 2018, documentos onde são explicitadas as atividades desenvolvidas no Setor, bem como os resultados alcançados pela Unidade.

Foi analisada, também, a parte estrutural da Unidade, bem como os recursos tecnológicos disponíveis para a prática das auditorias.

4.2.1 Ações de Capacitação

Nesse item o objetivo da análise consistiu em avaliar se as ações de capacitação previstas no PAINT estão atendendo às necessidades da Audin. Inicialmente foram confrontadas as ações de capacitação planejadas com as não planejadas, visando verificar as que foram efetivamente realizadas.

Os quadros 3, 4 e 5 trazem um panorama das ações de capacitação da Audin realizadas no período compreendido entre os anos 2016 a 2018, destacando a quantidade de servidores capacitados em cada ação.

Quadro 3 - Ações de capacitação planejadas X Ações de capacitação não planejadas - 2016

	AÇÕES DE CAPACITAÇÃO	ÓRGÃO CERTIFICADOR	QUANT. SERVIDORES CAPACITADOS
PLANEJADAS	Participação no 44º FONAI Tec - Fórum Técnico das Auditorias Internas do MEC	Associação FONAI-MEC	1
	Participação no 45º FONAI Tec - Fórum Técnico das Auditorias Internas do MEC	Associação FONAI-MEC	1
	Auditoria em Folha de Pagamento	-	0
	Semana Orçamentária	-	0
	Regime Diferenciado de Contratações Públicas	-	0
NÃO PLANEJADAS	Encontro Técnico das Unidades de Auditoria Interna	CGU/PB	3

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Analisando as informações do quadro 3, pode-se perceber que em 2016 a quantidade de ações de capacitação realizadas ficou aquém do planejado, haja vista que das 5 (cinco) ações planejadas, apenas 2 (duas) foram realizadas, quais sejam, participação de 1 (um) auditor nas duas edições do FONAI.

Observa-se, ainda, que o maior quantitativo de servidores capacitados partiu de uma ação que não havia sido planejada e que foi ofertada pela CGU/PB, capacitando 3 (três) auditores.

Quadro 4 - Ações de capacitação planejadas X Ações de capacitação não planejadas - 2017

	AÇÕES DE CAPACITAÇÃO	ÓRGÃO CERTIFICADOR	QUANT. SERVIDORES CAPACITADOS
PLANEJADAS	Participação no 46º FONAI Tec - Fórum Técnico das Auditorias Internas do MEC	Associação FONAI-MEC	0
	Participação no 47º FONAI Tec - Fórum Técnico das Auditorias Internas do MEC	Associação FONAI-MEC	1
NÃO PLANEJADAS	Mestrado Profissional	UFPB	1
	Ciclo de Gestão do Investimento Público	ENAP	1
	Curso Básico em Orçamento Público	ENAP	1
	Gestão de Riscos e Controles Internos	CGU/PB	1
	Hackfest 2017	MPPB	1

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Os dados contidos no quadro 4 retratam uma redução significativa no quantitativo de ações de capacitação planejadas em relação ao exercício anterior, haja vista que o planejamento contemplou apenas a participação nas duas edições do FONAITec, mantendo a participação de apenas um servidor, porém apenas em uma das edições do evento.

Por outro lado, a participação dos auditores internos em ações de capacitação não planejadas aumentou em relação ao ano anterior, passando para 5 (cinco), das quais uma corresponde a uma pós-graduação a nível de mestrado.

Quadro 5 - Ações de capacitação planejadas X Ações de capacitação não planejadas - 2018

	AÇÕES DE CAPACITAÇÃO	ÓRGÃO CERTIFICADOR	QUANT. SERVIDORES CAPACITADOS
PLANEJADAS	-	-	-
NÃO PLANEJADAS	Participação no 48º FONAITec - Fórum Técnico das Auditorias Internas do MEC	Associação FONAIIMEC	1
	Participação no 49º FONAITec - Fórum Técnico das Auditorias Internas do MEC	Associação FONAIIMEC	1
	Gestão de Riscos e Controles Internos	CGU	1
	Controles da Administração Pública	Instituto Serzedello Corrêa	2
	Planejamento Governamental	Instituto Serzedello Corrêa	2
	Estruturas de gestão pública	Instituto Serzedello Corrêa	2
	Sustentabilidade na Administração Pública	Instituto Serzedello Corrêa	1
	Mestrado Profissional	UFPB	3

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Analisando o quadro 5 constata-se que não houve a previsão de ações específicas para capacitação dos servidores da Audin em 2018. As 8 (oito) capacitações realizadas partiram de ações que não haviam sido previstas no PAINT, com destaque para a participação de três auditores em curso de Mestrado Profissional ofertado pela UFPB.

A tabela 1 traz um resumo das informações contidas nos quadros 3, 4 e 5.

Tabela 1 - Ações de Capacitação – Audin/UFPB

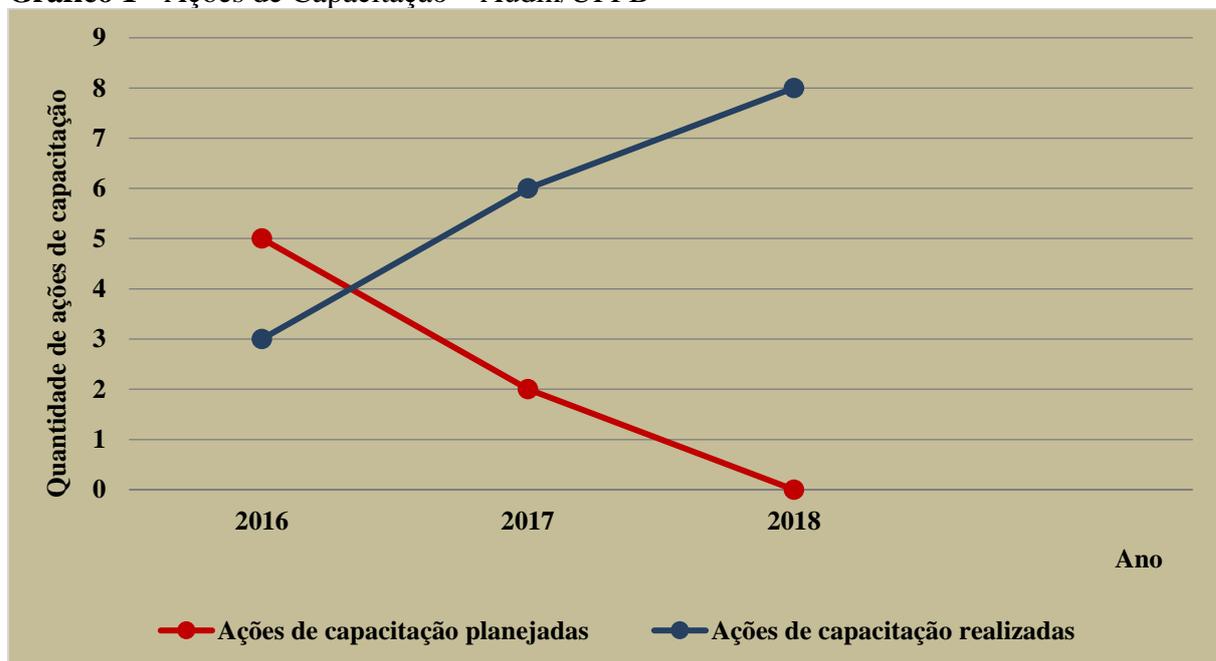
ANO	AÇÕES DE CAPACITAÇÃO	
	PLANEJADAS	REALIZADAS
2016	5	3
2017	2	6
2018	0	8
TOTAL	7	17

Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

A partir da análise das informações contidas na tabela 1, percebe-se que houve um decréscimo no planejamento de ações de capacitação para o Setor, chegando ao final do período analisado sem nenhuma ação prevista.

