

**DOCUMENTO DE PADRONIZAÇÃO DAS TÉCNICAS E DOS CONCEITOS INERENTES À  
AUDITORIA INTERNA**

**II Encontro das Auditorias Internas dos Tribunais de Contas do Brasil**

Os Representantes dos órgãos centrais de controle interno dos Tribunais de Contas do Brasil, reunidos na cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, no II Encontro das Auditorias Internas dos Tribunais de Contas do Brasil, na modalidade presencial, unidos pelo desejo de fortalecimento de um Sistema de Controle Interno independente, atuante e efetivo, tornam pública, a seguir, a síntese das diretrizes estabelecidas nas conferências e debates realizados entre os dias 11 e 13 de maio de 2022.

**INTRODUÇÃO**

O Sistema de Controle Interno de cada Poder deve realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial conforme previsão no art. 70, da CRFB/88. Dentre as Macrofunções do Sistema do Controle Interno encontram-se: (1) Ouvidoria; (2) Corregedoria; (3) Controladoria e (4) Auditoria. Enquanto as 3 (três) primeiras exercem atividade típica de gestão, a Auditoria deve ocorrer de forma independente, auxiliando a organização a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte gestão e gerenciamento de riscos.

**Diretriz 1:** Fortalecer a independência da Auditoria Interna em relação às responsabilidades da gestão, uma vez que é fundamental para sua objetividade, autoridade e credibilidade, e, na forma do art. 169, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/21, encontra-se dentro da Terceira Linha, de acordo com o Modelo das Três Linhas.

**Objetivos (com base no Acórdão nº 1.171/17, do Plenário do TCU):**

- (a) **Implementar boas práticas** por meio do *benchmarking* com o foco na **padronização**, ou seja, submissão de um processo a um modelo ou método, com o objetivo de facilitar a execução de determinada tarefa, visto que será utilizada

a mesma linguagem, favorecendo a compreensão, a sincronia de diversos atores envolvidos e a direção para o desenvolvimento de novos caminhos, convergindo aos padrões internacionais de auditoria interna (IPPF – Estrutura Internacional de Práticas Profissionais);

- (b) Enfatizar, no âmbito de suas organizações, que nas atribuições da Auditoria Interna, previstas no art. 49 da Lei Federal nº 14.129/21 (Lei da Eficiência Pública), contemplem a **avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança**, não lhe cabendo conceber, implementar ou executar esses processos, pois são de responsabilidade dos gestores;
- (c) **Elaborar normativos** estabelecendo que a terceira linha possua independência dentro da organização, sendo capaz de realizar avaliações sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos e que a avaliação realizada pela Auditoria Interna cubra uma grande variedade de objetivos, incluindo a eficiência e eficácia das operações; a salvaguarda de ativos; a confiabilidade e a integridade dos processos de reporte e a conformidade com leis, regulamentos, políticas, procedimentos e contratos;
- (d) Garantir, por meio de normativo próprio, o **acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos**, em conformidade com o princípio da independência da Auditoria Interna, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, conforme art. 169, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/21.

**Diretriz 2:** Fomentar a implementação de práticas contínuas, no âmbito das contratações públicas, de controles internos preventivos (evitar a materialização do risco) e corretivos (tratar dos prejuízos causados pela materialização do risco), devendo a Alta Administração garantir que estruturas e processos estejam adequados e voltados para uma gestão eficaz.

#### Objetivos:

- (a) **Estimular a implementação das práticas referentes ao controle interno, com base nos riscos**, sendo esta responsabilidade da **Alta Administração**, na forma do art. 169, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21, levando em consideração a relação custo-benefício decorrente da sua efetivação;
- (b) **Auxiliar a elaboração de normas internas do Tribunal** a respeito do que deve ser escopo dos controles internos, como a estipulação de alçada do valor, da matéria e da complexidade;

**Diretriz 3:** Estimular a implementação e monitorar a utilização da Matriz de Risco nos contratos administrativos, com base na Lei Federal nº 14.133/21, como cláusula contratual caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, de forma que sejam estabelecidos os riscos e responsabilidades entre as partes, e que podem gerar ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, evitando, assim, a judicialização dos contratos.

