



MANUAL DE AUDITORIA INTERNA

TCEES

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



Corpo Deliberativo - Conselheiros

Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Presidente

Domingos Augusto Taufner - Vice-Presidente

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Corregedor

Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor

Sérgio Manoel Nader Borges

Rodrigo Coelho do Carmo

Conselheiros-substitutos

Márcia Jaccoud Freitas

João Luiz Cotta Lovatti

Marco Antônio da Silva

Ministério Público Especial de Contas - Procuradores

Luciano Vieira - Procurador-Geral

Luis Henrique Anastácio da Silva

Heron Carlos Gomes de Oliveira

APRESENTAÇÃO

O presente documento consiste na primeira versão do **Manual de Auditoria Interna do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**.

O Manual foi elaborado com o intuito de sistematizar conceitos e práticas a serem observados na atuação do controle interno no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, e pretende dar organização e padronização à sistemática das auditorias internas do Tribunal, a partir da uniformização de entendimentos e do aproveitamento de conhecimentos e experiências para fins de orientação técnica.

É certo que a multiplicidade de informações quanti-qualitativas existentes no âmbito da gestão pública pode limitar metodologias e procedimentos, de modo que, no plano fático, tem-se a expectativa de que possivelmente nenhuma possa suprir integralmente a todas as situações existentes.

Neste intuito, o Manual visa sobretudo a organização das atividades de auditoria interna e a utilização inteligente do tempo, além de maior eficiência e segurança na execução dos trabalhos, e da mesma forma, elevar o nível de conhecimento dos agentes públicos e da sociedade quanto aos aspectos que irão influenciar o processo de avaliação institucional, alinhado à Política de Gestão de Riscos Corporativos, sem esgotar assuntos e possibilidades quanto ao espectro da auditoria interna no ambiente governamental.

Muito pelo contrário, deve-se tê-lo como um início à padronização e aperfeiçoamento das ações de controle

interno, às terminologias e procedimentos necessários à sua execução, de modo a assegurar a melhoria da governança institucional, conforme diretriz constante do Planejamento Estratégico 2016-2020.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - DO MANUAL..... 11

SEÇÃO A - BASE DE REFERÊNCIA.....12

SEÇÃO B - OBJETIVO GERAL.....13

SEÇÃO C - OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....13

SEÇÃO D - APLICAÇÃO14

SEÇÃO E - RELACIONAMENTOS E RESPONSABILIDADES.....14

CAPÍTULO 2 - DOS ASPECTOS GERAIS..... 17

SEÇÃO A - OBJETOS DE FISCALIZAÇÃO18

SEÇÃO B - AUDITORIA GOVERNAMENTAL.....18

CAPÍTULO 3 - DO AUDITOR 21

SEÇÃO A - ÉTICA E CONDUTA DO AUDITOR.....22

SEÇÃO B - EQUIPE DE AUDITORIA.....24

SEÇÃO C - SUPERVISÃO DA AUDITORIA24

SEÇÃO D - PRERROGATIVAS DO AUDITOR26

CAPÍTULO 4 - DA AUDITORIA27

SEÇÃO A - CONSIDERAÇÕES GERAIS28

SEÇÃO B - PAPÉIS DE TRABALHO.....30

SEÇÃO C - PROCEDIMENTOS GERAIS.....32

Subseção I - Reunião de Abertura32

Subseção II - Requisição e Recebimento de Documentos e Informações33

Subseção III - Avaliação dos controles internos34

Subseção IV - Solicitações prévias.....35

SEÇÃO D - PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE AUDITORIA	36
SEÇÃO E - EVIDÊNCIAS E ACHADOS DE AUDITORIA	42
SEÇÃO F - RELATÓRIO DE AUDITORIA	45

CAPÍTULO 5 DAS AUDITORIAS DE CONFORMIDADE::49

SEÇÃO A - ASPECTOS GERAIS	50
SEÇÃO B - FASES DA AUDITORIA DE CONFORMIDADE	51
Subseção I - Planejamento e Plano de Auditoria	52
Subseção II - Execução da Auditoria	54
Subseção III - Relatório de Auditoria	55

CAPÍTULO 6 DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS:57

SEÇÃO A - ASPECTOS GERAIS	58
SEÇÃO B - FASES DA AUDITORIA OPERACIONAL	62
Subseção I - Seleção	64
Subseção II - Estudo de Viabilidade.....	65
Subseção III - Planejamento	66
Subseção IV - Execução.....	68
Subseção V - Comentários da unidade auditada	69
Subseção VI - Relatório de Auditoria.....	69
Subseção VII - Apreciação.....	70
Subseção VIII - Divulgação.....	70
Subseção IX - Plano de Ação	70
Subseção X - Monitoramento	71

CAPÍTULO 7 - DOS DEMAIS INSTRUMENTOS DE AUDITORIA INTERNA:73

SEÇÃO A - INSPEÇÃO.....	74
SEÇÃO B - LEVANTAMENTO.....	74
SEÇÃO C - MONITORAMENTO	75
SEÇÃO D - ACOMPANHAMENTO	76

CAPÍTULO 8 DO PLANEJAMENTO ANUAL DAS ATIVIDADES:77

REFERÊNCIAS.....:79

CAPÍTULO 1
DO MANUAL

SEÇÃO A

BASE DE REFERÊNCIA

As normas relacionadas a seguir constituem prescrições para este **manual**, estando indicadas as versões que estavam em vigor no momento desta publicação. Devem ser observadas as edições mais recentes:

- BRASIL. Constituição da República Federativa (1988). Considerando até a Emenda Constitucional nº 99, de 14.12.2017.
- ESPIRITO SANTO. Constituição do Estado do Espírito Santo, de 5 de outubro de 1989 até EC 108/2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Resolução TC nº 227, de 25 de agosto de 2011, alterada pela Resolução TC nº 257, de 7 de março de 2013.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Instrução Normativa nº 43, de 5 de dezembro de 2017, e alterações.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. REGIMENTO INTERNO, Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013, atualizado até a ER 009/2017.

SEÇÃO B

OBJETIVO GERAL

- 1 O objetivo geral deste **manual** é estabelecer diretrizes básicas para a definição de procedimentos e práticas de auditoria governamental pelo Núcleo de Controle Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), nas suas diversas áreas de atuação, com base nas Normas de Auditoria Governamentais, adotadas por intermédio da Resolução TC nº 233, de 06/03/2012 e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, adotadas por intermédio da Resolução TC nº 313, de 19/12/2017.

SEÇÃO C

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 2 São objetivos específicos deste **manual**:
 - 2.1 Disseminar internamente, no âmbito do TCE-ES, e externamente, para os diversos órgãos e entidades da Administração Pública e para a sociedade em geral, a forma de atuação do **Núcleo de Controle Interno do TCE-ES (NCI)**, quando da realização da auditoria interna.

- 2.2 Padronizar a metodologia e esclarecer a terminologia utilizada pelo NCI nas várias áreas de atuação, modalidades e enfoques técnicos relacionados à auditoria interna.
- 2.3 Servir de instrumento de ensino, desenvolvimento, aperfeiçoamento e capacitação da Equipe do NCI.
- 2.4 Melhorar a comunicação entre a Equipe do NCI, e destes com os auditores, consultores, especialistas, com os gestores e servidores do TCE-ES, com o Poder Legislativo, demais interessados e com a sociedade em geral.
- 2.5 Estimular o desenvolvimento da qualidade dos trabalhos de auditoria interna produzidos pelo NCI e da produtividade dos seus profissionais.

SEÇÃO D APLICAÇÃO

- 3 As disposições e orientações contidas neste **manual** são aplicáveis às ações executadas pelo NCI nas diversas unidades do TCE-ES.

SEÇÃO E RELACIONAMENTOS E RESPONSABILIDADES

- 4.1 os Guias Gerais (GG), que estabelecem orientações específicas visando à aplicação das diretrizes gerais estabelecidas pelo presente documento;

- 4.2 os Procedimentos Específicos (PE), destinados a padronizar os procedimentos aplicáveis nas ações de auditorias governamentais realizadas pelo NCI;
- 4.3 os Modelos Específicos (ME), destinados a padronizar documentos e papéis de trabalho adotados pelo NCI.
- 5 a responsabilidade pelo controle das versões deste **manual** e documentos complementares a ele, bem como o arquivamento e emissão de cópias é do NCI.

