

## O PAPEL DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL: trabalhos desenvolvidos nas Agências Reguladoras Federais<sup>1</sup>

Rogério Ament<sup>2</sup>

Eloir Trindade Vasques Vieira<sup>3</sup>

### RESUMO

A Administração Pública, composta por órgãos e pessoas da Administração Direta e Indireta, possui como finalidade principal o bem comum da sociedade. Para o cumprimento de seu objetivo, realiza diversos atos administrativos e aplicação de recursos públicos que necessitam ser controlados e fiscalizados pela própria Administração Pública. É na Administração Indireta que estão incluídas as Agências Reguladoras Federais, criadas com o objetivo de normatizar, controlar e fiscalizar serviços públicos prestados por empresas privadas por meio de concessão. Esse controle visa verificar se esses atos realizados pelos agentes públicos apresentaram resultado satisfatório e se foram realizados em conformidade com os princípios constitucionais que norteiam tais atos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Constituição Federal estabeleceu ainda a existência dos sistemas de controle externo e interno, que, em conjunto com as unidades de Auditoria Interna dos diversos órgãos da Administração Pública Indireta, são responsáveis pelas atividades de Auditoria Governamental. Este artigo teve como objetivo analisar o papel e objetivos da Auditoria Governamental na Administração Pública, sendo realizado por meio de uma pesquisa bibliográfica, demonstrando alguns trabalhos realizados por esses órgãos de controle nas Agências Reguladoras Federais.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 2 AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS. 3 AUDITORIA GOVERNAMENTAL. 4 AUDITORIA INTERNA.

---

### INTRODUÇÃO

As atividades da Administração Pública devem ser exercidas em prol da sociedade e do bem comum e, para alcançar esse objetivo, a lei institui competências e atribuições aos agentes públicos, que, em toda a sua atividade funcional, por força do princípio da legalidade, não podem se afastar ou desviar destes mandamentos legais sob pena de praticar ato inválido e ter que responder disciplinar, civil e criminalmente sobre esse ato.

No Brasil, a Administração Pública, nos últimos tempos, tem criado diversos mecanismos para o controle dos atos dos agentes públicos, acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros e legitimidade da gestão pública. Como exemplo, cita-se a Lei de Acesso

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Auditoria e Perícia Contábil, da Universidade Católica Dom Bosco.

<sup>2</sup> Possui graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto – FEARP, da Universidade de São Paulo - USP. Atualmente trabalha na Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. E-mail: [rogament.df@gmail.com](mailto:rogament.df@gmail.com)

<sup>3</sup> Bacharel em Ciências Contábeis. Mestre em Desenvolvimento Local. Doutora em Ciências Ambientais e Sustentabilidade Agropecuária. Orientadora do Trabalho de Conclusão do Curso de pós-graduação em Auditoria e Perícia Contábil lato sensu da UCDB. E-mail: [eloir@ucdb.br](mailto:eloir@ucdb.br)

à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que buscou aumentar o conhecimento da informação por parte dos cidadãos e permitir à sociedade civil exercer um papel fundamental de fiscalização.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, estabeleceu a existência de sistemas de controle interno e externo, e determinou que a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”, e além desses órgãos, foi instituída, por decreto presidencial, a obrigatoriedade das entidades da Administração Pública Indireta, dentre elas as Agências Reguladoras Federais, organizarem sua respectiva unidade de Auditoria Interna.

As Agências Reguladoras Federais possuem atividades relevantes como criação de normas, controle e fiscalização das atividades de serviços públicos quando executados por empresas privadas, mediante prévia concessão, permissão ou autorização, a fim de assegurar o interesse público. Ressalta-se ainda que a regulação federal das mais diversas atividades e setores da economia, exercida por essas Agências Reguladoras, está diretamente ligada aos direitos do cidadão como consumidor e a proteção da sociedade como um todo.

