



BOLETIM

DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ano XXXV

Brasília, 10 de dezembro de 2002

Nº 18

ESPECIAL

ROTEIRO DE CONTROLE DE QUALIDADE

DE

AUDITORIAS DE NATUREZA OPERACIONAL

PORTARIA SEGECEX Nº 33, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2002

Aprova o roteiro "Controle de Qualidade de Auditorias de Natureza Operacional".

COMPOSTO E IMPRESSO NA
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

ANTÔNIO JOSÉ FERREIRA DA TRINDADE
Secretaria-Geral de Administração

FÁTIMA APARECIDA DE OLIVEIRA FERREIRA
Diretoria Técnica de Divulgação

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Boletim do Tribunal de Contas da União

<http://www.tcu.gov.br>

didiv@tcu.gov.br

SAFS Lote 1 Anexo II sala 411/413 CEP:70042-900 Brasília - DF

Fones: 3167650/3167079/3167870/3167869

Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Vice-Presidente

ANTONIO VALMIR CAMPELO BEZERRA

Ministros

MARCOS VINICIOS RODRIGUES VILAÇA

IRAM DE ALMEIDA SARAIVA

ADYLSO MARTINS MOTTA

WALTON ALENCAR RODRIGUES

GUILHERME PALMEIRA

UBIRATAN DINIZ DE AGUIAR

BENJAMIN ZYMLER

Auditores

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministério Público junto ao TCU

Procurador-Geral

LUCAS ROCHA FURTADO

Subprocuradores-Gerais

JATIR BATISTA DA CUNHA

PAULO SOARES BUGARIN

UBALDO ALVES CALDAS

Procuradores

MARIA ALZIRA FERREIRA

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Secretário-Geral

Antônio José Ferreira da Trindade

Segedam@tcu.gov.br

DIRETORIA TÉCNICA DE DIVULGAÇÃO

Diretora

Fátima Aparecida de Oliveira Ferreira

didiv@tcu.gov.br

Equipe do Boletim do Tribunal de Contas da União

Cibele Cardoso Burlamaqui

Harly dos Santos Celestino

Joaquim do Carmo da Costa

Marcos Anselmo de Lucena

Nádia Rodrigues de Oliveira

Otília Ribeiro Pontes Ferreira

Raquel Moreira de Sousa

Rita de Cássia Ibarra Pelanda

Rita de Freitas Pontes



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

ROTEIRO DE CONTROLE DE QUALIDADE
DE
AUDITORIAS DE NATUREZA OPERACIONAL

SEGECEX/SEPROG

2002

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Presidente:

Ministro Humberto Guimarães Souto

Vice-Presidente:

Ministro Antonio Valmir Campelo Bezerra

Ministros:

Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

Iram de Almeida Saraiva

Adylson Motta

Walton Alencar Rodrigues

Guilherme Palmeira

Ubiratan Diniz de Aguiar

Benjamin Zymler

Auditores:

Lincoln Magalhães da Rocha

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

Procurador-Geral:

Lucas Rocha Furtado

Subprocuradores-Gerais:

Jair Batista da Cunha

Paulo Soares Bugarin

Ubaldo Alves Caldas

Procuradores:

Maria Alzira Ferreira

Marinus Eduardo Vries Marsico

Cristina Machado da Costa e Silva

Comissão Permanente de Regimento:

Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Presidente

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Auditor Augusto Sherman Cavalcanti (Suplente)

Comissão Permanente de Jurisprudência:

Ministro Iram Saraiva, Presidente

Ministro Adylson Motta

Ministro Guilherme Palmeira



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

ROTEIRO DE CONTROLE DE QUALIDADE

DE

AUDITORIAS DE NATUREZA OPERACIONAL

Brasília, dezembro de 2002.

Tribunal de Contas da União

Internet: *http://www.tcu.gov.br*

SAFS, Quadra 4, Lt. 01

CEP: 70042-900 - Brasília (DF)

Secretário-Geral de Controle Externo:

Luciano Carlos Batista

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo:

Marília Zinn Salvucci

Diretora da 1ª Diretoria Técnica:

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Diretor da 2ª Diretoria Técnica:

Dagomar Henriques Lima

Gerente do Projeto TCU/RU

Glória Maria Merola da Costa Bastos

Analistas de Finanças e Controle Externo - Área de Controle Externo:

Marcelo Cardoso Soares

Carmen Pereira Rêgo Meireles

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Controle de qualidade de auditorias de natureza operacional / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002.