CAPÍTULO 2

DOS ASPECTOS GERAIS

SEÇÃO A

OBJETOS DE FISCALIZAÇÃO

- 6.1** aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais;
- 6.2** à gestão de pessoal.

6 O NCI exerce as atividades de controle interno no âmbito do TCE-ES, no que tange:

SEÇÃO B

AUDITORIA GOVERNAMENTAL

- 8** São instrumentos de ação adotados pelo NCI:
- 8.1** auditoria de conformidade, quando o objetivo for examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional;

7 Para os efeitos deste **manual**, a Auditoria Governamental realizada pelo NCI tem como objetivo controlar a legalidade, a legitimidade, a adequação dos sistemas de controles internos e, ainda, a apuração dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos públicos.

- 8.2** auditoria operacional, quando o objetivo for avaliar o desempenho institucional, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades desenvolvidos, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;
- 8.3** inspeção, realizada sempre que houver necessidade de verificar, in loco, dentre outras questões específicas:
- 8.3.1** a execução de contratos;
- 8.3.2** os pontos duvidosos ou omissões em processo sob análise do NCI, ou
- 8.3.3** o objeto de denúncias.
- 8.4** Levantamento, utilizado para:
- 8.4.1** conhecer a organização e/ou funcionamento das unidades que integram a estrutura do TCE-ES, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades desenvolvidos no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional e de pessoal;
- 8.4.2** identificar objetos e instrumentos de auditorias, e/ou
- 8.4.3** avaliar a viabilidade da realização de auditorias.
- 8.5** Monitoramento, utilizado para verificar o cumprimento de suas determinações ou recomendações e os resultados delas advindos, e
- 8.6** acompanhamento, utilizado, ao longo de um período predeterminado, para o controle seletivo e concomitante das atividades executadas pelas unidades da estrutura do TCE-ES.
- 9** Quanto à forma de autorização, a Auditoria realizada pelo NCI pode ser:

- 9.1** ordinária, quando autorizada pelo Coordenador do Núcleo de Controle Interno, contemplada em programa elaborado pelo NCI, conforme critérios próprios de seleção;
- 9.2** especial, quando autorizada pelo Coordenador do Núcleo de Controle Interno, a partir de solicitação/determinação do TCE-ES, em cada caso.
- 10** O resultado das auditorias deverá subsidiar o exame da prestação de contas do ordenador de despesas e demais responsáveis do TCE-ES, nos termos da legislação em vigor.

CAPÍTULO 3

DO AUDITOR

SEÇÃO A

ÉTICA E
CONDUTA
DO AUDITOR

- 11** Define-se auditor como o servidor lotado no NCI ou designado para proceder à auditoria governamental.
- 12** No exercício de suas funções de controle interno, o auditor deverá:
- 12.1** manter atitude de independência em relação à unidade auditada;
- 12.2** manter atitude de serenidade e comportar-se de maneira compatível com o exercício da função pública;
- 12.3** manter atitude de imparcialidade, de modo a não distorcer os objetivos de seus trabalhos, abstendo-se de emitir opinião preconcebida ou tendenciosa induzida por convicções políticas ou de qualquer outra natureza;
- 12.4** guardar sigilo sobre dados e informações de natureza confidencial, cuja divulgação possa comprometer a imagem de pessoas e/ou os resultados dos trabalhos realizados;
- 12.5** zelar para que pessoas não autorizadas não tenham acesso aos papéis de trabalho em que se registram as informações referentes a trabalhos de auditoria;
- 12.6** buscar permanente aprimoramento profissional, mantendo-se atualizado quanto a novas técnicas e instrumentos de trabalho relativos à sua área de atuação;
- 12.7** possuir conhecimento da finalidade, extensão e profundidade do trabalho a realizar;

- 12.8** esclarecer, sempre que possível, todas as dúvidas durante a realização da auditoria e, se necessário, solicitar documentação adicional, informação complementar ou entrar em contato com seu superior imediato;
- 12.9** ser cortês com o auditado, sem, contudo, abrir mão das prerrogativas da função;
- 12.10** recusar favores ou concessões das pessoas direta ou indiretamente, participantes das unidades auditadas;
- 12.11** formalizar as solicitações e respectivas respostas sempre que necessário, e
- 12.12** emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos.

SEÇÃO B**EQUIPE DE AUDITORIA**

- 13** A Equipe de Auditoria deve ter treinamento técnico e experiência suficientes para obter as evidências necessárias e formular conclusões e recomendações pertinentes.
- 14** É recomendável que pelo menos um dos membros responsáveis pelo planejamento da auditoria participe da Equipe responsável por sua execução.
- 15** A indicação da Equipe será efetuada pelo Coordenador do Núcleo de Controle Interno.
- 16** A designação da equipe de auditoria será formalizada por meio de Comunicação Interna (CI) expedida pelo Coordenador do Núcleo de Controle Interno.
- 17** A CI é o instrumento hábil destinado a apresentar a Equipe de Auditoria a unidade auditada.
- 18** Mediante autorização do Coordenador do NCI a qualquer tempo poderá haver acréscimos ou substituições de servidores da Equipe de Auditoria, desde que apresentadas as devidas justificativas.

SEÇÃO C**SUPERVISÃO DA AUDITORIA**

- 19** Supervisão de auditoria refere-se a processo contínuo que tem o objetivo de zelar pela qualidade e eficiência da auditoria, alcançando todas as suas etapas e as atividades da Equipe de Auditoria.

- 20** A supervisão da auditoria abrange:
- 20.1** o acompanhamento do cumprimento do Plano Anual das Atividades de Controle Interno;
- 20.2** o planejamento da auditoria;
- 20.3** a aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria;
- 20.4** o cumprimento das normas de auditoria;
- 20.5** a confecção dos papéis de trabalho;
- 20.6** a avaliação da consistência das informações levantadas e das conclusões;
- 20.7** a observância dos objetivos da auditoria;
- 20.8** a elaboração do Relatório de Auditoria, e
- 20.9** a realização concomitante do controle de qualidade da auditoria.
- 21** O grau de intensidade da supervisão está diretamente relacionado aos seguintes fatores:
- 21.1** conhecimento e capacidade profissional dos membros da Equipe de Auditoria;
- 21.2** o grau de dificuldade previsível dos trabalhos, e
- 21.3** o alcance de prováveis impropriedades ou irregularidades que possam ser detectadas na unidade examinada.
- 22** Caso esteja envolvida na auditoria mais de uma área de atuação do NCI, a supervisão será realizada por auditor que comprovadamente detenha maior conhecimento e experiência sobre a área à qual a matéria principal esteja vinculada, conforme despacho do Coordenador do NCI.
- 23** No exercício da supervisão, a qualquer tempo, o supervisor poderá acompanhar a Equipe de Auditoria nos trabalhos de campo realizados.

**SEÇÃO D
PRERROGATIVAS
DO AUDITOR**

- 24** No desempenho de suas atividades, o auditor:
- 24.1** terá livre ingresso na unidade auditada e acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho, inclusive, para consulta a sistemas eletrônicos de processamento de dados;
 - 24.2** poderá solicitar, além de documentos e informações prévias, senha para consulta aos sistemas informatizados, a designação de uma pessoa de contato da unidade auditada para a entrega dos documentos.
 - 24.3** poderá solicitar orientações ao seu supervisor em quaisquer etapas da auditoria, e
 - 24.4** solicitará proteção em caso de ameaças a sua integridade física, decorrentes dos trabalhos de auditoria.