Objetivos:

- (a) **Fomentar a implementação e a utilização da matriz de risco** como cláusula contratual nos contratos administrativos, levando-se em consideração o disposto no art. 169, da Lei Federal nº 14.133/21, por meio da qual deve haver prática contínua e permanente de gestão de riscos;
- (b) Estimular a elaboração de matriz de risco com critérios que busquem **minimizar a assimetria de informações** entre o Poder público e a iniciativa privada, por meio do estabelecimento de uma relação com o particular que busque um consensualismo entre as partes, respeitados os preceitos das normas a respeito do procedimento licitatório;
- (c) Monitorar se está sendo implementada a **antecipação do gerenciamento de riscos**, incluindo o quantitativo dos riscos equacionados na matriz, entre o Poder Público e o particular, no âmbito dos contratos administrativos, com vistas a evitar a judicialização dos processos licitatórios, como, por exemplo, no pedido de reequilíbrio da equação econômico-financeira dos contratos.

**Diretriz 4:** Implementar a atividade de Auditoria Financeira de forma gradual, segundo os princípios fundamentais e padrões de auditoria reconhecidos internacionalmente e aprovados pela INTOSAI, adotados pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), para certificar a confiabilidade das demonstrações financeiras do Tribunal e melhor apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Objetivos (com base no Estudo sobre boas práticas internacionais em auditoria financeira no setor público do TCU):


- (a) **Ajustar as normas internas do Tribunal para que definam, expressamente, o mandato legal da atividade de Auditoria Financeira** conferido ao órgão de Auditoria Interna de forma distinta e separada de outros tipos de avaliação, com vistas a garantir a clareza de propósito e o compromisso institucional com os resultados esperados;

- (b) **Reconhecer e se apropriar dos requisitos obrigatórios aplicáveis** à atividade de Auditoria Financeira;
- (c) **Identificar boas práticas de Auditoria Financeira** desenvolvidas pela área finalística de controle externo, bem como por outros Tribunais, promovendo e estimulando o compartilhamento dessas informações com diversos órgãos de Auditoria Interna dos Tribunais, formando uma rede integrada voltada ao aprimoramento e à uniformização de entendimentos e procedimentos;
- (d) **Elaborar estratégia institucional de atuação e respectivo cronograma de implementação da Auditoria Financeira**, com identificação de ações relevantes e viáveis de serem desenvolvidas no curto e médio prazos, considerando, de forma exemplificativa, as seguintes dimensões: **objetivos; equipe e estrutura mínima necessária; soluções de tecnologia da informação; metodologia; controle de qualidade; e comunicação de resultados.**

**Ações:**

1. Elaborar Regimento Interno da Auditoria Interna, contendo:
  - i. definições (da Auditoria Interna, dos modelos das três linhas, do propósito, da autoridade, da responsabilidade da atividade de auditoria interna, etc.);
  - ii. competências (auditorias de conformidade, de desempenho, financeiras, consultorias, capacitações);
  - iii. estrutura do órgão: quantitativo adequado e suficiente; previsão dos requisitos mínimos do titular e da equipe e seleção de integrantes mediante adoção de critérios técnicos e objetivos, definidos previamente; cargo do titular compatível (mesmo nível estratégico de hierarquia dos setores auditados) com a responsabilidade e as atribuições; política de pessoal com ações objetivas de recrutamento e estratégia de retenção de capital humano;
  - iv. vinculação do órgão de Auditoria Interna ao Conselho de Administração ou ao dirigente máximo (Presidente do Tribunal de Contas), com vistas a garantir que a função de auditoria interna seja independente e possua autonomia técnica (não deve haver subordinação hierárquica);