Em contrapartida, apesar da ausência de previsão no PAINTE, houve a participação dos auditores em outros cursos e treinamentos, demonstrando que o corpo técnico da Audin é composto por profissionais comprometidos na busca por alternativas que propiciem o aperfeiçoamento dos seus conhecimentos, representando uma das “forças” do Setor.

O gráfico 1 ilustra essa tendência nas ações de capacitação da Audin.

Gráfico 1 - Ações de Capacitação – Audin/UFPB

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Verificou-se, ainda, que no período analisado, das ações de capacitação planejadas, apenas 1 (uma) foi efetivamente realizada, qual seja, a participação de 1 (um) dos auditores no Fórum Técnico das Auditorias Internas do MEC, que ocorre duas vezes ao ano, ressaltando-se

que, segundo informação colhida no RAIN, em 2017, apesar de ter sido planejada a participação nas duas edições do evento, houve a participação apenas em uma delas.

A partir dos resultados apresentados, pode-se concluir, que as ações de capacitação não estão atendendo plenamente às necessidades da Unidade. O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal ressalta a importância da capacitação anual dos auditores internos, cujo objetivo principal é “permitir o aperfeiçoamento dos seus conhecimentos, de suas habilidades e de outras competências, por meio do desenvolvimento profissional contínuo”. (BRASIL, 2017a, p. 59).

Nessa mesma linha, a IN CGU nº 09/2018 prevê, entre os pontos obrigatórios que devem constar no RAIN, a previsão de uma carga horária mínima de 40 horas para capacitação de cada auditor interno, visando manter a atualização contínua da Equipe Técnica. Prevê, ainda, que essas ações de capacitação devem ter relação com os trabalhos de auditoria, considerando o caráter multidisciplinar da atividade e a atuação profissional dos auditores.

Portanto, além do planejamento dos trabalhos de auditoria que serão realizadas no exercício seguinte, a Unidade deverá prever também ações de capacitação para o seu corpo técnico, cumprindo o que determina o referido dispositivo legal.

Diante das constantes mudanças que ocorrem na legislação, bem como nas normas que regem a auditoria governamental, a implementação de um plano de capacitação específico para a Unidade de Auditoria Interna irá contribuir para melhorar o desempenho dos profissionais que ali desenvolvem suas atividades. Ademais, com o advento das novas tecnologias que surgem a cada dia, nasce um novo desafio para os auditores que, além dos assuntos inerentes às atribuições da função, devem dominar também esses novos recursos tecnológicos.

4.2.2 Formação Acadêmica do Corpo Técnico

Para analisar a evolução acadêmica do corpo técnico da Audin/UFPB, foi elaborada a Tabela 2, onde os seus membros estão identificados pelas letras A, B, C, D. Para efeito de análise, foram consideradas as titulações obtidas até o primeiro semestre de 2019, informação constante no currículo lattes dos servidores. Convém esclarecer que foram incluídos na análise apenas os auditores que estão em efetivo exercício na Unidade, optando-se por considerar apenas a sua equipe técnica.

Tabela 2 - Formação Acadêmica do Corpo Técnico da Audin/UFPB

AUDITOR	FORMAÇÃO ACADÊMICA/TITULAÇÃO		
	GRADUAÇÃO	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO
A	Ciências Contábeis Direito	Contabilidade e Auditoria Pública	Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Em andamento)
B	Ciências Contábeis	Auditoria Governamental com ênfase em Auditoria Ambiental	Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Em andamento)
C	Ciências Contábeis Administração de Empresas	Contabilidade e Auditoria Pública	Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Concluído)
D	Ciências Contábeis Direito	Direito Tributário	Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Em andamento)

Fonte: Dados da pesquisa, 2019.

Com base nos dados apresentados na Tabela 2, verifica-se que a equipe técnica de auditores internos da UFPB é composta por especialistas em áreas diretamente relacionadas à função por eles desempenhada. Verifica-se, ainda, que os membros da Equipe Técnica da Audin estão em vias de obterem o título de Mestre, a exceção de um deles, cujo título foi conquistado no ano em curso.

Esse resultado está alinhado às conclusões decorrentes da análise da Tabela 1, no que tange às iniciativas do corpo técnico da Audin em buscar meios de suprir a ausência de planos de capacitação específicos para o Setor, constituindo-se em outro aspecto interno favorável, que influencia positivamente a realização das atividades desempenhadas na Unidade. Entretanto, é fundamental que haja investimentos voltados para a educação continuada do seu corpo técnico, como forma de aperfeiçoar os seus conhecimentos e habilidades, promovendo o desenvolvimento profissional contínuo.

4.2.3 Outros Aspectos Internos da Audin/UFPB

Outro ponto positivo que mereceu destaque na análise ambiental da Audin/UFPB foi a atualização do seu regimento interno, aprovada em 16 de novembro de 2018 pela Resolução nº 27/2018 do Consuni. Essa alteração foi necessária para adequar o referido normativo às novas normas de auditoria governamental vigentes, a exemplo do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado em 2017, e que tem por objetivo uniformizar entendimentos e práticas inerentes à auditoria governamental.

A partir das informações colhidas no PAINTE, a pesquisa apontou, também, alguns aspectos negativos da Unidade. O primeiro diz respeito ao quantitativo de auditores no Setor. Atualmente a equipe é constituída por 7 (sete) auditores, dos quais 2 (dois) estão afastados para ocupar cargos de chefia. Dos 5 (cinco) profissionais em efetivo exercício, um deles é o Auditor-Chefe, logo, a equipe técnica é formada por apenas 4 (quatro) auditores.

Essa situação já havia sido apontada pela CGU em auditoria realizada em 2014, que analisou os atos de gestão referentes ao exercício 2013, cujos resultados estão dispostos no Relatório nº 201407311. Na época, o órgão de controle interno entendeu ser “necessária a realização de estudo sobre o dimensionamento da força de trabalho”. (BRASIL, 2013, p. 18).

Foi verificado, ainda, que a Instituição não dispõe de um plano de capacitação que envolva cursos específicos nas áreas ligadas à auditoria governamental. A ausência de um planejamento para as ações de capacitação da Unidade dificulta a aquisição de novos conhecimentos, necessários para que o corpo técnico esteja sempre atualizado no tocante às novas técnicas e procedimentos de auditoria.

A auditoria pública vem passando por uma série de modificações e atualizações procedimentais, e o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal alerta para a necessidade de se instituir um plano de capacitação baseado em um “programa de formação e desenvolvimento de recursos humanos e pode incluir cursos formais, seminários, workshops, encontros, visitas técnicas, cursos de pós-graduação, cursos a distância, curso de progressão funcional, entre outros”. (BRASIL, 2017a, p. 59-60).