**CAPÍTULO 4
DA AUDITORIA**

SEÇÃO A**CONSIDERAÇÕES
GERAIS**

- 25** As auditorias devem ser planejadas de modo a garantir sua qualidade e executadas de forma econômica, eficiente, tempestiva, eficaz e oportuna.
- 26** A visão antecipada dos objetivos a serem alcançados e dos resultados a serem obtidos são fatores fundamentais para o sucesso da auditoria, orientando a estruturação das atividades e a definição dos recursos necessários.
- 27** O planejamento da auditoria deve:
- 27.1** identificar aspectos importantes no campo de atuação da unidade auditada, para determinar a relevância das questões a serem estudadas;
 - 27.2** considerar a forma e o conteúdo dos relatórios de auditoria, para adequar os assuntos a serem examinados aos modelos em vigor;
 - 27.3** considerar os objetivos da auditoria e os procedimentos de verificação necessários para alcançá-los, para determinar o método de auditoria mais adequado;
 - 27.4** identificar os principais sistemas de controle da unidade auditada, avaliando-os previamente para descobrir seus pontos fortes e fracos;
 - 27.5** realizar exame para verificar se foram tomadas providências adequadas com relação a constatações e recomendações de auditoria comunicadas anteriormente;
 - 27.6** reunir a documentação apropriada referente ao plano de auditoria proposto, e
- 27.7** considerar a amplitude do objeto a ser auditado, solicitando o apoio de outros setores sempre que necessário.
- 28** O tempo disponível para a fase de planejamento e execução deve ser suficiente para a consecução dos objetivos, garantindo, em especial:
- 28.1** nível de detalhamento suficiente, de modo a maximizar os benefícios da auditoria;
 - 28.2** obtenção e análise das informações disponíveis e necessárias sobre o objeto auditado, inclusive quanto aos sistemas informatizados e aos controles internos a ele associados;
 - 28.3** suficiente discussão, no âmbito da Equipe de Auditoria a respeito da definição do escopo, dos procedimentos e técnicas a serem utilizados, e
 - 28.4** teste e revisão dos formulários, questionários e roteiros de entrevista, a serem utilizados na fase de execução;
 - 28.5** obtenção das evidências necessárias a fundamentar a opinião do auditor.
 - 28.6** o planejamento das auditorias pode ser realizado mediante utilização de modelo de matriz de planejamento.

SEÇÃO B

PAPÉIS DE
TRABALHO

- 29** Papéis de trabalho são os documentos que constituem o suporte de todo o trabalho desenvolvido pelo auditor relacionados a auditoria, contendo o registro das informações utilizadas, das verificações a que procedeu e das conclusões a que chegou, incluindo a fundamentação e o alcance do planejamento, do trabalho executado e das constatações da auditoria.
- 30** Os papéis de trabalho não podem ser confundidos com simples cópias de documentos. É necessário que sobre as cópias existam observações, anotações, demonstrações, vistos e o que mais couber para sua correlação com o relatório e pronta localização nos arquivos para serem considerados papéis de trabalho.
- 31** Os papéis de trabalho têm as seguintes finalidades:
- 31.1** confirmar e fundamentar as opiniões e relatórios do auditor;
 - 31.2** aumentar a eficiência e a eficácia da auditoria;
 - 31.3** servir como fonte de informações para preparar relatórios ou para responder a consultas da unidade auditada ou de quaisquer outros interessados;
 - 31.4** servir como prova da observância às normas de auditoria por parte do auditor;

- 31.5** facilitar o planejamento e a supervisão;
 - 31.6** contribuir para o desenvolvimento profissional do auditor;
 - 31.7** ajudar a garantir a execução satisfatória das tarefas delegadas, e
 - 31.8** proporcionar provas do trabalho realizado para futuras referências.
- 32** Os papéis de trabalho devem ser suficientemente detalhados para permitir a um auditor experiente, sem prévio envolvimento na auditoria, verificar, posteriormente, o trabalho realizado para fundamentar as conclusões.
- 33** Os papéis de trabalho devem ser elaborados e organizados para atender às circunstâncias do trabalho e satisfazer às necessidades do auditor para cada auditoria.
- 34** São tipos de papéis de trabalho:
- 34.1** os preparados pelo auditor;
 - 34.2** os preparados pelo auditado;
 - 34.3** documentos físicos ou eletrônicos, originais ou cópias, e
 - 34.4** cartas de confirmação de terceiros.
- 35** Quando da elaboração dos papéis de trabalho, o auditor deve levar em consideração os seguintes aspectos:
- 35.1** devem ser concisos, transmitindo o máximo de informações com o mínimo de palavras;
 - 35.2** devem ser objetivos, concentrando-se no que é relevante e suficiente para transmitir a ideia;

- 35.3** devem ser apresentados de forma lógica, em uma ordem de raciocínio que conduza a uma conclusão, e
- 35.4** devem apresentar informações completas, contendo todas as informações julgadas necessárias para fundamentar a opinião do auditor, no desenvolvimento do relatório e na sua conclusão.
- 36** Os papéis de trabalho são classificados segundo a natureza da informação que contêm e o seu respectivo arquivamento em:
 - 36.1** permanentes, caso sejam utilizados por mais de um período (mantidos em constante atualização nos períodos seguintes) e cujas informações estejam relacionadas com a organização e atividades da unidade.
 - 36.2** correntes, quando contêm as informações relacionadas com o tipo e a forma de auditoria em execução, devendo sempre conter os objetivos do exame, comentários sobre as falhas, detalhes dos testes efetuados e a conclusão do auditor.

SEÇÃO C

PROCEDIMENTOS GERAIS

Subseção I Reunião de Abertura

- 37** A Reunião de Abertura visa apresentar ao auditado, em linhas gerais, o objetivo do trabalho a ser executado e solicitar o apoio necessário ao bom desempenho das atividades que serão desenvolvidas.

- 38** A Equipe de Auditoria deve preservar o sigilo de eventuais denúncias a serem investigadas em campo e de outras informações que possam prejudicar o resultado da auditoria.

Subseção II Requisição e Recebimento de Documentos e Informações

- 39** A requisição de documentos e informações, durante o período de auditoria, deverá fixar prazo para seu atendimento, desde que não comprometa o prazo de execução.
- 39.1** Deverá ser adotado Modelo Geral de Termo de Solicitação e de Termo de Reiteração de documentos e informações.
- 39.2** O Termo de Solicitação e o de Termo de Reiteração de documentos e informações deverão ser entregues mediante atestado de recebimento e constituirão papel de trabalho da auditoria.
- 40** É recomendável que a Equipe de Auditoria solicite ao auditado que relacione os documentos apresentados aos respectivos itens do Termo de Solicitação a que se referem.
- 41** Quando do recebimento dos documentos, o auditor deverá verificar:
 - 41.1** tratando-se de cópias, se estão legíveis e autenticadas;
 - 41.2** tratando-se de documentos originais, se estão legíveis, datados e assinados.

- 41.3** tratando-se de documentos eletrônicos, se foram devidamente validados pelo sistema de processamento de documentos.
- 42** Conforme a natureza dos documentos fornecidos, a assinatura e a autenticação a que se refere o item anterior poderão ser substituídas por rubrica feita de maneira aleatória pelo auditado, mas sempre de forma e quantidade razoáveis, ou por assinatura digital, objetivando demonstrar a autenticidade de toda a documentação apresentada.
- 43** Os documentos e informações que forem entregues por meios não impressos (CD-ROM, DVD-ROM, entre outros) deverão ser acompanhados de memorando ou ofício, detalhando suficientemente o seu conteúdo, o que não dispensa a rubrica nos próprios CD-ROM e DVD-ROM, que deverão ser entregues finalizados, de modo que não permitam sua edição ou gravação.

Subseção III

Avaliação dos controles internos

- 44** A avaliação dos controles internos da unidade auditada visa fixar a extensão e a profundidade dos trabalhos previstos no Plano de Auditoria, com base no risco envolvido na auditoria, a partir do grau de confiança que pode ser depositado nesses controles.
- 44.1** Controles internos consistem nas atividades, planos, métodos e procedimentos utilizados pela própria unidade de modo a garantir que os seus objetivos institucionais e/ou operacionais sejam alcançados.

- 44.2** A avaliação de controles internos engloba a verificação da correta aplicação dos controles estabelecidos e a identificação das falhas existentes.

Subseção IV

Solicitações prévias

- 45** A critério do NCI/Equipe de Auditoria, poderá ser solicitado o encaminhamento, com a antecedência necessária, da CI de Comunicação de Auditoria ao responsável da unidade, com a finalidade de informar a data prevista para apresentação da Equipe à unidade.
- 45.1** Quando for o caso, poderão ser solicitados previamente documentos e informações, senha para consulta aos sistemas informatizados e designação de uma pessoa de contato para a entrega de documentos.
- 46** O envio da CI de Comunicação de Auditoria corresponderá a apresentação oficial dos trabalhos da auditoria.
- 47** A CI de Comunicação de Auditoria deverá ser encaminhada por intermédio do sistema E-TCEES, com antecedência suficiente para seu conhecimento pela unidade auditada.