- v. autonomia técnica com relação ao planejamento das auditorias – baseado em riscos e nos objetivos estratégicos do Tribunal de Contas – e à sua execução e conclusão;
  - vi. garantia normativa de acesso tempestivo e irrestrito a todo processo, documento ou informação produzido, armazenado ou recepcionado pelo Tribunal, bem como a todas as suas dependências, equipamentos, produtos e instalações;
  - vii. observância às Normas Internacionais para a prática de Auditoria Interna.
2. Elaborar o Código de Ética da Auditoria Interna, contendo (i) as características do Auditor Interno (independência, imparcialidade, objetividade, integridade, proficiência, sigilo, zelo, perspicácia, proatividade, visão de futuro); (ii) a necessidade de constante capacitação; (iii) o fomento à filiação, de seus integrantes, a associações profissionais (CRC, IIA etc.) e (iv) à certificação dos Auditores Internos nesses órgãos, como o CNAI (Cadastro Nacional dos Auditores Independentes – CNAI, do Conselho Federal de Contabilidade - CFC); o CISA (*Certified Information Systems Auditor* - Certificação em Auditoria de Sistemas de Informação, da Associação de Controle e Auditoria de Sistemas de Informação – ISACA) e o CIA (*Certified Internal Auditor*, do *Institute of Internal Auditors* – IIA);
3. Fomentar a institucionalização de uma Política de Gestão de Riscos e Compliance (GRC) nos Tribunais de Contas:
- i. Segunda linha:
    - a. Gestão de Riscos;
    - b. *Compliance* e
    - c. Ouvidoria.
  - ii. Terceira linha:
    - a. Auditoria Interna.
4. Manualizar as Atividades da Auditoria Interna:
- i. Auditorias (conformidade, de desempenho, financeiras, monitoramentos, levantamentos etc.);

- 
- ii. Consultorias;
  - iii. Capacitações;
  - iv. Emissão de Certificado nas Prestações de Contas dos Tribunais de Contas e respectivos fundos orçamentários, quando houver;
  - v. Validação dos Relatórios de Gestão Fiscal;
  - vi. Planejamento Anual das Auditorias Internas;
  - vii. Relatório Anual de Atividades.
5. Elaborar modelos de papéis de trabalho com a finalidade de padronizar as atividades de auditoria e facilitar o controle de qualidade;
  6. Construir, em conjunto com os demais setores, normativo que defina as atividades de primeira, segunda e terceira linha (Auditoria Interna), com a definição das respectivas competências e responsabilidades, em especial quanto à construção da Matriz de riscos nas Contratações Públicas e outras atividades exigidas pela Lei nº 14.133/21;
  7. Adotar soluções de tecnologia da informação que permitam maior autonomia e agilidade às atividades desenvolvidas pela auditoria interna;
  8. Selecionar pessoal com *expertise* em tecnologia da informação;
  9. Estimar custos e benefícios das atividades realizadas;
  10. Definir indicadores de desempenho dessas atividades;
  11. Participar, como ouvinte, das atividades da gestão, de forma a manter-se atualizado das prioridades da gestão, das mudanças nos processos de negócios e das novas iniciativas, sem, contudo, imiscuir-se nas decisões;
  12. Propor mecanismos que visem estimular a Alta Administração a disseminar internamente as diretrizes e os objetivos que estão sendo propostos no sentido de conscientizar a todos os interessados no Tribunal.

### PROPOSTA

Em decorrência das discussões promovidas neste II Encontro das Auditorias Internas dos Tribunais de Contas do Brasil, propomos, à Atricon e ao IRB, que os temas aqui debatidos sejam levados à discussão no âmbito dessas Instituições, sugerindo:

- Criação de grupo de trabalho ou afim ou participação em grupos existentes para que:
  - inicialmente, realize um diagnóstico nacional das Auditorias Internas (ou órgãos similares de terceira linha) nos Tribunais de Contas, com um levantamento do *status* atual desses órgãos, por meio de questionário eletrônico e/ou outros meios de avaliação, como o desenvolvido, pelo IIA (Instituto dos Auditores Internos), para a autoavaliação sobre a maturidade da Auditoria Interna no Setor Público (IA-CM); e
  - promova constantes debates sobre a temática;
  - proponha atualização dos normativos atinentes ao tema.
- Edição de Resolução da Atricon, formalizando as diretrizes aqui apresentadas.

Rio de Janeiro, 13 de maio de 2022.

**Patrícia Fernandes Marques**  
Auditora-Chefe da AUD  
TCE-RJ