Diante de todo o exposto, o presente artigo pretende demonstrar o papel, os tipos de trabalhos desenvolvidos e os objetivos da Auditoria Governamental no âmbito da Administração Pública Federal, relatando alguns dos trabalhos realizados nas Agências Reguladoras Federais, inclusive pelos departamentos de Auditoria Interna dessas Agências.

## **1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS**

A Administração Pública abrange os órgãos de governo que exercem função política e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem funções administrativas, e tem como finalidade o bem comum, devendo atender ao interesse da coletividade, e para isso ela pratica diversos atos que devem observar os princípios que os norteiam, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Esses princípios descrevem as diretrizes fundamentais da Administração Pública, de modo que só será considerada válida a conduta administrativa compatível com eles. Alexandrino e Paulo (2008), explicitam esses princípios:

- Legalidade: a Administração Pública somente pode atuar quando exista lei que o determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária), devendo obedecer estritamente ao estipulado na lei.

- Impessoalidade: impede que o ato administrativo seja praticado visando interesses do agente ou de terceiros, bem como proíbe a vinculação das atividades da Administração à pessoa dos administradores, evitando que estes utilizem a propaganda oficial para sua promoção pessoal.

- Moralidade: é a exigência da atuação ética, probidade e boa-fé dos Agentes na Administração Pública.

- Publicidade: exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos, isto é, enquanto não publicado, o ato não está apto a produzir efeitos.

- Eficiência: é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade do modo mais simples, mais rápido e mais econômico.

A Administração Pública é um conjunto que envolve os três poderes da União, Estados e Municípios (Executivo, Legislativo e Judiciário) e tem sua estrutura político-administrativa composta de órgãos compreendidos como Administração Direta ou Centralizada e Administração Indireta ou Descentralizada.

Segundo Peter e Machado (2003, p. 15):

A Administração Direta compreende serviços integrados à Presidência e Vice-Presidência da República, Secretarias do Governo Federal e Ministérios, Advocacia Geral da União, Senado Federal e Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas, Tribunais Superiores e Ministério Público Federal, obedecendo, no âmbito Estadual e Municipal, a estrutura semelhante, ou seja, serviços pertinentes ao governo Estadual e Municipal e respectiva Secretarias, Tribunais de Justiça e Ministério Público, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Assim, na esfera Federal, pode-se entender que a Administração Pública Direta é o conjunto de órgãos que desempenham as funções políticas do Estado.

A Administração Pública Indireta é composta por órgãos e pessoas jurídicas desprovidas de autonomia política, que possuem personalidade jurídica e patrimônio próprio e desempenham funções administrativas de forma descentralizada, sendo vinculadas e supervisionadas pelos ministérios ou por outros órgãos da Administração Direta.

É no âmbito da Administração Pública Indireta que se encontram as Agências Reguladoras Federais, cuja necessidade de criação foi muito bem definida por Medauar (2016, p. 94):

Com a extinção total ou parcial do monopólio estatal de alguns serviços públicos e outras atividades e com a transferência total ou parcial, ao setor privado, da execução de tais serviços e atividades, mediante concessões, permissões ou autorizações, surgiram no ordenamento brasileiro as respectivas agências reguladoras. Também foram criadas agências reguladoras cuja atuação incide sobre atividades não qualificadas como serviços públicos, sobre tipo de produção cultural, sobre uso da água, sobre setores considerados sensíveis na vida da sociedade, por exemplo.

Portanto, as Agências Reguladoras Federais foram criadas sob a justificativa da necessidade de controle, normatização (para regulamentar aspectos que a lei não adentrou ou deixou margens para interpretação) e fiscalização do Estado nessas atividades e setores da economia, buscando o equilíbrio entre Estados, usuários e prestadores de serviços.

Atualmente o Brasil tem 11 Agências Reguladoras Federais, nas áreas de planos de saúde, telecomunicações, mineração, energia elétrica, transportes terrestres, transportes aéreos, transportes aquaviários, petróleo, recursos hídricos, cinema e vigilância sanitária.