SEÇÃO D PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE AUDITORIA

48 A aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria visa à obtenção de evidências de auditoria, constituindo-se de investigações técnicas que, tomadas em conjunto, permitem a formação fundamentada da opinião do auditor.

- 48.1** Procedimento de auditoria constitui-se de verificações previstas no Plano de Auditoria visando obter evidências ou provas suficientes e adequadas quanto ao atendimento dos critérios de auditoria.
- 48.2** Os procedimentos de auditoria podem abranger testes de observância e testes substantivos:
- 48.2.1** os testes de observância visam determinar o grau de confiança dos controles internos estabelecidos pela Administração, verificando o seu adequado funcionamento;
- 48.2.2** os testes substantivos têm o objetivo de comprovar a validade dos dados produzidos pelos sistemas contábil e/ou administrativos da entidade, tomando como referência os critérios aplicáveis ao objeto auditado.
- 48.3** Técnicas de auditoria são ferramentas operacionais de que se serve o auditor para a obtenção de evidências.
- 48.4** De modo a evitar o desperdício de recursos humanos e de tempo, é necessário observar a aplicabilidade de cada técnica de auditoria, conforme cada caso.
- 48.5** As técnicas de auditoria podem abranger:

- 48.5.1** exames físicos;
- 48.5.2** confirmação com terceiros (ou circularização);
- 48.5.3** exame da documentação original, física ou eletrônica;
- 48.5.4** conferência de somas e cálculos;
- 48.5.5** exame dos lançamentos contábeis;
- 48.5.6** entrevista;
- 48.5.7** exame de livros e registros auxiliares;
- 48.5.8** correlação das informações obtidas;
- 48.5.9** observação direta das atividades, e
- 48.5.10** amostragem.
- 48.6** Exames Físicos consistem na técnica de auditoria efetuada in loco, permitindo ao auditor formar opinião quanto à existência física do objeto ou item a ser examinado.
- 48.6.1** O exame físico possui as seguintes características:
- 48.6.1.1** existência física: comprovação visual da existência do item;
- 48.6.1.2** autenticidade: discernimento da fidedignidade do item;
- 48.6.1.3** quantidade: apuração adequada da quantidade real física;
- 48.6.1.4** qualidade: comprovação visual ou laboratorial de que o objeto examinado permanece em perfeitas condições de uso.
- 48.7** Confirmação com terceiros (ou circularização) é a técnica utilizada pelo auditor para a obtenção de declaração formal e independente de pessoas não ligadas à unidade auditada.

- 48.8** Exame da documentação original é a técnica adotada para as transações ou operações que, por exigências legais, comerciais ou de controle, devem estar respaldadas em documentos originais.
- 48.8.1** Para a técnica de exame da documentação física ou eletrônica original, os documentos deverão atender às seguintes condições:
- 48.8.1.1** autenticidade: a documentação deve ser fidedigna e merecedora de crédito;
- 48.8.1.2** normalidade: a transação deve se referir à operação normal e estar de acordo com os objetivos da entidade;
- 48.8.1.3** aprovação: a operação e os documentos devem estar aprovados por pessoa autorizada, e
- 48.8.1.4** registro: o registro das operações deve ser adequado e a documentação deve ser hábil, devendo haver, também, correspondência contábil e fiscal, dentre outras.
- 48.9** Conferência de somas e cálculos é a técnica utilizada pelo auditor com o objetivo de verificar a exatidão dos valores presentes nos diversos documentos examinados, tais como nas demonstrações financeiras, fichas de controle de estoque, planilhas de medições, folhas de pagamento e outros elementos, conforme o assunto objeto dos exames.
- 48.10** Exame dos lançamentos contábeis é a técnica de auditoria usada para a constatação da veracidade das informações contábeis e fiscais, dentre outras, além de possibilitar levantamentos específicos nas análises, composição de saldos e conciliações.
- 48.11** Entrevista é a técnica de coleta de informações junto a pessoas conhecedoras de situações de interesse para o auditor.

- 48.11.1** A entrevista deve ser conduzida de forma produtiva, observando os seguintes aspectos:
- 48.11.1.1**o auditor deve identificar-se adequadamente ao entrevistado e explicar o propósito de sua entrevista, de modo a esclarecer eventuais dúvidas;
- 48.11.1.2**a sua postura deve ser exclusivamente a de buscar informações, não estimulando o debate e as contra-argumentações, a fim de que o entrevistado coopere com o trabalho;
- 48.11.1.3**é conveniente que o número de entrevistadores seja de, no mínimo, dois auditores, evitando-se, porém, o excesso, de modo a não colocar o entrevistado na defensiva, prejudicando a qualidade das informações prestadas;
- 48.11.1.4**o auditor deve ter em mente que a informação representa somente uma opinião ou um dado que precisa ser respaldado por outros documentos, de modo a assegurar a sua confiabilidade, ainda que confirmada por escrito pela pessoa entrevistada;
- 48.11.1.5**caso a opinião do entrevistado seja relevante e colabore com outras evidências já detectadas, deve ser relatada a fim de subsidiar as conclusões a serem formuladas;
- 48.11.1.6**ao término da entrevista, o auditor deve resumir para o entrevistado as informações relevantes, possibilitando o levantamento de outras consideradas pertinentes, comunicando-lhe a interpretação feita pelo entrevistador;
- 48.11.1.7**após a redação da entrevista, deve-se solicitar aos entrevistados, sempre evitando causar constrangimento, algum tipo de confirmação escrita sobre a informação verbal, a não ser que esta seja suficiente

por ter sido respaldada por outras evidências. Tal confirmação protege o auditor em caso de eventual controvérsia e não anula a necessidade de verificar a informação por outros meios.

- 48.12** Exame de livros e registros auxiliares é a técnica para a verificação da fidedignidade dos registros que dão suporte ao registro principal.
- 48.12.1** O uso dessa técnica deve sempre ser conjugado com o de outras que possam comprovar a fidedignidade do registro principal.
- 48.13** Correlação entre as informações obtidas é a técnica destinada a verificar a correlação entre as informações das diversas áreas de controle do auditado.
- 48.14** Observação direta das atividades é a técnica utilizada para identificar, visualmente, erros, problemas ou deficiências em determinado processo ou operação.
- 48.14.1** Visando ao melhor aproveitamento da técnica de observação direta, o auditor deve ter experiência e conhecimentos adequados, bem como argúcia desenvolvida.
- 48.15** A Amostragem em auditoria é empregada para obter informação sobre um todo (população), quando só seria viável ou recomendável o exame de uma parte dos elementos desse todo (amostra).
- 48.15.1** Em auditoria, comumente são aplicados os métodos da Amostragem Estatística (ou Probabilística) e da Amostragem por Julgamento (ou Não Probabilística).
- 48.15.2** A Amostragem Estatística (ou Probabilística) baseia-se em critérios matemáticos e exige que a amostra selecionada apresente um comportamento mensurável em termos das leis de probabilidade. Quando um

teste de auditoria é baseado nela, seu resultado pode ser representativo da situação da população da qual foi extraída a amostra, dentro de um grau de confiança estipulado.

- 48.15.3** A Amostragem por Julgamento (ou Não Probabilística) baseia-se em critérios pessoais decorrentes da experiência profissional do auditor e do seu conhecimento do setor em exame.
- 48.15.4** A seleção da amostra, por qualquer método, obedece às seguintes fases:
- 48.15.4.1** quantificação da amostra, dimensionada em função dos controles internos existentes na organização auditada e dos objetivos da auditoria;
- 48.15.4.2** seleção e identificação da amostra;
- 48.15.4.3** seleção de procedimentos de auditoria aplicáveis à amostra, e
- 48.15.4.5** avaliação dos resultados da amostra.

SEÇÃO E

EVIDÊNCIAS E
ACHADOS DE
AUDITORIA

- 49** A análise e registro dos achados de auditoria podem ser realizados mediante a utilização de modelo de Matriz de Achados, inclusive para os achados que resultem propostas de recomendação.
- 49.1** As constatações, conclusões e recomendações de auditoria devem basear-se em evidências de auditoria.
- 49.2** Quando for conveniente, o auditor deve escolher cuidadosamente as técnicas de compilação de dados e de amostragem.
- 49.3** Quando dados obtidos por meio de sistemas computadorizados constituírem parte importante da auditoria e sua confiabilidade for essencial para o alcance dos objetivos pretendidos, os auditores precisam certificar-se de sua fidedignidade e pertinência.
- 50** Os auditores devem ter conhecimento adequado das técnicas e procedimentos de auditoria para obter suas evidências de auditoria.
- 51** Os auditores devem verificar se as técnicas usadas são suficientes para detectar adequadamente todos os erros e irregularidades quantitativamente e qualitativamente relevantes.
- 52** A escolha dos métodos e procedimentos deve levar em conta a qualidade das evidências de auditoria a serem obtidas, as quais devem ser adequadas, pertinentes e razoáveis.