O TCU, em decisão proferida por meio do Acórdão 1223/2018 - Plenário¹⁰, também ressaltou a importância de se implementar uma política de capacitação que contemple cursos e treinamentos voltados para os auditores internos, recomendando à UFPB que incluísse “nos levantamentos preliminares aos planos de capacitação da entidade, as competências requeridas para o cargo de auditor interno, bem como projetos específicos de capacitação para esta classe” (BRASIL, 2018c, p. 82).

A partir da observação direta, foram identificados, também, alguns fatores estruturais que representam obstáculos ao exercício das atividades de auditoria, conforme relatado a seguir.

A Unidade conta com um espaço físico limitado, não havendo uma sala específica onde a equipe possa se reunir para planejar os trabalhos de auditoria, analisar as evidências colhidas

¹⁰ O Acórdão 1223/2018-Plenário, originou-se de uma auditoria realizada pela Corte de Contas no âmbito da UFPB, que teve como objetivo geral verificar se a Instituição possuía mecanismos de gestão de riscos que contribuíssem para a boa governança e a gestão das aquisições públicas, com vistas a evitar o desperdício de recursos públicos e as hipóteses de fraude e corrupção.

durante os trabalhos, bem como para redigir os relatórios com a privacidade e sigilo que a atividade requer.

Além disso, alguns equipamentos de informática do Setor estão obsoletos e outros apresentam problemas de funcionamento, por vezes dificultando o andamento dos trabalhos.

Outro aspecto preocupante é que a Unidade não dispõe de um sistema específico, que permita o acompanhamento do cumprimento das recomendações registradas nos relatórios de auditoria da Unidade, bem como para o monitoramento das determinações contidas nos Acórdãos do TCU¹¹. Essas análises são realizadas manualmente, com a utilização de programas básicos como o word e o excel, o que dificulta o trabalho de coleta e cruzamento dos dados necessários para a análise.

É oportuno ressaltar que entre os módulos que compõem o SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos, utilizado pela UFPB para o controle do fluxo de operações administrativas realizadas pela Instituição, encontra-se o módulo “Auditoria e Controle Interno”, porém o acesso a essa funcionalidade ainda não foi liberado para os auditores internos da Instituição.

Esse fato foi evidenciado pelo TCU no Acórdão 1223/2018 – Plenário, destacando que a não existência de perfil exclusivo para os auditores da Instituição no sistema, trará como consequência,

comprometimento às atividades da unidade de auditoria interna, no que tange ao acesso tempestivo às informações relevantes e necessárias às funções de planejamento e execução de auditorias e serviços de avaliação e consultoria, por meio do acesso a **consultas amplas e ilimitadas em sistemas como o SIG e seus Módulos [...]** (BRASIL, 2018c, p. 24, grifo nosso).

Diante do fato supramencionado, a Corte de Contas determinou à Instituição que adotasse providências visando “garantir aos auditores internos da entidade **acesso a todos os sistemas internos da UFPB**, nos termos do item 144 da IN CGU 3/2017” (BRASIL, 2018c, p. 82, grifo nosso).

A ativação do módulo “Auditoria e Controle Interno” traria mais agilidade para o acompanhamento das recomendações feitas pela Audin durante os trabalhos de auditoria, bem como para o monitoramento das deliberações do TCU. Dessa forma, é imprescindível que seja

¹¹ Anualmente a Audin realiza um monitoramento cujo objetivo é analisar o cumprimento das determinações do TCU direcionadas à UFPB, gerando, ao final, dados que irão compor uma das peças do Relatório de Gestão da Instituição.

liberado o acesso dos membros da auditoria interna às funcionalidades do sistema, cumprindo a determinação do Órgão de Controle Externo.

4.2.4 Análise do Ambiente Externo

A partir da análise do ambiente interno, foi possível identificar as possíveis ameaças externas que podem influenciar negativamente na execução das atividades do Setor, bem como as oportunidades de melhoria.

O cenário externo pode oferecer algumas oportunidades de melhoria para o Setor. A integração entre as diversas Unidades de Auditoria Interna é uma forma eficaz de intercâmbio, onde a troca de experiências entre os auditores e o compartilhamento de informações irá contribuir para disseminar o conhecimento entre as Unidades.

Outra forma de integração pode ser realizada através de parcerias com órgãos de controle, como a CGU e o TCU, para a realização de cursos e treinamentos relacionados a temas ligados à atividade de auditoria governamental e à administração pública. A integração com os órgãos de controle pode viabilizar, ainda, a aquisição de ferramentas tecnológicas para facilitar a execução dos trabalhos de auditoria.

No que se refere aos aspectos negativos externos, os resultados da pesquisa apontaram aqueles que podem vir a representar uma ameaça maior para o Setor.

O primeiro aspecto destacado foi a limitação orçamentária, que dificulta a participação dos servidores da Audin em eventos de capacitação. Essa escassez de recursos também impede a atualização das ferramentas tecnológicas, bem como a aquisição dos equipamentos necessários para o pleno funcionamento da Unidade.

Outro fator que representa uma ameaça contínua aos profissionais da auditoria são as constantes alterações legislativas, exigindo profissionais sempre atualizados com relação às inovações legais que surgem a cada dia, o que reforça a necessidade de um plano de capacitação específico para a área de auditoria governamental.

A limitada comunicação com a gestão é outro fator negativo que mereceu destaque. A auditoria interna é uma ferramenta de apoio para os gestores públicos. Por isso é imprescindível que haja uma comunicação eficaz com a gestão, de tal forma que permita a troca de informações e a uniformização de entendimentos acerca das normas que regem a Administração Pública, contribuindo para o desenvolvimento organizacional.

A falta de uma política de investimentos visando prevenir os riscos relacionados à segurança dos dados é outro fator que merece atenção por parte da Instituição, haja vista as

constantes ameaças tecnológicas que surgem a cada dia, como a utilização indevida de dados e os ataques de *hackers*. Os dados trabalhados na auditoria interna de uma organização são sigilosos, e essa fragilidade na segurança coloca em risco as informações armazenadas ou transmitidas eletronicamente, havendo ainda o risco de manipulação e uso indevido dessas informações.

Ante o exposto, é necessário que sejam adotadas medidas urgentes visando à proteção e guarda das informações trabalhadas na Audin, assegurando a integridade e confiabilidade dos exames realizados, os quais irão embasar as conclusões que serão levadas à Alta Administração da Instituição.

Após a identificação dos fatores internos e externos que influenciam na condução dos trabalhos de auditoria, procedeu-se à elaboração da matriz SWOT que embasou a proposta de planejamento estratégico para a Audin/UFPB.

4.3 ELABORAÇÃO DA MATRIZ SWOT

A partir da análise dos PAINTs e dos RAINTs relativos aos anos de 2016 a 2018, apresentada no tópico anterior, foi elaborada a matriz SWOT da AUDIN/UFPB.