Cada Agência Reguladora federal foi criada por uma lei específica: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – Lei nº 9.427/1996; Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) – Lei nº 9.472/1997; Agência Nacional do Petróleo (ANP) – Lei nº 9.478/1997; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) – Lei nº 9.782/1999; Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) – Lei nº 9.961/2000; Agência Nacional de Águas (ANA) – Lei nº 9.984/2000; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – Lei nº 10.233/2001; Agência Nacional de Cinema (ANCINE) – Medida Provisória nº 2.228-1/2001; Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) – Lei nº 10.233/2001; Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) – Lei nº 11.182/2005 e Agência Nacional de Mineração (ANM) – Lei nº 13.575/2017.

Essas Agências Reguladoras têm sido instituídas sob a forma de autarquias de regime especial, cuja condição “caracteriza-se pela autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia das decisões técnicas e mandato (denominado fixo) de seus dirigentes” (MEDAUAR, 2016, p. 95). Esta natureza especial também busca retirá-las da subordinação hierárquica da administração direta.

Para conferir maior autonomia às Agências Reguladoras Federais, seus diretores e conselheiros terão mandato fixo, fixado na lei de criação de cada Agência e, conforme disposto no art. 9º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, “somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar”.

Contudo, apesar de as Agências Reguladoras Federais possuírem maior independência, não significa que não há nenhum tipo de controle sobre seus atos. Elas se submetem aos princípios da Administração Pública, ao poder de supervisão do órgão a que estiverem vinculadas, ao controle externo e aos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno – SCI do Poder Executivo Federal.

## **2 AUDITORIA GOVERNAMENTAL: CONTROLE EXTERNO, CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA**

A Auditoria Governamental é um tipo de auditoria que atua em todos os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública (Executivo, Legislativo e Judiciário), verificando a legalidade dos atos praticados, avaliando a execução das políticas e programas de governo, auxiliando no aprimoramento dos procedimentos de controle e emitindo opinião sobre prestação de contas desses órgãos.

Jund (2005, p. 117) assim define a auditoria governamental:

A auditoria governamental consiste em um conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

A Instrução Normativa nº 01/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda, relata que:

A auditoria tem por objetivo primordial o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública. Essa auditoria é exercida nos meandros da máquina pública em todos as unidades e entidades públicas federais, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública.

Com relação à emissão de opinião sobre contas governamentais, importante ressaltar que, conforme parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

De maneira geral, a Auditoria Governamental abrange trabalhos de auditorias de conformidade (ou regularidade ou financeira) e de desempenho (ou operacional ou otimização de recursos). De maneira mais abrangente, a Auditoria Governamental pode ser dividida em tipos diferentes de auditoria, cada um com sua especificidade e objetivos. Conforme previsto na Instrução Normativa nº 01/2001, a Auditoria Governamental classifica-se em:

I. Auditoria de Avaliação da Gestão: esse tipo de auditoria objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; verificação do cumprimento da legislação pertinente; e avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos.

II. Auditoria de Acompanhamento da Gestão: realizada ao longo dos processos de gestão, com o objetivo de se atuar em tempo real sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e negativos de uma unidade ou entidade federal, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo gargalos ao desempenho da sua missão institucional.

III. Auditoria Contábil: compreende o exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Objetivam obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas. Tem por objeto, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos, oriundos de agentes financeiros e organismos internacionais, por unidades ou entidades públicas executoras de projetos celebrados com aqueles organismos com vistas a emitir opinião sobre a adequação e fidedignidade das demonstrações financeiras.

IV. Auditoria Operacional: consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade

gerencial. Este tipo de procedimento auditorial, consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados.

V. Auditoria Especial: objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente. Classifica-se nesse tipo os demais trabalhos auditoriais não inseridos em outras classes de atividades.