- 53** As evidências devem ser inseridas no processo administrativo relativo ao relatório de auditoria, em volumes que deverá observar a legislação interna do TCE-ES.
- 54** Achados de auditoria são fatos relevantes que representam desvios de normas e/ou procedimentos, e cuja constatação decorre do processo de verificação e análise realizada pela auditoria, na fase de execução dos trabalhos.
- 55** São requisitos básicos de um achado de auditoria:
- 55.1** o caráter de anormalidade, que diz respeito à fuga aos preceitos técnicos, normativos e legais aplicáveis aos fatos e atos inerentes à gestão de recursos públicos;
- 55.2** a relevância do fato, que diz respeito ao grau de influência que ele pode ter no resultado final da auditoria (o fato, portanto, deve ser relevante para que mereça ser relatado);
- 55.3** a fundamentação das evidências juntadas ao relatório;
- 55.4** a suficiência de elementos para respaldar as conclusões resultantes (o trabalho deve resultar em uma base sólida às determinações, recomendações e conclusões);
- 55.5** a capacidade de convencimento em relação àqueles que não participaram da auditoria, e
- 55.6** a objetividade em sua forma de apresentação.
- 56** Os achados de auditoria devem possuir como atributos:
- 56.1** Condição: é a própria existência do achado, determinada e documentada durante a fase de execução da

auditoria. Reflete o grau em que os critérios estão sendo atingidos;

56.2 critério: é a norma adotada, pela qual o auditor mede a condição deficiente. São as metas que a unidade está tentando atingir ou as normas relacionadas com o atingimento das metas;

56.2.1 em auditoria de conformidade, os critérios são as próprias leis ou normas e os princípios de contabilidade usados como parâmetros pelo auditor para aferição do grau de fidedignidade e/ou confiabilidade das demonstrações apresentadas;

56.2.2 em auditoria operacional, o desenvolvimento de critérios para mensurar o desempenho pode levar em conta os objetivos da unidade a ser auditada, o desempenho de unidades com atividades similares, boas práticas gerenciais, ou outros fatores.

56.3 Causa: é a razão pela qual a condição ocorreu, ou seja, a origem da divergência que se observa entre a condição e o critério. Sempre que possível, o auditor deverá buscar as causas do resultado adverso.

56.4 Efeito: é o resultado adverso da condição encontrada, a diferença existente entre a condição e o critério. Sempre que possível, é recomendável que a mensuração do desvio seja feita em unidades monetárias, quantificando-se possíveis danos ao Erário.

57 Desde que não seja comprometido o resultado dos trabalhos, os esclarecimentos devem ser colhidos por escrito ao longo da fase de execução, por intermédio de Termo de Solicitação, evitando-se mal-entendidos e minimizando o recolhimento de informações posteriores.

57.1 A obtenção dos referidos esclarecimentos não supre a eventual necessidade de sugestões de recomendações na conclusão do relatório de auditoria.

58 A análise e registro dos achados de auditoria podem ser realizados mediante a utilização de Modelo de Matriz de Achados, inclusive para os achados de auditoria que resultem em propostas de recomendação.

SEÇÃO F

RELATÓRIO DE AUDITORIA

59 Os resultados das auditorias serão comunicados por meio de Relatório de Auditoria, de acordo com a respectiva modalidade.

60 Será efetuado controle de qualidade das auditorias, com o objetivo de desenvolver a melhoria contínua da qualidade em termos de aderência aos padrões de auditoria do NCI, redução do tempo de tramitação dos processos de auditorias, diminuição do retrabalho e aumento da efetividade das propostas de encaminhamento.

61 O controle de qualidade das auditorias será realizado pelo NCI.

62 As informações constantes nos Relatórios de Auditoria devem observar os seguintes atributos de qualidade:

62.1 Concisão: não devem conter informações excessivas e desnecessárias;

62.2 Objetividade: a mensagem deve ser direta;

62.3 Convicção: os resultados da auditoria apresentados devem corresponder a seus objetivos, os achados

devem se apresentar de maneira persuasiva, e as evidências apresentadas devem conduzir o leitor às mesmas conclusões a que chegou o auditor;

- 62.4** Clareza: a estrutura do relatório e a terminologia empregada devem permitir que as informações reveladas possam ser entendidas por quaisquer pessoas, ainda que não versadas na matéria, de maneira a facilitar o seu entendimento por parte dos leitores e o posicionamento por parte do NCI;
- 62.5** Integridade: devem ser incluídos no relatório todos os fatos relevantes observados, sem omissões;
- 62.6** Coerência: os resultados da auditoria apresentados devem corresponder aos objetivos determinados;
- 62.7** Oportunidade: os assuntos devem ser abordados no relatório de maneira oportuna, de forma a que possam ser tomadas, tempestivamente, as providências necessárias pelo NCI e pela unidade auditada, assim como por outros interessados;
- 62.8** Apresentação: as informações devem ser apresentadas numa sequência lógica, segundo os objetivos da auditoria, de acordo com a norma culta da língua, isenta de erros ou rasuras que possam prejudicar o entendimento do conteúdo do relatório;
- 62.9** Conclusivo: o relatório deve possibilitar a formação de opinião sobre as atividades realizadas, e
- 62.10** Padronização: o relatório deve observar o modelo em vigor.
- 63** Outros aspectos devem também ser observados na elaboração do Relatório de Auditoria:
- 63.1** A linguagem deve ser impessoal;

- 63.2** Não devem ser utilizadas expressões ou comentários inoportunos, desnecessários ou depreciativos, e
- 63.3** Razões pessoais não devem influir na apresentação de quaisquer fatos.

CAPÍTULO 5
DAS AUDITORIAS
DE
CONFORMIDADE

SEÇÃO A

ASPECTOS
GERAIS

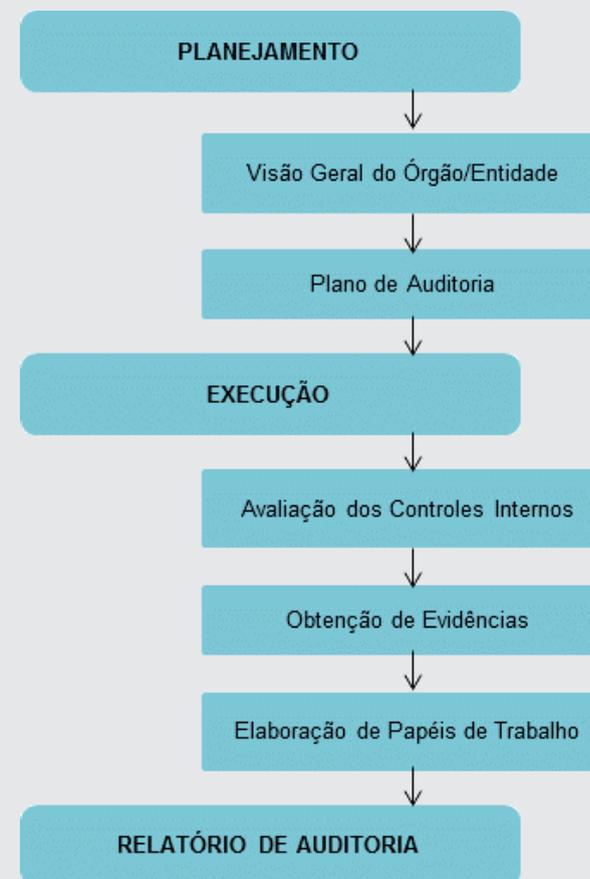
64 O objetivo principal das auditorias de conformidade realizadas pelo NCI é examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua atuação, no que tange:

- 64.1** aos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional;
- 64.2** aos sistemas de pessoal;
- 65** Para os efeitos deste **manual**, adotam-se as seguintes definições:
- 65.1** Economicidade: capacidade de minimizar custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade sem o comprometimento dos padrões de qualidade;
- 65.2** Legalidade: observância ao ordenamento jurídico e normativo na aplicação dos recursos públicos;
- 65.3** Legitimidade: atendimento ao interesse público e à moralidade administrativa.