Inicialmente foram apontadas as “forças” e “fraquezas” da Unidade, fatores relacionados ao ambiente interno do Setor. Em seguida, procedeu-se a uma análise do ambiente externo, identificando-se as oportunidades de melhoria, bem como as ameaças que podem afetar a condução dos trabalhos de auditoria.

Relacionando as forças e as fraquezas da Unidade com as oportunidades e as ameaças externas, foi possível propor um plano de ação para a Audin, visando o aprimoramento do Setor.

O quadro 6 ilustra a representação da matriz SWOT da Audin/UFPB.

Quadro 6 - Matriz SWOT da Audin/UFPB

AMBIENTE INTERNO	FORÇAS ¹²	OPORTUNIDADES ¹³	AMBIENTE EXTERNO
	Equipe técnica multidisciplinar, composta por profissionais com formações variadas e pós-graduação.	Intercâmbio institucional entre a Audin/UFPB e as demais Unidades de Auditoria das IFES, visando a troca de experiências entre os profissionais.	
Profissionais motivados e comprometidos na busca por alternativas que viabilizem o aperfeiçoamento dos seus conhecimentos.	Possibilidade de parcerias com a CGU e TCU para oferta de treinamentos específicos.		
Atualização do Regimento Interno da Audin/UFPB, adequando-se às normas de auditoria governamental vigentes.	Integração colaborativa com os Órgãos de Controle (CGU e TCU) visando a disponibilização de ferramentas tecnológicas que auxiliem na execução dos trabalhos. Melhorar a percepção das habilidades, conhecimentos e capacidades da equipe.		
FRAQUEZAS ¹⁴	AMEAÇAS ¹⁵		
Equipe reduzida (atualmente a equipe conta com apenas 5 auditores, sendo um deles o Auditor-Chefe)	Limitação orçamentária, dificultando a participação dos membros da equipe de auditoria em eventos externos de capacitação e treinamento		
Ausência de um plano de capacitação específico que envolva assuntos ligados à auditoria governamental	Constantes alterações na legislação, demandando um maior preparo por parte da equipe de auditores.		
Ausência de um sistema informatizado que permita o acompanhamento das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria.	Falta de uma política de investimentos visando à prevenção dos riscos emergentes envolvendo a segurança cibernética ¹⁶ e os riscos tecnológicos, que podem ensejar a exposição inadequada de informações sigilosas.		
Espaço físico limitado, dificultando a realização das atividades de auditoria, como o planejamento dos trabalhos, a análise das evidências colhidas, bem como para redação dos relatórios.	Comunicação limitada com a gestão.		
Carência de recursos materiais necessários para o pleno funcionamento da Audin, havendo a necessidade de troca dos equipamentos de informática.	Falta de uma política de planejamento estratégico definida na área de auditoria governamental.		

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Ciente da importância do trabalho realizado pela Audin, esse diagnóstico ambiental buscou apresentar um panorama da situação atual da Unidade, visando subsidiar o seu planejamento estratégico para o exercício 2020.

¹² Caracterizam as habilidades, ações positivas e competências da organização.

¹³ São as características externas que influenciam positivamente na gestão.

¹⁴ Correspondem as características negativas, isto é, pontos onde a ausência da capacidade gera problemas ou falta de controle.

¹⁵ Correspondem às mudanças no ambiente que colocam em risco a sobrevivência da organização, tais como, redução de custos, desinvestimento, diminuição de verbas de manutenção.

¹⁶ A segurança cibernética diz respeito aos sistemas de controles defensivos necessários para a proteção contra as ameaças do cyber espaço, as quais podem comprometer o sigilo das informações inerentes aos trabalhos de auditoria.

4.4 PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A AUDIN/UFPB

Com base no diagnóstico realizado, foram estabelecidos os objetivos estratégicos a serem perseguidos pela Audin/UFPB no exercício 2020, os quais fazem parte da proposta de planejamento estratégico elaborado como produto final da presente dissertação, conforme apresentado no Apêndice A.

Objetivos Estratégicos:

- Estabelecer, em conjunto com a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEP, um plano de capacitação voltado para os auditores internos da Instituição, que inclua cursos relacionados a temas ligados à Auditoria Governamental e Administração Pública.
- Possibilitar a participação dos membros da equipe de auditoria em eventos externos de capacitação e treinamento, a exemplo do Fórum Nacional de Auditores Internos.
- Criar um canal de comunicação para disseminação do conhecimento gerado pelas informações decorrentes dos trabalhos de auditoria, a fim de viabilizar um maior intercâmbio entre a Audin e os gestores da Instituição, otimizando o fluxo das informações geradas, contribuindo, assim, para a cultura da aprendizagem na UFPB.
- Aproximar a Audin/UFPB das diversas Unidades da Instituição, a fim de alinhar o entendimento acerca das normas que regem a atividade administrativa, bem como identificar as principais demandas institucionais, imprescindíveis no momento da definição das áreas a serem incluídas no planejamento anual das auditorias.
- Implementar um sistema informatizado que permita o monitoramento das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria, possibilitando o acompanhamento das medidas necessárias ao seu atendimento.
- Envidar esforços com vistas à aquisição dos equipamentos de informática necessários à condução dos trabalhos de auditoria.
- Assegurar um ambiente compatível com o trabalho desenvolvido na Audin, que garanta um local reservado para as análises a serem realizadas pela equipe de auditores, sem interferências externas que comprometam o bom andamento dos trabalhos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi investigar como a análise SWOT pode contribuir para aprimorar as ações da Unidade de Auditoria Interna da UFPB, subsidiando a implementação e elaboração do seu planejamento estratégico a partir de 2020.

Os estudos demonstraram que a Unidade carece de uma estrutura compatível com as operações realizadas na Audin, sendo necessário um ambiente onde a equipe possa desenvolver suas atividades sem interferências externas que venham a comprometer o sigilo e a segurança das informações coletadas durante os trabalhos. Dessa forma, é imprescindível que sejam realizadas melhorias nas instalações da Audin, de modo que a estrutura física não seja um obstáculo que venha a comprometer os resultados almejados.

Outra questão que diz respeito à parte estrutural e que foi evidenciada na pesquisa é a limitação do uso de TI no Setor, materializada pela ausência de um sistema específico de auditoria, e pelas condições dos equipamentos de informática utilizados pela equipe técnica, que são insuficientes para atender plenamente às necessidades do Setor.

A pesquisa evidenciou também uma vulnerabilidade na segurança das informações tratadas na Audin, consubstanciada na inexistência de uma política de investimentos voltada para a prevenção dos riscos inerentes à segurança dos dados eletrônicos, deixando as informações expostas às ameaças tecnológicas, como os ataques de *hackers*.

Essa vulnerabilidade na segurança dos dados eletrônicos reforça a necessidade de uma melhoria na estrutura física da Audin, diante da relevância do trabalho desenvolvido no Setor, referendado pelos diversos normativos relacionados à auditoria governamental, além da sua importância estratégica, servindo de base para o aprimoramento dos controles internos administrativos.

O estudo identificou ainda que, no período pesquisado, houve uma redução no planejamento das ações de capacitação da Unidade. Entretanto, contrariando essa tendência, foi constatada uma evolução do corpo técnico no que tange à participação em cursos e treinamentos promovidos por outras Instituições, a exemplo da CGU, demonstrando que, apesar da ausência de um plano de capacitação voltado para a auditoria interna, os seus servidores estão comprometidos na busca por outras opções de capacitação.