Com relação à competência e definição de responsabilidades para a realização desses trabalhos de fiscalização, ressalta-se o disposto no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que define:

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

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, definiu que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Esse auxílio é exercido por meio de realização da fiscalização determinada, com a elaboração de relatórios e pareceres que subsidiam o julgamento realizado pelos parlamentares do Congresso Nacional.

O controle externo é assim definido porque é exercido pelo Poder Legislativo sobre os demais Poderes (Executivo, Judiciário e Ministério Público), cabendo ao Poder Legislativo aprovar os atos administrativos na área financeira e orçamentária dos outros Poderes, e a Constituição Federal, em seu artigo 71, define as competências do controle externo, que, como já foi dito anteriormente, é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias

- posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O controle interno é assim chamado por ser exercido pelo próprio Poder. Portanto, as três esferas da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta mantêm órgãos com a finalidade de controlar seus próprios gastos e atividades.

No âmbito do controle interno do Poder Executivo Federal, a fiscalização é exercida por meio do Sistema de Controle Interno – SCI que é composto por órgãos da própria Administração Pública. O Decreto nº 4.304/2002 definiu que o órgão central do SCI do Poder Executivo Federal é a Controladoria Geral da União – CGU.

A estrutura do Controle Interno do Poder Executivo se refere a Controladoria Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno, Órgãos Setoriais (por exemplo: Advocacia Geral da União – AGU), Unidades Regionais, que representam o órgão central (CGU) nos Estados e Unidades Setoriais, que representam o controle interno nos Comandos Militares. Importante ressaltar que, conforme se pode observar, todos esses órgãos fazem parte do Poder Executivo Federal.

Com relação às finalidades do controle interno do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, as mesmas foram definidas pela Constituição Federal, em seu artigo 74:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e



eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

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

Além dos controles externo e interno definidos pela Constituição Federal, o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, estabeleceu que “as entidades da Administração Pública Federal Indireta, bem assim os serviços sociais autônomos, deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle”.

Diante do estabelecido pelo Decreto 3.591/2000, cada Agência Reguladora Federal constituiu seu departamento de Auditoria Interna com o propósito de apoiar e assessorar a gestão quanto ao controle da legalidade e conformidade dos atos administrativos e na melhoria da qualidade dos processos organizacionais, devendo proceder avaliações sistemáticas dos procedimentos de cada Agência, tendo como base os referenciais estabelecidos pelas entidades externas de controle, objetivando zelar pela eficiência e eficácia na sua atuação institucional.

A Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ressalta que:

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, que 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.

Portanto, o trabalho da Auditoria Interna compreende examinar, analisar, avaliar e comprovar a integridade, adequação, eficiência, eficácia e economicidade dos processos, sistemas e controles implantados, assessorando a administração das Agências Reguladoras Federais no cumprimento de seus objetivos.

Além das finalidades impostas pela Constituição Federal, em seu artigo 74, já descritas acima, conforme verificado nos diversos normativos e sites das Agências Reguladoras Federais, constituem atribuições dos departamentos de Auditoria Interna dessas Agências: examinar a elaboração do Contrato de Gestão firmado com a Administração Pública Federal, analisando e avaliando periodicamente os resultados alcançados e as metas pactuadas; examinar e emitir prévio parecer sobre a prestação de contas anual da Agência e

tomadas de contas especiais; avaliar o desempenho dos processos organizacionais, estimulando o aperfeiçoamento contínuo das práticas gerenciais e incentivando a eficiência no uso dos recursos; acompanhar as providências adotadas no âmbito do órgão com relação às recomendações apontadas pelos órgãos de controle externo.

Importante ressaltar que, apesar do trabalho de Auditoria Interna ser realizado, na maioria das vezes, pelos próprios servidores concursados dessas Agências, tal atividade deve ser independente, livre de interferências no planejamento e determinação do escopo dos trabalhos, na sua execução e na comunicação dos resultados, devendo o departamento de Auditoria Interna estar subordinado a um nível dentro da organização que permita o cumprimento de suas responsabilidades.