SEÇÃO B

FASES DA
AUDITORIA DE
CONFORMIDADE

66 O processo de auditoria de conformidade adotado pelo NCI compreende as fases de planejamento, execução e elaboração do relatório.



Subseção I Planejamento e Plano de Auditoria

- 67** O planejamento da auditoria de conformidade organiza-se nas seguintes etapas:
- 67.1** Visão geral da unidade, e
- 67.2** Plano de Auditoria
- 68** A visão geral da unidade é obtida por meio de consultas a fontes internas e externas ao NCI, objetivando o conhecimento da unidade que será auditada quanto aos objetivos institucionais, à legislação aplicável, às práticas administrativas e contábeis, bem como à determinação dos critérios de auditoria a serem adotados
- 69** As fontes internas referem-se às informações disponíveis no âmbito do NCI, tais como:
- 69.1** sistemas informatizados;
- 69.2** banco de dados da área correspondente;
- 69.3** legislação aplicável, normas e instruções vigentes, e
- 69.4** Equipes que tenham participado de recentes trabalhos na área a ser auditada
- 70** As fontes internas são constituídas, dentre outros, dos seguintes elementos, de acordo com as peculiaridades de cada área e o assunto a ser investigado:
- 70.1** arquivos que contenham publicações relativas a contratos, licitações, atos de pessoal, contabilidade, dentre outras informações;
- 70.2** legislação específica (vinculação, finalidade, estrutura organizacional, origem dos recursos financeiros, dire-

trizes institucionais, recursos humanos e outros aspectos pertinentes);

- 70.3** prestação de contas dos últimos exercícios;
- 70.4** fiscalizações anteriores, incluindo os respectivos papéis de trabalho;
- 70.5** diligências;
- 70.6** denúncias formuladas;
- 70.7** estudos; e
- 70.8** informações obtidas mediante avaliações de risco efetuadas.
- 71** As fontes externas referem-se àquelas disponíveis fora do âmbito do NCI, tais como:
- 71.1** sítios governamentais ou outros de reconhecida idoneidade;
- 71.2** trabalhos acadêmicos publicados;
- 71.3** notícias veiculadas na mídia, e
- 71.4** eventuais ações judiciais concernentes à unidade a ser auditada.
- 72** A critério do NCI, poderá ser efetuado levantamento junto à unidade a ser auditado, objetivando a obtenção de informações mais precisas, que possam subsidiar a elaboração do plano de auditoria.
- 73** Plano de Auditoria é o plano de ação detalhado para a auditoria, destinado a orientar adequadamente o trabalho do auditor, permitindo-lhe, ainda, complementá-lo ou alterá-lo quando circunstâncias imprevistas o recomendarem.
- 74** O Plano de Auditoria deverá incluir:

- 74.1 o objetivo da auditoria;
 - 74.2 o período de realização da auditoria;
 - 74.3 o alcance do exame;
 - 74.4 as questões de auditoria;
 - 74.5 os critérios a serem observados como base de comparação, julgamento e apreciação de desempenhos (se for o caso);
 - 74.6 as técnicas e procedimentos a serem utilizados;
 - 74.7 o pessoal técnico envolvido;
 - 74.8 o material necessário à execução da auditoria;
 - 74.9 as etapas a serem cumpridas com os respectivos cronogramas de execução.
- 75 Conforme as peculiaridades e necessidades de cada área poderão ser utilizadas Matrizes de Planejamento, bem como outros instrumentos no desenvolvimento do Plano de Auditoria, a fim de sistematizar os trabalhos a serem executados em campo.
- 76 O Plano de Auditoria deverá ser aprovado pelo NCI e consistirá em elemento de controle da auditoria.

Subseção II Execução da Auditoria

- 77 A execução da auditoria é a fase do processo de auditoria na qual as evidências são coletadas e examinadas, de modo a fundamentar os comentários e opiniões do auditor.

- 78 As auditorias serão realizadas no horário de funcionamento da unidade auditada, podendo a realização se dar em período diverso, desde que haja a aquiescência entre auditores e auditado e o motivo seja importante para o alcance do objetivo da auditoria.

Subseção III Relatório de Auditoria

- 79 Os resultados das auditorias de conformidade realizadas serão apresentados por meio de Relatório de Auditoria de Conformidade.

CAPÍTULO 6

DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS

SEÇÃO A

ASPECTOS
GERAIS

80 As auditorias operacionais realizadas pelo NCI abrangem duas modalidades:

- 80.1** auditoria de desempenho operacional, e
- 80.2** avaliação de programa.
- 81** O objetivo predominante da auditoria de desempenho operacional é examinar a gestão quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, bem como, eventualmente, aos aspectos de equidade, transparência, participação social e/ou sustentabilidade.
- 81.1** A auditoria de desempenho operacional focaliza o processo de gestão.
- 81.2** Nas auditorias de desempenho operacional, investiga-se o funcionamento dos programas e projetos e o cumprimento de metas quantificáveis em relação ao previsto nos planos da instituição ou na legislação específica, por exemplo:
 - 82** a auditoria de desempenho operacional examina os múltiplos aspectos da gestão, tais como planejamento, organização, procedimentos operacionais e acompanhamento gerencial, buscando:
 - 82.1** identificar como as unidades adquirem, protegem e utilizam seus recursos;
 - 82.2** identificar as causas de práticas antieconômicas e ineficientes;
 - 82.3** avaliar o cumprimento das metas previstas, ou

- 82.4** avaliar a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.
- 83** A auditoria de desempenho operacional utilizará três abordagens, de acordo com o problema e as questões que se pretende examinar, a saber:
 - 83.1** análise da estratégia organizacional;
 - 83.2** análise da gestão, e
 - 83.3** análise dos procedimentos operacionais.
- 84** A análise da estratégia organizacional envolverá os seguintes aspectos:
 - 84.1** o cumprimento da missão definida em lei;
 - 84.2** a adequação dos objetivos estratégicos às prioridades da instituição;
 - 84.3** a identificação dos principais produtos, indicadores de desempenho e metas organizacionais;
 - 84.4** a identificação dos pontos fortes e fracos da organização, e das oportunidades e ameaças ao desenvolvimento organizacional, e/ou
 - 84.5** a existência de superposição e duplicação de funções.
- 85** A análise da gestão abrangerá as seguintes questões:
 - 85.1** a adequação da estrutura organizacional aos objetivos do órgão;
 - 85.2** a existência de sistemas de controle adequados, destinados a monitorar, com base em indicadores de desempenho válidos e confiáveis, aspectos ligados à economicidade, à eficiência e à eficácia;

- 85.3** o uso adequado dos recursos humanos, instalações e equipamentos voltados para a produção e prestação de bens e serviços na proporção, qualidade e prazos requeridos, e/ou
- 85.4** a extensão do cumprimento das metas previstas pela administração ou legislação pertinente.
- 86** A análise dos procedimentos operacionais está voltada para o exame dos processos de trabalho e pode envolver a análise dos seguintes fatores:
- 86.1** a existência de rotinas e procedimentos de trabalho documentados e atualizados;
- 86.2** o cumprimento das práticas recomendadas pela legislação para aquisição de bens e serviços;
- 86.3** a adequação das aquisições no que se refere aos prazos, à quantidade, ao tipo, à qualidade e aos preços, e/ou
- 86.4** a guarda e manutenção dos bens móveis e imóveis.
- 87** O objetivo predominante da avaliação de programa é examinar a efetividade dos programas e projetos.
- 87.1** A avaliação de programa busca apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração.
- 88** Entre os aspectos dos programas a serem examinados nas avaliações de programas realizadas pelo NCI destacam-se:
- 88.1** a sua concepção lógica;
- 88.2** a adequação e a relevância de seus objetivos, declarados ou não, e a consistência entre esses e as necessidades previamente identificadas;