36 p.

1. Auditoria operacional. I. Título.

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa.

PORTARIA Nº 33, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2002

Aprova o roteiro "Controle de Qualidade de Auditorias de Natureza Operacional".

O SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso da competência que lhe confere o artigo 10, inciso II, da Resolução n.º 140, de 13 de dezembro de 2000, resolve:

Art. 1º Fica aprovado o roteiro "Controle de Qualidade de Auditorias de Natureza Operacional", a ser utilizado nos trabalhos de auditoria dessa natureza.

Art. 2º Compete à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog divulgar o roteiro aprovado por esta Portaria, mantê-lo atualizado, bem como esclarecer dúvidas e receber sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Art. 3º Compete à Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis, com a colaboração da Seprog, adotar procedimento com vistas a monitorar a adequada utilização, por parte das unidades técnico-executivas responsáveis pela realização de trabalhos de auditoria de natureza operacional, dos controles de qualidade consubstanciados no roteiro aprovado por esta Portaria.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUCIANO CARLOS BATISTA

APRESENTAÇÃO

Em compasso com a preocupação acerca da melhoria do desempenho das instituições públicas federais, o TCU tem intensificado seus esforços para alcançar patamares crescentes de excelência na sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. Um aspecto da maior relevância nesse processo refere-se ao controle de qualidade das auditorias realizadas pelo Tribunal, particularmente aquelas de natureza operacional (ANOp), porque é necessário garantir que as recomendações propostas estejam fundamentadas em metodologias e argumentos sólidos de modo a favorecer sua efetiva implementação por parte dos gestores.

Essa abordagem se justifica pelo fato de que essa espécie de auditoria tem como objetivo identificar oportunidades de melhoria em órgãos e programas governamentais, recomendando medidas cuja implementação agregue valor ao desempenho da ação pública. Mais ainda, o controle de qualidade é essencial para a consolidação da metodologia utilizada nos trabalhos de ANOp, cuja adoção no âmbito do TCU foi grandemente incentivada com a assinatura, pelos governos do Brasil e do Reino Unido, do Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional em 1998.

Quando da realização de auditorias de natureza operacional, a equipe busca levantar, junto aos gestores responsáveis, aspectos que possam acarretar incrementos no desempenho do programa ou do órgão auditado. Nesse mister é utilizada uma série de técnicas de diagnóstico e de coleta e análise de dados, bem como procedimentos e papéis de trabalho padronizados que têm por objetivo garantir a objetividade, a consistência, a transparência e a utilidade da auditoria.

Para tanto, a atividade de controle de qualidade assume importância central. Trata-se de acompanhar as atividades da auditoria, seguindo pontos de controle pré-definidos com a equipe de modo a identificar providências necessárias para assegurar o sucesso do trabalho.

Além de acompanhar a evolução do trabalho de auditoria, o controle de qualidade permite a retroalimentação do sistema, na medida em que fornece aos supervisores do trabalho o *feedback* de que necessitam para verificar as ações que devem ser adotadas para contribuir para o alcance dos resultados desejados nas auditorias futuras.

Diante da importância do tema, foi produzido este documento, no âmbito das atividades do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Na sua elaboração, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog contou com a colaboração dos analistas participantes das viagens de estudo ao Reino Unido e com o apoio técnico da KPMG, empresa contratada pelo governo britânico para prestar consultoria ao TCU na área de auditoria de natureza operacional.

Luciano Carlos Batista
Secretário-Geral de Controle Externo

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2. O CONTROLE DE QUALIDADE DE ANOP..... | 8 |
| 3. OS PAPÉIS DO SUPERVISOR E DO COORDENADOR | 10 |
| 3.1 O Papel do Supervisor | 10 |
| 3.2 O Papel do Coordenador da Auditoria..... | 10 |
| 4. FERRAMENTAS DE CONTROLE DE QUALIDADE..... | 11 |
| 4.1 Cronograma..... | 11 |
| 4.2 Matriz de Planejamento..... | 11 |
| 4.3 Matriz de Achados..... | 12 |
| 4.4 Painel de Referência..... | 12 |
| <i>Checklist</i> do controle de qualidade das auditorias de natureza operacional | 13 |
| Exemplo de Cronograma do Levantamento de Auditoria..... | 18 |
| Exemplo de Cronograma de Execução de Auditoria..... | 20 |
| Exemplo de Matriz de Planejamento de Auditoria..... | 21 |
| Matriz de Achados..... | 22 |
| Roteiro para Organização de Painéis de Referência..... | 25 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 31 |
| FOLHA DE SUGESTÕES | 32 |

1. INTRODUÇÃO

1.1 O objetivo deste roteiro é apresentar as atividades e os instrumentos necessários à execução do controle de qualidade de auditorias de natureza operacional - ANOp.