O planejamento dos trabalhos do departamento de Auditoria Interna deve definir quais trabalhos serão realizados e qual sua extensão, definindo-os com base em uma análise de risco para determinar quais serão as prioridades, bem como deve observar as diretrizes e trabalhos específicos solicitados pela alta administração, devendo também demonstrar que o departamento de Auditoria Interna possui os recursos necessários e conhecimentos específicos requeridos para o cumprimento deste planejamento.

Finalizados os trabalhos, os relatórios são encaminhados aos Diretores para conhecimento das constatações, determinações e recomendações elaboradas, bem como para deliberação de encaminhamentos a serem tomados no âmbito interno ou externo dessas Agências.

### **3 TRABALHOS DESENVOLVIDOS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

O resultado de todo o trabalho realizado pelos órgãos de controle interno e externo, bem como os departamentos de Auditoria Interna das Agências Reguladoras Federais são comunicados aos gestores dos órgãos fiscalizados por meio de relatórios, que de forma clara e concisa, devem detalhar o objetivo do trabalho e quais os testes que foram realizados e suas conclusões, identificando qual norma foi infringida, o impacto da não conformidade em relação à instituição, e quais as recomendações e planos de ação podem ser aplicáveis para a sua correção.

Logo abaixo, serão apresentados exemplos de trabalhos realizados nas Agências Reguladoras Federais pelos órgãos de controle interno e externo e departamentos de Auditoria Interna, ressaltando-se que o objetivo deste artigo não é fazer uma análise ou crítica com relação ao conteúdo do relatório emitido por esses órgãos, mas sim apresentar de forma

resumida alguns trabalhos realizados, que estão disponibilizados em seus respectivos sites na internet.

### 3.1 CONTROLE EXTERNO

Conforme exposto anteriormente, o controle externo é executado pelo Congresso Nacional com o apoio do Tribunal de Contas da União – TCU, sendo suas competências definidas pela Constituição Federal, em seu artigo 71.

Como exemplo de trabalho de fiscalização desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União – TCU no âmbito das Agências Reguladoras Federais, pode-se citar o processo de análise e aprovação da Prestação de Contas Anual da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, referente ao exercício de 2010, analisado por meio do processo TC 027.750/2011-6 e aprovada por meio do Acórdão N° 603/2015 – TCU – Plenário<sup>4</sup>.

Em suma, após efetuada a análise de toda a prestação de contas, bem como o Certificado de Auditoria emitido pela Secretaria Federal de Controle Interno/CGU, os Ministros do Tribunal de Contas da União – TCU, no referido Acórdão, julgaram regulares e regulares com ressalvas as contas apresentadas pelos responsáveis e administradores da ANTT.

Importante salientar que a análise realizada na prestação de contas, discutiu alguns problemas encontrados na ANTT, tais como elevado número de autos de infração sem a devida conclusão e a ausência de efetivo controle sobre os investimentos realizados pelas concessionárias (justificados pelos responsáveis e administradores da ANTT), bem como das seguintes falhas encontradas e informadas à Agência e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para ciência e adoção de providências para sua correção:

- 9.4.1. transformação irregular de cargos comissionados técnicos, privativos de servidores efetivos, em cargos de livre provimento;
- 9.4.2. repactuação frequente de metas de desempenho não atingidas, inclusive em caráter retroativo.

Cumprase ressaltar que a Prestação de Contas de 2010 da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT foi a última julgada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, sendo que as demais prestações de contas entregues pela Agência seguem em tramitação no Tribunal.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA & se OculataPagina=S&item0=520242>. Acesso em: 25/07/2018.