- 88.3** a consistência entre as ações desenvolvidas e os objetivos estabelecidos;
- 88.4** as consequências globais para a sociedade;
- 88.5** os efeitos não incluídos explicitamente nos seus objetivos;
- 88.6** a relação de causalidade entre os efeitos observados e política proposta;
- 88.7** os fatores inibidores do seu desempenho;
- 88.8** a qualidade dos efeitos alcançados;
- 88.9** a existência de outras alternativas de ação, consideradas ou não pela administração, e os respectivos custos envolvidos (análise de custo-efetividade), e/ou
- 88.10** o cumprimento de dispositivos legais aplicáveis à sua natureza, aos seus objetivos e à população-alvo.
- 89** Nas avaliações de programa, devem ser agregados à análise dimensões que permitam à Equipe pronunciar-se, por exemplo, sobre as perdas ou ganhos em valores absolutos relativos à aspectos da gestão de natureza quanti-qualitativos:
- 90** a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa, embora sejam realizadas independentemente uma da outra, podem produzir informações complementares entre si.
- 91** Para os efeitos deste **manual**, adotam-se as seguintes definições:
- 91.1** eficiência: capacidade de otimizar determinado processo visando ao menor uso de recursos na execução de uma atividade ou tarefa em determinado período de tempo;

- 91.2** eficácia: diz respeito ao grau de alcance das metas programadas, num determinado período de tempo;
- 91.3** efetividade: relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (efeitos e impactos obtidos) e os objetivos pretendidos (e feitos e impactos esperados);
- 91.4** equidade: capacidade de garantir-se condições de acesso de todos aos seus direitos civis (liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros), políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança);
- 91.5** sustentabilidade: capacidade de os resultados alcançados por uma intervenção institucional permanecerem após o encerramento das atividades do programa ou projeto, e
- 91.6** transparência: capacidade de garantir-se acessibilidade geral às informações, e que estas sejam suficientes e claras para que grupos interessados possam compreender e monitorar, de forma direta, a atuação da organização.

SEÇÃO B

FASES DA AUDITORIA OPERACIONAL

- 92** A auditoria operacional processa-se de acordo com as seguintes fases:

- 92.1** seleção;
- 92.2** estudo de Viabilidade;

- 92.3** planejamento;
- 92.4** execução;
- 92.5** comentários da unidade auditada;
- 92.6** relatório de Auditoria;
- 92.7** apreciação;
- 92.8** divulgação;
- 92.9** plano de Ação, e
- 92.10** monitoramento

Subseção I Seleção

- 93** A fase de seleção refere-se ao processo de escolha da área temática e do objeto (tema, unidade ou programa) a ser avaliado.
- 93.1** A seleção deve considerar, principalmente, a potencial contribuição da auditoria para a melhoria do funcionamento da administração pública (efetividade da auditoria).
- 94** A seleção deverá pautar-se, preferencialmente, em critérios técnicos, tais como:
- 94.1** relevância;
- 94.2** materialidade, e
- 94.3** Risco.
- 95** Para os efeitos deste **manual**, adotam-se as seguintes definições:
- 95.1** relevância: áreas consideradas estratégicas ou prioritárias nos instrumentos de planejamento da organização;
- 95.2** materialidade: importância relativa ou representatividade do valor ou do volume de recursos envolvidos;
- 95.3** risco: probabilidade de ocorrência de eventos futuros incertos com potencial para influenciar o alcance dos objetivos da organização.
- 96** Quanto à sua origem, a seleção pode ser:
- 96.1** interna, quando decorrente de:
- 96.1.1** auditorias e experiências anteriores;
- 96.1.2** áreas de atuação do NCI;

- 96.1.3** diretrizes do planejamento institucional, ou
- 96.1.4** iniciativa do Coordenador do Núcleo de Controle Interno.
- 96.2** Externa, quando decorrente de:
- 96.2.1** solicitação de gestores;
- 96.2.5** exposição na mídia.

Subseção II Estudo de Viabilidade

- 97** A fase de estudo de viabilidade refere-se ao levantamento de informações sobre o tema, unidade ou programa a ser auditado, especificamente sobre as ações finalísticas, a fim de verificar a viabilidade da realização de auditoria operacional.
- 98** São condições recomendadas para subsidiar o estudo de viabilidade:
- 98.1** a importância do tema;
- 98.2** a existência de objetivos e ações previamente definidas para a unidade ou programa;
- 98.3** a clareza da legislação pertinente;
- 98.4** a identificação dos responsáveis pela unidade ou programa;
- 98.5** a materialidade;
- 98.6** as formas de execução das ações, como os principais processos e produtos;
- 98.7** a relevância do programa ou da ação;
- 98.8** o tempo de existência do programa/ação - alterações

de nome, de enfoque, de Abrangência, etc.;

98.9 o eventual atingimento das metas nos Planos;

Subseção III Planejamento

99 A fase de planejamento em auditoria operacional compreende todo o processo de definição dos objetivos da auditoria e dos mecanismos necessários para alcançá-los.

100 Para fins didáticos, subdivide-se a fase de planejamento em três etapas distintas, a saber:

100.1 levantamento;

100.2 consolidação, e

100.3 preparação para coleta de dados.

101 O levantamento em auditoria operacional compreende as seguintes atividades:

101.1 leitura: atividade de assimilação de conhecimentos orientada, principalmente, para os seguintes instrumentos: estudo de viabilidade; documentação do objeto da auditoria; legislação pertinente;

101.2 identificação: atividade de definição dos objetivos da auditoria com exploração de dados orçamentários, bibliográficos, trabalhos acadêmicos e outras auditorias realizadas;

101.3 simulações: atividades de mapeamento com aplicação das principais técnicas de auditoria aplicadas com a finalidade precípua de identificar o problema de auditoria e de definir as questões de auditoria;

101.4 Reuniões: atividades exploratórias de validação do problema a serem realizadas, sempre que possível, com o gestor, com especialistas e com as Equipes Técnicas envolvidas.

102 Para os efeitos deste **manual**, adotam-se as seguintes definições:

102.1 problema de auditoria: condição existente no objeto da auditoria que se encontra com seu desempenho comprometido ou ameaçado.

102.2 Questão de auditoria: variável com potencial influência no objeto da auditoria e que terá seu funcionamento avaliado.

102.3 Subquestão de auditoria: eventualmente, para uma melhor exploração da questão de auditoria, pode ser recomendável a elaboração de subquestões de auditoria.

103 A consolidação é a fase do planejamento em que deverá ser desenvolvida a Matriz de Planejamento.

103.1 É recomendável o desenvolvimento de uma matriz de planejamento preliminar que deve ser confirmada, sempre que possível, por meio de consulta ao metodólogo, painel de referência e apresentação ao gestor.

103.2 A Matriz de Planejamento em auditoria operacional é específica para cada auditoria e, em virtude da flexibilidade do trabalho, pode ser revista e adaptada à medida que se desenvolvem os trabalhos de campo.

104 A preparação para a coleta de dados é a fase do planejamento destinada à elaboração dos instrumentos de coleta de dados (questionários, entrevistas etc), à realização de teste-piloto para ajuste dos instrumentos de coleta e à definição e seleção da amostra.

Subseção IV

Execução

- 105** A fase de execução da auditoria operacional destina-se ao desenvolvimento dos trabalhos de campo baseados na Matriz de Planejamento.
- 106** Para fins didáticos, a fase de execução subdivide-se em duas etapas:
- 106.1** coleta de dados, e
- 106.2** consolidação.
- 107** A coleta de dados é o período destinado, dentre outras atividades:
- 107.1** à aplicação de questionários e realização de entrevistas;
- 107.2** ao processamento dos dados primários;
- 107.3** à observação de rotinas de trabalho;
- 107.4** à solicitação da documentação complementar.
- 108** A consolidação destina-se, dentre outras atividades:
- 108.1** à realização de reuniões;
- 108.2** ao preenchimento da matriz de achados preliminar;
- 109** considerando que a complexidade e a falta de informações precisas a respeito do objeto da auditoria podem comprometer o resultado da auditoria operacional, recomenda-se que, neste caso, a Equipe considere a conveniência de realizar um teste-piloto.
- 109.1** O teste-piloto pode permitir verificar a estratégia metodológica proposta, as premissas iniciais acerca do funcionamento do objeto auditado e a qualidade e

confiabilidade dos dados, além de permitir ajustar o tamanho da amostra e certificar que a estratégia metodológica selecionada oferecerá uma resposta conclusiva à questão de auditoria.