A pesquisa apontou a limitação orçamentária como o principal entrave para a participação dos auditores em cursos e treinamentos externos, bem como para a melhoria da estrutura física, incluindo os recursos materiais e tecnológicos. Dessa forma, em face dos resultados apresentados, pode-se concluir que o principal desafio enfrentado pela Audin/UFPB

no período em que foi realizada a presente pesquisa reside na limitação de recursos orçamentários voltados para o desenvolvimento do Setor.

A partir da análise dos dados coletados, foi possível responder a questão de pesquisa formulada, qual seja, “Como a análise SWOT pode contribuir para aprimorar as ações da Unidade de Auditoria Interna da UFPB?” Os resultados revelaram que as informações obtidas com a utilização dessa ferramenta permitem que se tenha uma visão global da Unidade, fornecendo elementos importantes para a definição dos objetivos que se pretende alcançar. Com base no diagnóstico ambiental realizado, foi possível identificar os principais fatores que influenciam, positiva ou negativamente, na rotina administrativa da Audin.

O desenvolvimento do presente estudo revelou, ainda, que a ausência de um planejamento estratégico para a Audin/UFPB está repercutindo diretamente nas ações de auditoria programadas, haja vista que as deficiências identificadas por meio da análise SWOT elaborada dificultam a celeridade dos trabalhos previamente planejados, influenciando no cumprimento das ações previstas no PAINT.

Ressalta-se que foram identificadas as seguintes limitações para a realização da pesquisa:

- A) Inicialmente planejou-se analisar um período de 5 (cinco anos), compreendido entre 2014 a 2018. Entretanto, para facilitar a coleta de dados, uma vez que os documentos disponibilizados na página da Audin e que serviram de base para o estudo, referem-se apenas aos anos de 2016 a 2018, o período foi reduzido para três anos, o que pode ter impedido a análise de outros fatores significativos para as conclusões evidenciadas.
- B) Não foi realizada pesquisa junto a outras Unidades de Auditoria, com vistas a verificar o grau de desenvolvimento estrutural e a forma como estas lidam com as limitações orçamentárias.

Dessa forma, diante das limitações apresentadas e visando aprofundar a temática relacionada ao planejamento estratégico aplicado à auditoria interna governamental, recomenda-se a realização de estudos futuros ampliando-se o recorte temporal com vistas a identificar outros fatores que possam estar influenciando nas atividades do Setor, bem como, realizar pesquisa envolvendo outras Unidades de Auditoria Interna Governamental.

Em vista dos argumentos apresentados, ficou evidenciado que a implementação do planejamento estratégico na Audin/UFPB, a partir do diagnóstico ambiental realizado, pode

representar uma importante contribuição para o aprimoramento dos resultados operacionais do Setor e, por conseguinte, para a melhoria no atendimento das demandas institucionais, agregando valor à gestão da UFPB.

A proposta de planejamento estratégico para a Audin/UFPB, que foi elaborada como produto final desse estudo, e que integra o Apêndice A da presente dissertação, representa uma contribuição para a Unidade, no tocante à escolha da estratégia mais adequada para a definição das suas ações futuras, de forma a maximizar os seus pontos fortes, bem como reduzir ou eliminar os pontos fracos, direcionando os seus objetivos com vistas ao melhor aproveitamento das oportunidades de melhoria oferecidas pelo cenário externo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Attie, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 6ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BATISTA, Daniel Gerhard. **Manual de controle e auditoria: com ênfase na gestão de recursos públicos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 dez. 2018.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. 24 de abril de 2012. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 30 ago. de 2018.

_____. Mandado de segurança n. 24.020. **Nepotismo cruzado**. Relator Ministro Joaquim Barbosa. 06 de março de 2012. DJE de 13 de junho de 2012c. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2174134>. Acesso em: 24 fev. 2019.

_____. Mandado de segurança n. 26294. **Anulação de nomeação**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. 23 de novembro de 2011. DJE de 15 de fevereiro de 2012. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012d. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1738727>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 03 dez. 2018.

_____. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal.** Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU, 2017a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. Instrução normativa nº 3, de 09 de junho de 2017. **Aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal.** Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU, 2017b. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. Relatório de Auditoria Anual de Contas – Exercício 2013. Unidade Auditada: UFPB. **Relatório nº: 201407311.** Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/6729.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. **Súmula Vinculante 13.** Data da aprovação: 21 de agosto de 2008. DJe nº 162 de 29/08/2008. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 16 fev. 2019.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.** Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.661-5. **ADI 2.661 MC**, rel. min. Celso de Mello, DJ de 23-8-2002. - Lei estadual do Maranhão que autoriza a inclusão, no edital de venda do banco do Estado do Maranhão S/A, da oferta do depósito das disponibilidades de caixa do tesouro estadual. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196> Acesso em: 24 fev. 2019.

_____. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 589.998. **Dispensa sem justa causa de empregados da ECT.** Relator Ministro Roberto Barroso. DJE de 05 de dezembro de 2018. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2018a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339175084&ext=.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. Instrução normativa nº 9, de 09 de outubro de 2018. **Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINIT das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e dá outras providências.** Brasília: CGU, 2018b. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-9-de-9-de-outubro-de-2018.pdf/view>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. Acórdão nº 1223/2018. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 30/05/2018. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1223%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLE

GIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMA
CORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=5ef7a720-b0d2-11e9-919e-695e9722178f. Acesso em:
10 jul. 2019.

_____. Súmula 346. Aprovada na Sessão Plenária de 13 de dezembro de 1963. Brasília:
Supremo Tribunal Federal, 1963. Disponível em:
http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. Súmula 473. Aprovada na Sessão Plenária de 03 de dezembro de 1969. Brasília:
Supremo Tribunal Federal, 1969. Disponível em:
http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 08 mar. 2019.

_____. Notícias do STF. **Repercussão geral e sua regulamentação**. 20 de dezembro de
2010. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2010. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=168514>. Acesso em: 15
mar. 2019.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 543.943 PR. Isenção de tributo
municipal (ISS) concedida pela República Federativa do Brasil mediante acordo bilateral
celebrado com a República da Bolívia. Relator Ministro Celso de Mello. DJE nº 30, de 15 de
fevereiro de 2011. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619003>. Acesso em: 08
mar. 2019.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto
no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da
Constituição Federal e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2011.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm.
Acesso em: 06 mar. 2019.

_____. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. **Regula o direito de acesso a informações
e disciplina o rito processual do habeas data**. Brasília: Presidência da República, 1997.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm. Acesso em: 10 mar.
2019.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e
defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Brasília:
Presidência da República, 2017. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 10
mar. 2019.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. **Regula a ação popular**. Brasília: Presidência
da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm.
Acesso em: 10 mar 2019.

_____. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, de 10 de maio de 2016. **Dispõe
sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo
Federal**. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=11/05/2016>. Acesso em: 18 abr. 2019.

_____. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2019.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 1995b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 07 mar. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 07 mai. 2019.

_____. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. **Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. Emenda Constitucional nº 19/1988. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>. Acesso em: 07 mai. 2019.