Sem prejuízo da obrigatoriedade do envio, verifica-se que nem todas as Prestações de Contas Anuais de todas as Agências Reguladoras Federais são julgadas pelo TCU, visto que, anualmente, o TCU emite a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de julgadas pelo Tribunal. Exemplo disso é a Decisão Normativa – TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, onde se pode verificar que a maioria das Agências foram dispensadas de julgamento.

Outro trabalho relevante desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, a pedido do Congresso Nacional, foi uma auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), para avaliar a governança dessas agências de infraestrutura.

Os trabalhos foram acompanhados no processo TC 031.996/2013-2 e julgadas por meio do Acórdão nº 240/2015-TCU-Plenário<sup>5</sup>, e foram destaques a análise dos planos estratégicos e modelos de gestão utilizados, o uso de ferramentas como a Análise de Impacto Regulatório – AIR na produção de regulamentos e a análise do grau de autonomia e transparência do processo decisório dessas Agências, bem como a verificação da adoção das recomendações expedidas em auditoria anteriores, sendo emitidas algumas importantes recomendações para implementação e correção, conforme abaixo:

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Aviação Civil e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis [...] que envidem esforços para que, de um lado, todos os elementos característicos da tomada de decisão transparente sejam implementados e, por outro lado, os sítios eletrônicos se apresentem de forma mais amigável e com usabilidade melhor, permitindo, assim, fácil interação com essas informações;

9.5. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU, que, no âmbito de suas competências, envide esforços para:

9.5.1. a edição de decretos visando regulamentar a forma de substituição dos Diretores e Conselheiros da Agência Nacional de Petróleo, Agência Nacional de Energia Elétrica e Agência Nacional de Aviação Civil, em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares, ou ainda no período de vacância que anteceder à nomeação de novo conselheiro ou diretor, nos termos do artigo 10 da Lei 9.986/2000;

---

<sup>5</sup> Disponível em: [www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC\\_0240\\_05\\_15\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC_0240_05_15_P.doc). Acesso em: 23/07/2018.

9.5.3. a realização de estudos com vistas a alterar as regras orçamentárias no sentido de distinguir as agências reguladoras das demais autarquias no trato orçamentário, dotando-as de real autonomia financeira.

Conforme se pode verificar no referido acórdão, além das recomendações acima, foram identificadas, dentre outras, diversas inconsistências com relação ao processo de indicação, nomeação, substituição e estabilidade dos dirigentes, autonomia financeira e transparência dessas Agências Reguladoras Federais fiscalizadas.

### 3.2 CONTROLE INTERNO

Com relação aos trabalhos de fiscalização do controle interno, que no âmbito do Poder Executivo Federal são realizados pelo Sistema de Controle Interno – SCI, cujo órgão central é a Controladoria Geral da União – CGU, com competências definidas no artigo 74 da Constituição Federal, apresenta-se a seguir dois trabalhos realizados nas Agências Reguladoras Federais.

Como primeiro exemplo, cita-se o Relatório nº: 201600602<sup>6</sup>, elaborado pela Controladoria Geral da União – CGU, por meio do qual foi examinada a prestação de contas anual apresentada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a fim de oferecer subsídios ao Tribunal de Contas da União – TCU quando do respectivo julgamento de contas.

No referido documento, foram analisados aspectos referentes à conformidade das peças do processo de prestação de contas, dos resultados quantitativos e qualitativos, de gestão de pessoas, controles internos e cumprimento das determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União – TCU. Nessas análises, foram identificadas algumas situações e obstáculos que, na opinião da CGU, podem dificultar o cumprimento, pela ANVISA, de sua missão institucional. Diante de exposto, a CGU fez o registro de recomendações à Agência, algumas apresentadas abaixo, cujo implantação e cumprimento serão acompanhadas pela CGU por meio do Plano de Providências Permanente:

[...]

d) Incluir, em procedimento operacional padrão que institucionalize o controle no âmbito do processo, a exigência de motivação nos casos de discordância de superiores com relação a pareceres de análise técnica produzidos por especialistas e os mecanismos para garantir seu cumprimento;

[...]