- 109.2** Para obter um quadro representativo, a Equipe deve escolher, para a realização do teste-piloto, um local ou aspecto do objeto da auditoria que apresente dificuldades potenciais à condução dos trabalhos, permitindo-lhe antecipar os problemas que poderão ser enfrentados.

Subseção V

Comentários da unidade auditada

- 110** A fase dos comentários da unidade auditada refere-se ao momento em que a Equipe de Auditoria deve apresentar a Matriz de Achados preliminar à unidade auditada para que este possa se manifestar e tecer seus comentários.
- 111** Os comentários devem ser analisados e registrados pela Equipe e, ainda, incorporados à Matriz de Achados definitiva, complementando-a, ou mesmo corrigindo-a, sempre que houver a concordância da Equipe.

Subseção VI

Relatório de Auditoria

- 112** O relatório de auditoria operacional é o documento que consolida as informações da auditoria realizada, devendo observar modelo específico adotado.

Subseção VII Apreciação

113 A fase de apreciação é o momento em que, após análise pelas instâncias administrativas competentes, o relatório da auditoria é encaminhado à apreciação do Corpo Deliberativo.

Subseção VIII Divulgação

114 A função da fase de divulgação é apresentar, após a apreciação pelo NCI, documento que contenha informações resumidas dos trabalhos realizados para fins de distribuição para unidades e outros grupos de interesse relacionados com os programas/ações auditados.

Subseção IX Plano de Ação

115 O plano de ação contém o elenco das recomendações efetuadas pelo NCI (o que fazer), cabendo ao gestor ou gestores auditados indicar, em cada caso:

- 115.1** o detalhamento das medidas que serão adotadas (como será feito);
- 115.2** os responsáveis pela implantação das medidas (quem irá fazer), e
- 115.3** o prazo previsto para implantação (quando será feito).

116 Após a ciência do gestor acerca da necessidade de se elaborar um plano de ação, é recomendável que a Equipe de Auditoria realize uma reunião com o gestor, tendo por objetivo esclarecer eventuais dúvidas sobre o conteúdo e objetivo das recomendações.

Subseção X Monitoramento

117 O monitoramento em auditoria operacional é o processo de retorno do NCI à unidade/programa com o objetivo de aferir se o Plano de Ação está sendo implementado.

118 O prazo para a realização do primeiro monitoramento deve ser avaliado pela Equipe de Auditoria, levando em consideração o cronograma definido pelo gestor no Plano de Ação.

119 É recomendável que, durante o monitoramento do Plano de Ação, o auditor concentre-se em determinar se estão corrigidos os pontos fracos identificados, mais do que verificar se as recomendações específicas estão sendo implementadas ou não.

119.1 Esta avaliação, acerca da correção dos pontos fracos, deve ser descrita em um Relatório de Monitoramento, que deverá indicar, ainda, a necessidade de se efetuar novas recomendações e novas etapas de monitoramento.

CAPÍTULO 7

DOS DEMAIS INSTRUMENTOS DE AUDITORIA INTERNA

120 A inspeção, o levantamento, o monitoramento e o acompanhamento observarão padrões e modelos específicos, aplicando-se, naquilo que for cabível, os dispositivos neste **manual**.

SEÇÃO A INSPEÇÃO

122 O resultado da inspeção realizada será materializado através de Relatório de Inspeção, documento em que a Equipe de Inspeção apresentará os seus comentários e conclusões sobre os trabalhos realizados, apontando, quando for o caso, todas as falhas e irregularidades observadas e, ainda, sugerindo as medidas corretivas cabíveis.

SEÇÃO B LEVANTAMENTO

121 Poderão ser realizadas inspeções sempre que for necessária a utilização de procedimento de fiscalização para a apuração, in loco, de situações específicas.

123 Poderão ser realizados levantamentos, in loco nas unidades, não condicionados, necessariamente, à realização de auditoria, inspeção ou acompanhamento posterior, mediante a necessária aprovação do Coordenador do Núcleo de Controle Interno.

124 O resultado do levantamento será materializado através de Relatório de Levantamento, documento em que a Equipe apresentará os seus comentários e conclusões sobre os trabalhos realizados.

125 O levantamento deverá ser realizado, estritamente, para o cumprimento de seu objetivo regimental, não sendo o instrumento próprio para a verificação de determinações plenárias ou de outras irregularidades identificadas.

SEÇÃO C MONITORAMENTO

126.1 A verificação do cumprimento das determinações e/ou recomendações não dispensam o auditado de encaminhar ao NCI, sempre que solicitado, documentos e informações por essa consideradas importantes, com o fim de possibilitar o exercício do controle preventivo, concomitante e posterior.

127 O resultado do monitoramento será materializado em Relatório de Monitoramento, documento em que a Equipe de Auditoria apresentará os seus comentários e conclusões sobre os trabalhos realizados, apontando as providências adotadas pela unidade para o cumprimento das recomendações.

126 O monitoramento do cumprimento das recomendações e/ou determinações do NCI, a critério do Coordenador do Núcleo de Controle Interno, pode ser realizado mediante verificação específica, in loco, ou mediante verificação na auditoria subsequente.

128 Constatada a não implementação das medidas sugeridas, e não sendo apresentadas justificativas razoáveis para o não atendimento das recomendações, poderá o NCI solicitar o afastamento dos envolvidos, sugerindo à autoridade máxima do TCE-ES a aplicação das sanções cabíveis, conforme a gravidade do descumprimento, nos termos da legislação em vigor.

SEÇÃO D

ACOMPANHAMENTO

129 O resultado do acompanhamento será materializado em Relatórios de Acompanhamento, documentos periódicos em que a Equipe apresentará os seus comentários e conclusões sobre os trabalhos realizados no período em que utilizou o instrumento de fiscalização.

CAPÍTULO 8

DO PLANEJAMENTO ANUAL DAS ATIVIDADES

- 130** Para a implementação racional e harmônica de suas atribuições, o NCI deverá elaborar, anualmente o Plano Anual de Auditoria (PAAI) conforme Guia Geral para Elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna.
- 131** Como instrumentos de apoio na elaboração do Plano Anual de Auditoria (PAAI), poderão ser utilizadas avaliações de risco.
- 131.1** A metodologia e os critérios para avaliação de riscos nesta aplicação serão definidos considerando as peculiaridades das auditorias a serem realizadas pelo NCI.

REFERÊNCIAS

IRB – Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público NBASP; nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte: IRB, 2015.

_____. **Normas de Auditoria Governamental (NAG)** / Instituto Rui Barbosa. Tocantins: IRB, 2011

TCDF. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Manual de Auditoria**: parte geral. 2ª v. Brasília: TCDF, 2011.

TCEBA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Manual de Auditoria Governamental**. Salvador/Bahia: TCEBA, setembro/2000.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Lei Complementar nº 621/2012**. Espírito Santo: TCEES, 2012.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Resolução nº 261/2013 - Aprova o Regimento Interno do TCEES**. Espírito Santo: TCEES, 2013.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Manual de auditoria de conformidade** – Espírito Santo: TCEES, 2015.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Resolução TC nº 227**. Espírito Santo: TCEES, 2011.

TCEMG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Manual de Auditoria**. Minas Gerais: TCEMG.

TCEMT. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso/Secretaria de Desenvolvimento do Controle Externo. **Manual de Auditoria Governamental**. 1 ed. Mato Grosso: TCEMT, 2013.

TCEPR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Normas de Auditoria Governamental**. Paraná: TCEPR, 2013.

TCERJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro / Secretaria-Geral de Controle Externo. **Manual de Auditoria Governamental**. 1 ed. Rio de Janeiro: TCERJ, 2010.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Padrões de monitoramento**. Brasília: TCU, SEGECEX/ADPLAN, 2009.

_____. **Manual de auditoria operacional**. Tribunal de Contas da União. -- 3.ed. -- Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

_____. **Orientações para Auditorias de Conformidade**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Administração, 2010

_____. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Tribunal de Contas da União. -- REVISÃO JUNHO 2011 – Brasília: TCU, 2011.

_____. **Glossário de termos do controle externo**. – Brasília: TCU / SEGECEX / ADSUP / ADPLAN. set/2012.

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission/COSO, 2007.

Elaboração: Núcleo de Controle Interno

Projeto gráfico e diagramação: Leonardo Vilar - Ascom TCE-ES