_____. Boletim do Tribunal de Contas da União – **Análise Swot e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria**, Portaria-SEGECEX Nº 31, de 9 de dezembro de 2010, BTCU Especial Ano XLIII nº 30. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D78C1F1014D7957D20345D4>. Acesso em 30 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A restrição democrática na reforma da gestão pública.** 2002. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2002/02-75Restri%C3%A7%C3%A3oDemocratica.p.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2019.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. **Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Reforma da administração pública e globalização: a interligação entre os eventos.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 56, p. 265-280, jan/jun 2010. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/120/112>. Acesso em: 30 mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento: Como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões.** Tradução de Eliana Rocha. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2006.

CREPALDI, Sílvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Auditoria contábil: teoria e prática.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira; RIBEIRO, Wagner Leite. Avaliação de cursos a partir do SINAES: uma análise para melhoria da qualidade na Universidade Federal da Paraíba. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 57, n. 53, p. 1-26, e-17064, jul./set. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/17064>. Acesso em: 30 jun. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Teoria geral da administração.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Apresentação: Renato Janine Ribeiro. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MÜLLER, Cláudio José. **Planejamento estratégico, indicadores e processos: uma integração necessária**. São Paulo: Atlas, 2014.

NEIS, Dyogo; PEREIRA, Maurício Fernandes. **Planejamento estratégico: a contribuição da estrutura organizacional para o processo de implementação da estratégia**. Volume 4. São Paulo: Atlas, 2015.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa**. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues, Priscilla Martins Celeste. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997. 16ª reimpressão.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PEREIRA, Alexandre Demetrius. **Auditoria das demonstrações contábeis**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PIANA, Maria Cristina. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. Scielo Books. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Disponível em:

<<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

UFPB. Relatório de Gestão da UFPB 2018. João Pessoa: PROPLAN, 2018a. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/menu/ploplan/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 09 jul. 2019.

_____. Regimento Interno da Audin/UFPB. Boletim de Serviço, João Pessoa, PB, ano LIII, n. 54, p. 54, 11 de dezembro de 2018. João Pessoa: Boletim de Serviço, 2018b. Disponível em: https://www.ufpb.br/audin/contents/documentos/regimento/regimento-interno_publicado-bs.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Moacir Marques da. **Curso de auditoria governamental: de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria Pública aprovadas pela INTOSAI**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**; tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro. **Gestão do conhecimento**. Tradução: Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

APÊNDICE A

PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A AUDIN/UFPB
EXERCÍCIO 2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CONSELHO UNIVERSITÁRIO
AUDITORIA INTERNA

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
2020

Cláudia Suely Ferreira Gomes
Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CONSELHO UNIVERSITÁRIO
AUDITORIA INTERNA

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
2020

Cláudia Suely Ferreira Gomes
Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra

João Pessoa
2019

APRESENTAÇÃO

Esta proposta de planejamento estratégico formulada para a Audin/UFPB resultou da dissertação elaborada para o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – MPPGAV, Mestrado Profissional, ofertado pelo Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, intitulada “**Diagnóstico da Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal da Paraíba a partir da Análise das Forças, Fraquezas, Ameaças e Oportunidades (Análise SWOT)**”, de autoria da Mestranda Cláudia Suely Ferreira Gomes, sob a orientação da Profa. Dra. Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra.

O planejamento estratégico é apontado como um instrumento indispensável em qualquer organização para alcance das metas estabelecidas e para maximizar os resultados almejados. Planejar estrategicamente é um requisito essencial para que as instituições, sejam elas públicas ou privadas, concretizem seus objetivos futuros, com base nos recursos disponíveis.

Espera-se que este instrumento de planejamento contribua para o aprimoramento da gestão administrativa da Unidade de Auditoria Interna da UFPB e para a melhoria dos resultados operacionais, trazendo mais celeridade no atendimento das demandas da Instituição e da sociedade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUDIN	-	Auditoria Interna
CGU	-	Controladoria Geral da União
IFES	-	Instituições Federais de Ensino Superior
SWOT	-	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TI	-	Tecnologia da Informação
UFPB	-	Universidade Federal da Paraíba

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz SWOT da Audin/UFPB.....	105
Quadro 2 - Objetivos estratégicos – Exercício 2020.....	107

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Identidade estratégica da Audin/UFPB.....	104
--	-----

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	99
1 METODOLOGIA.....	103
2 IDENTIDADE ESTRATÉGICA.....	104
3 ANÁLISE AMBIENTAL.....	105
4 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.....	106
5 MAPA ESTRATÉGICO DA AUDIN.....	108

1 METODOLOGIA

Para a elaboração do planejamento estratégico da Unidade de Auditoria Interna da UFPB, inicialmente foi feita uma breve apresentação da Audin, descrevendo a missão, a visão e os valores da Unidade. Em seguida, foi realizado um diagnóstico ambiental, visando evidenciar os aspectos internos e externos que trazem reflexos para o desenvolvimento das suas atividades.

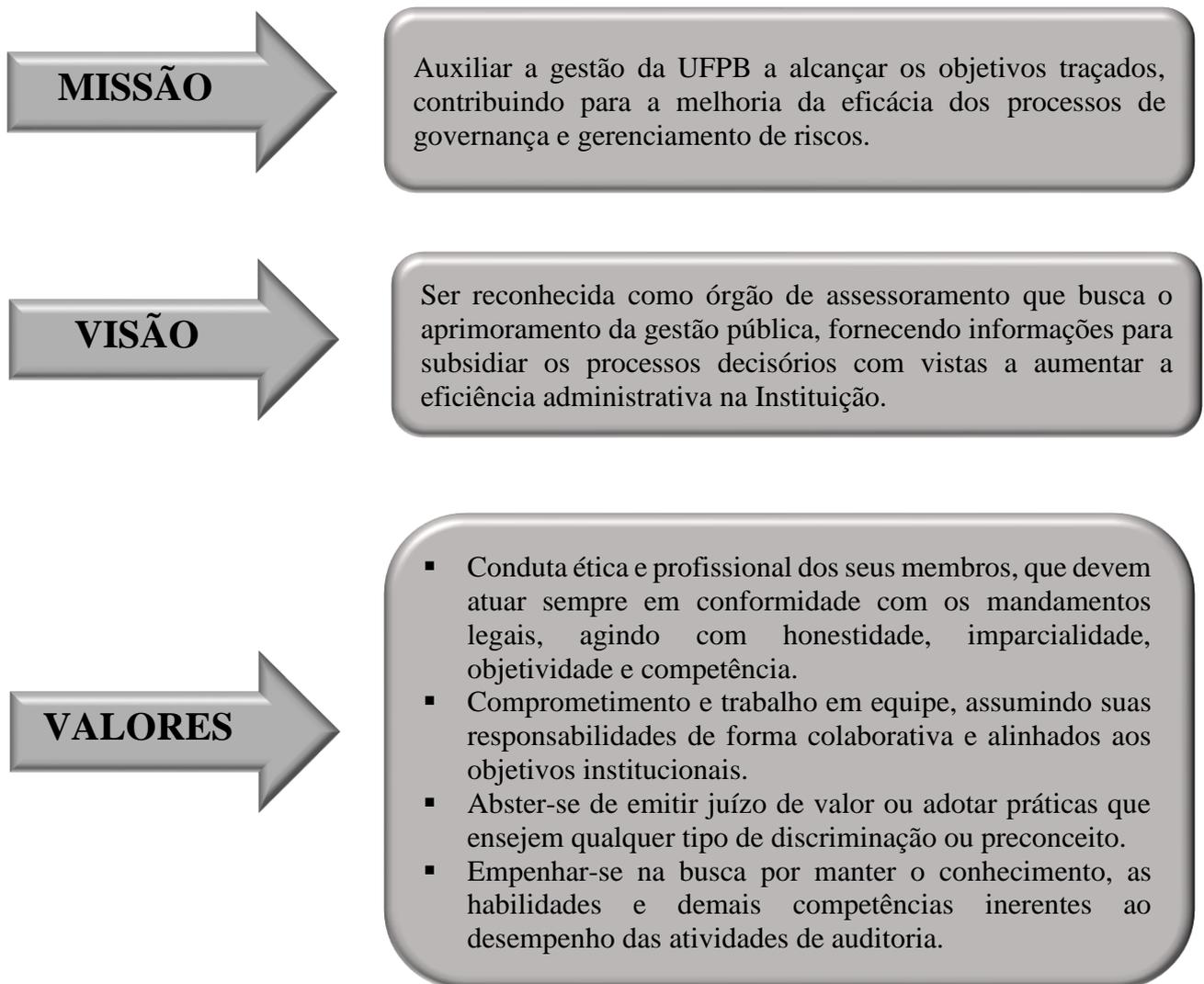
A partir do diagnóstico ambiental, que foi realizado utilizando-se a análise SWOT, foram identificadas as capacidades internas do Setor, explicitando os seus pontos fortes e fracos, bem como as ameaças e oportunidades de melhoria oriundas do ambiente externo. Na etapa seguinte, foram estabelecidos os objetivos estratégicos para o exercício 2020.