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9289.pdf>. Acesso em: 17/07/2018.

- f) Publicar, no site da Anvisa, lista dos processos já distribuídos para análise, contendo informações como: a) o setor em que se encontra; b) situação (em análise, em exigência, etc.); c) data de início da situação; d) prazo (que depende da situação atual, por exemplo, prazo de cumprimento de exigência, prazo de análise de cumprimento de exigência, etc.); e) se foi priorizado; e f) link para a documentação relativa à priorização. Permitir a visualização dos trâmites de cada processo da lista, por exemplo, por meio de hiperlink;
- [...]
- p) Realizar estudo para diagnosticar a necessidade de recursos humanos na Corregedoria da Anvisa para proceder ao cadastramento de processos administrativos disciplinares e sindicâncias no sistema CGU-PAD dentro do prazo estabelecido na Portaria CGU nº 1.043/2007.

Como outro exemplo de trabalho desenvolvido pela Controladoria Geral da União – CGU nas Agências Reguladoras, pode-se citar a Auditoria Especial realizada na Agência Nacional do Petróleo – ANP, conforme Relatório nº 201204177<sup>7</sup>, que analisou a regularidade dos processos licitatórios (motivação, modalidade da contratação e participação dos licitantes) e a execução do contrato (preço e verificação do serviço prestado conforme especificado).

Nesse trabalho especificamente, foram analisadas as contratações realizadas pela Agência nos exercícios de 2010 e 2011, sendo efetuadas algumas recomendações pela CGU visando a melhoria do processo licitatório da ANP, tais como: arquivar os detalhamentos, memórias de cálculo e notas explicativas junto ao processo específico, objetivando uma instrução processual consistente e elaboração de controle mensal de acompanhamento e avaliação dos serviços prestados pelos contratados, a fim de verificar seu respectivo desempenho.

### 3.3 AUDITORIA INTERNA

No âmbito das Agências Reguladoras Federais, anualmente os departamentos de Auditoria Interna formalizam o plano de atividades através do documento PAINIT - Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna e apresentam os resultados dos trabalhos desenvolvidos por meio do RAINIT – Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna, ambos disponibilizados nos sites dessas Agências.

O foco do presente artigo será a apresentação de alguns trabalhos realizados pelos departamentos de Auditoria Interna dessas Agências, como por exemplo as atividades

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/2911.pdf>. Acesso em: 18/07/2018.

desenvolvidas na Agência Nacional de Cinema – ANCINE, detalhadas no Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna – RAIN T de 2017<sup>8</sup>.

Dentre os trabalhos realizados e que estavam previamente previstos no PAINT/2017, aprovados pela Diretoria da Agência, destacam-se o exame e a avaliação: (i) dos processos de recursos humanos da Agência, com ênfase no ambiente e atividades de controle, (ii) do processo de segurança da informação e comunicação e (iii) dos processos de licitações, compras e gestão de contratos da Agência.

O RAIN T/2017 da ANCINE apresenta os trabalhos de auditoria especial que não estavam previstos no PAINT/2017 e que foram demandados por órgãos externos. Nesse sentido, destacam-se os trabalhos abaixo relacionados:

**Quadro 1:** Identificação dos trabalhos realizados que foram demandados por Órgãos Externos

Órgão Demandante	Motivação	Resultado
Polícia Federal	Analisar a contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa Brainstorming Assessoria de Planejamento e Informática Ltda.	Necessidade de correção na execução do contrato nº 040/2015 e a devolução do valor de R\$ 23.133,65, referente à cobrança indevida de “impostos”.
Ministério Público Federal	Apurar denúncias recebidas referentes aos Projetos: “Polaróides Urbanas – O Filme” e “Flores Raras”.	Em andamento – em fase de finalização do relatório.