O planejamento ora apresentado representa uma contribuição para o aprimoramento da estrutura organizacional da Unidade, tendo como objetivo a otimização dos seus resultados operacionais. Com isso, espera-se trazer mais qualidade para as ações de fiscalização e controle dos recursos públicos no âmbito da Instituição.

2 IDENTIDADE ESTRATÉGICA

Considerando o tipo de organização e o ambiente em que ela está inserida, é importante definir a sua identidade estratégica para que se tenha um planejamento eficaz. A identidade estratégica de uma organização é formada pela missão (razão de existência da organização), visão (onde ela quer chegar) e valores (conduta ética e profissional).

Figura 1 - Identidade estratégica da Audin/UFPB



Fonte: Elaborada pelas autoras, 2019.

3 ANÁLISE AMBIENTAL

Utilizando a matriz SWOT, foi realizado o diagnóstico ambiental da Audin, conforme ilustrado no quadro 1.

Quadro 1 - Matriz SWOT da Audin/UFPB

AMBIENTE INTERNO	FORÇAS	OPORTUNIDADES	AMBIENTE EXTERNO
	Equipe técnica multidisciplinar, composta por profissionais com formações variadas e pós-graduação.	Intercâmbio institucional entre a Audin/UFPB e as demais Unidades de Auditoria das IFES, visando a troca de experiências entre os profissionais.	
	Profissionais motivados e comprometidos na busca por alternativas que viabilizem o aperfeiçoamento dos seus conhecimentos.	Possibilidade de parcerias com a CGU e TCU para oferta de treinamentos específicos.	
	Atualização do Regimento Interno da Audin/UFPB, adequando-se às normas de auditoria governamental vigentes.	Integração colaborativa com os Órgãos de Controle (CGU e TCU) visando a disponibilização de ferramentas tecnológicas que auxiliem na execução dos trabalhos.	
		Melhorar a percepção das habilidades, conhecimentos e capacidades da equipe.	
	FRAQUEZAS	AMEAÇAS	
	Equipe reduzida (atualmente a equipe conta com apenas 5 auditores, sendo um deles o Auditor Chefe)	Limitação orçamentária, dificultando a participação dos membros da equipe de auditoria em eventos externos de capacitação e treinamento	
	Ausência de um plano de capacitação específico que envolva assuntos ligados à auditoria governamental	Constantes alterações na legislação, demandando um maior preparo por parte da equipe de auditores.	
	Ausência de um sistema informatizado que permita o acompanhamento das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria.	Falta de uma política de investimentos visando à prevenção dos riscos emergentes envolvendo a segurança cibernética e os riscos tecnológicos, que podem ensejar a exposição inadequada de informações sigilosas.	
	Espaço físico limitado, dificultando a realização das atividades de auditoria, como o planejamento dos trabalhos, a análise das evidências colhidas, bem como para redação dos relatórios.	Comunicação limitada com a gestão.	
Carência de recursos materiais necessários para o pleno funcionamento da Audin, havendo a necessidade de troca dos equipamentos de informática.	Falta de uma política de planejamento estratégico definida na área de auditoria governamental.		

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2019.

4 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

A partir do diagnóstico ambiental realizado, foram traçados os seguintes objetivos estratégicos para o ano de 2020:

- Estabelecer, em conjunto com a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEP, um plano de capacitação voltado para os auditores internos da Instituição, que inclua cursos relacionados a temas ligados à Auditoria Governamental e Administração Pública.
- Possibilitar a participação dos membros da equipe de auditoria em eventos externos de capacitação e treinamento, a exemplo do Fórum Nacional de Auditores Internos.
- Criar um canal de comunicação para disseminação do conhecimento gerado pelas informações decorrentes dos trabalhos de auditoria, a fim de viabilizar um maior intercâmbio entre a Audin e os gestores da Instituição, otimizando o fluxo das informações geradas, contribuindo, assim, para a cultura da aprendizagem na UFPB.
- Aproximar a Audin/UFPB das diversas Unidades da Instituição, a fim de alinhar o entendimento acerca das normas que regem a atividade administrativa, bem como identificar as principais demandas institucionais, imprescindíveis no momento da definição das áreas a serem incluídas no planejamento anual das auditorias.
- Implementar um sistema informatizado que permita o monitoramento das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria, possibilitando o acompanhamento das medidas necessárias ao seu atendimento.
- Envidar esforços com vistas à aquisição dos equipamentos de informática necessários à condução dos trabalhos de auditoria.
- Assegurar um ambiente compatível com o trabalho desenvolvido na Audin, que garanta um local reservado para as análises a serem realizadas pela equipe de auditores, sem interferências externas que comprometam o bom andamento dos trabalhos.

Visando avaliar o grau de alcance dos objetivos traçados, foram estabelecidos alguns indicadores, conforme quadro 2, os quais servirão de base para a adequação das estratégias que precisam ser aprimoradas, bem como para a adoção de novas metodologias de trabalho, minimizando os riscos gerenciais.