Fonte: Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna – RAIN T de 2017 da ANCINE.

Outro trabalho desenvolvido pelos departamentos de Auditoria Interna das Agências Reguladoras Federais é o acompanhamento da implementação das determinações efetuadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU e das recomendações da Controladoria Geral da União – CGU.

Como exemplo, pode-se citar o trabalho constante do Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna – RAIN T de 2016<sup>9</sup> da Agência Nacional de Águas – ANA, que realizou o acompanhamento da deliberação do TCU presente no Acórdão 6548/2016-TCU, que determinou que a Agência “se abstenha de incorrer na impropriedade da não previsão de margem de preferência em Pregão Eletrônico, em desacordo com os arts. 2º e 3º

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/processos-de-contas-anuais/RAINT%202017.pdf>. Acesso em: 31/07/2018.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://arquivos.ana.gov.br/institucional/ana/ContasAnuais/2016/RAINT\\_2016.PDF](http://arquivos.ana.gov.br/institucional/ana/ContasAnuais/2016/RAINT_2016.PDF). Acesso em: 31/07/2018.

do Decreto nº 8.194/2014”. Juntamente com a Superintendência responsável pelo assunto, a Auditoria Interna verificou que essa determinação está sendo cumprida integralmente.

Além dos trabalhos realizados pelos departamentos de Auditoria Interna, importante ressaltar que o RAINT apresenta a descrição das ações de capacitação dos servidores que foram realizadas durante o exercício, tais como a descrição dos cursos efetuados e a troca de experiências entre os departamentos de Auditoria Interna das Agências Reguladoras Federais, bem como os benefícios verificados na Agência, decorrentes da atuação da Auditoria Interna, como, por exemplo, melhoria dos controles internos e processos organizacionais e maior confiabilidade nas informações utilizadas para tomada de decisões.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Verificou-se que um dos fins do Estado é o atingimento dos interesses da coletividade e para isso muitas são as normas que regem os atos administrativos e as responsabilidades dos Gestores Públicos que necessitam de controle.

Nesse sentido, várias são as formas de controle utilizadas pela Administração Pública, sendo que, conforme demonstrado por esse artigo, a Auditoria Governamental é um dos principais mecanismos para o controle na gestão pública, seja de recursos financeiros, de bens patrimoniais, entre outros.

Esses importantes trabalhos de Auditoria Governamental podem ser realizados por meio do controle externo, incumbência do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, pelo controle interno, exercido pelo próprio Poder e, ainda, pelas unidades de Auditoria Interna das entidades da Administração Pública Indireta, dentre elas, as Agências Reguladoras Federais.

Essa Auditoria Governamental sobre os atos da Administração busca evitar a improbidade administrativa, a negligência e a omissão, bem como uma melhor alocação de recursos públicos (eficiência com economicidade), contribuindo para detectar e propor correção dos desperdícios de recursos, para que os cidadãos, que financiam a atividade estatal por meio do recolhimento de tributos, tenham garantias de que essas atividades estão sendo realizadas conforme as prescrições legais que regem a gestão pública.

Este artigo apresentou trabalhos realizados por esses órgãos de controle no âmbito das Agências Reguladoras Federais, sem a pretensão de fazer uma análise ou crítica sobre os mesmos, demonstrando que estes trabalhos, por meio de suas determinações e recomendações, possuem caráter orientativo, preventivo e corretivo e que muitos deles



possuem a finalidade de assessorar a gestão dessas Agências na busca do cumprimento de suas missões institucionais.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**: descomplicado. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.304**, de 16 de julho de 2002. Altera dispositivos do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.986**, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa nº 1** – Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 3** – Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo. Brasília, 2017.

JUND, Sérgio. **Auditoria**: conceitos, normas, técnicas e procedimentos: teoria e 850 questões: estilo ESAF, UnB e outras. 7.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Editora Revista das Tribunais, 2016.

PETER, Maria da Glória Arrais e MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.