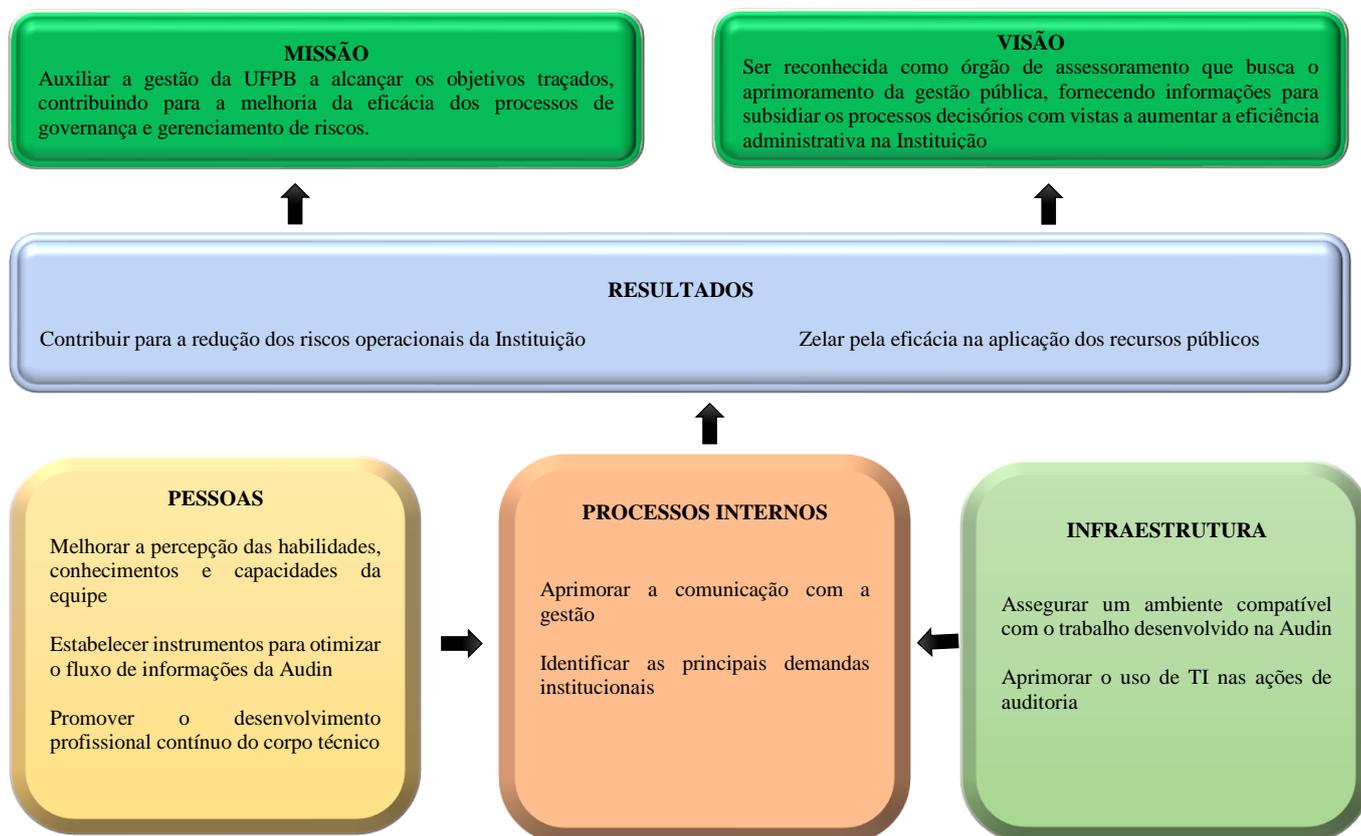
Quadro 2 - Objetivos estratégicos – Exercício 2020

OBJETIVO	PRAZO	INDICADORES
Estabelecer, em conjunto com a PRA, um plano de capacitação para a Audin	Nov/2020	Certificados obtidos pelos membros da equipe
Possibilitar a participação dos auditores internos em eventos externos de capacitação.	Nov/2020	Certificados obtidos pelos membros da equipe
Estabelecer mecanismos para difusão do conhecimento gerado pelas informações decorrentes das ações de auditoria.	Nov/2020	Grau de atendimento das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria
Aprimorar a comunicação com a gestão, divulgando na página da Audin, orientações relacionadas a áreas onde há maior índice de recomendações reincidentes.	Nov/2020	Grau de atendimento das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria
Aprimorar o uso de TI nas ações de auditoria através da aquisição de novos equipamentos de informática e de um sistema específico que permita o acompanhamento das auditorias realizadas.	Nov/2020	Número de ações realizadas ao longo do exercício.
Providenciar um local reservado que garanta a segurança das informações trabalhadas na auditoria interna e a concentração necessária para análise dos dados coletados.	Nov/2020	Melhorar a qualidade dos relatórios, aumentando a agilidade das respostas às demandas institucionais.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2019.

5 MAPA ESTRATÉGICO DA AUDIN

MAPA ESTRATÉGICO DA AUDITORIA INTERNA DA UFPB (2020)



APÊNDICE B
SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – MESTRADO PROFISSIONAL

Ilmo Sr.
Ram Anand Gajadhar
Auditor-Chefe da Audin/UFPB

João Pessoa, 17 de junho de 2019

SOLICITAÇÃO

Eu, Cláudia Suely Ferreira Gomes, aluna regularmente matriculada sob o nº 20181007402 no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional, sob a orientação da Professora Doutora Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra, venho solicitar a V. S^a autorização para coleta de dados no âmbito desta Unidade, com a finalidade de realizar pesquisa para a Dissertação do Mestrado, intitulada: "Diagnóstico da Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal da Paraíba a partir da análise das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades (análise SWOT)".

Os dados serão coletados mediante consulta aos seguintes documentos, relativos aos exercícios 2016, 2017 e 2018:

1. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT);
2. Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT).

Agradeço antecipadamente a atenção e a colaboração para a realização da pesquisa

Atenciosamente,

Cláudia Suely Ferreira Gomes
Aluna MPPGAV – Matrícula 20181007402
Orientadora: Prof^ª Dra. Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra - SIAPE 1672795

ANEXO A

AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA

TERMO DE LIVRE CONSENTIMENTO

	<p>UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA CONSELHO UNIVERSITÁRIO - CONSUNI AUDITORIA INTERNA - AUDIN BR 230, s/n – Campus I – Prédio da Reitoria – 2º andar – Cidade Universitária, CEP 58051-900 - Telefone/Fax: (83)3216 7221 e-mail: audin@reitoria.ufpb.br</p>
---	---

DECLARAÇÃO

Declaro, para os devidos fins, que a pesquisadora Cláudia Suely Ferreira Gomes, portadora do CPF 910.484.274-04, RG 1.653.772 SSP-PB, está autorizada a realizar pesquisa documental com o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) e Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), referentes aos exercícios 2016, 2017 e 2018, com a finalidade de efetuar a coleta de dados para a Dissertação de Mestrado, intitulada "Diagnóstico da Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal da Paraíba a partir da análise das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades (análise SWOT)".

Declaro, ainda, ter conhecimento da pesquisa a ser realizada e de ter sido previamente informado de como serão utilizados os dados colhidos nessa instituição.

João Pessoa, 19 de junho de 2019.

Ram Anand Gajadhar
Auditor-Chefe da Audin/UFPB