1.2 O controle de qualidade compreende a avaliação de todas as etapas da auditoria, ao longo de sua realização (concomitante) ou mesmo em fase posterior (*a posteriori*). Inicia pela seleção do objeto a ser auditado e prossegue no decorrer do planejamento da auditoria, da execução, da elaboração do relatório, da divulgação e do monitoramento da implementação das recomendações/determinações. Este documento trata do controle de qualidade concomitante e suas orientações aplicam-se a todas as fases da auditoria, com os ajustes que se façam necessários.

1.3 O roteiro está dividido em três partes. A primeira trata de definições básicas sobre a atividade de controle de qualidade de ANOp no Tribunal de Contas da União – TCU, incluindo a enunciação de seus objetivos e a definição de uma tipologia.

1.4 A segunda parte refere-se aos papéis do coordenador da auditoria e do supervisor, de ordinário titular da Diretoria responsável pela condução da ANOp, nas atividades de controle de qualidade.

1.5 A terceira parte apresenta o instrumental básico a ser utilizado no controle de qualidade, a saber, os cronogramas, a matriz de planejamento, a matriz de achados e o painel de referência.

1.6 Os anexos apresentam um *checklist* para ser utilizado pelos supervisores nas diversas fases da auditoria, exemplos de cronograma, detalhes sobre a matriz de achados, e sobre o painel de referência, estes dois últimos mencionados pela primeira vez em norma interna do TCU.

1.7 Por fim, deve ser ressaltado que os instrumentos de controle apresentados neste documento foram testados com sucesso pela Seprog em auditorias de âmbito nacional e regional, com a participação de servidores lotados em unidades técnicas de Brasília e nos estados.

2. O CONTROLE DE QUALIDADE DE ANOP

2.1 A qualidade nos trabalhos de auditoria é assegurada pela aderência a princípios, procedimentos e metodologias específicos, com vistas à consecução de níveis crescentes de objetividade, confiabilidade, consistência e utilidade aos relatórios e demais produtos gerados no decorrer dos trabalhos. O controle de qualidade tem por objetivos gerais:

- a) verificar a adequação e o impacto das recomendações contidas no relatório de auditoria;
- b) identificar oportunidades de melhorias na condução de futuras auditorias;
- c) apontar boas práticas na condução dos trabalhos de auditoria que possam ser disseminadas.

2.2 Os objetivos específicos do controle de qualidade são os seguintes:

- a) identificar deficiências no desenvolvimento dos trabalhos de auditoria e corrigi-los tempestivamente;

- b) contribuir para a política de desenvolvimento de recursos humanos identificando possíveis necessidades de treinamento;
- c) identificar a necessidade de revisão ou de elaboração de documentos técnicos.

2.3 O controle de qualidade deve ser realizado durante o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria e após a sua conclusão. O controle concomitante é implementado mediante supervisão técnica no decorrer do desenvolvimento dos trabalhos, enquanto o controle *a posteriori* envolve a avaliação dos procedimentos adotados, em geral, com base no relatório e papéis de trabalho produzidos e mediante avaliação dos resultados da auditoria na fase de monitoramento. Portanto, a avaliação final do trabalho levará em conta o grau de adoção das recomendações e os reais benefícios decorrentes da auditoria, de acordo com os procedimentos previstos no Roteiro para “Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional”¹.

2.4 Neste Roteiro trataremos do controle de qualidade concomitante que é realizado mediante supervisão dos trabalhos de auditoria sob responsabilidade do titular da unidade técnica e exercido pelo diretor designado para tal. Abrange as etapas de planejamento, execução dos trabalhos de campo, elaboração do relatório e monitoramento da implementação das recomendações do Tribunal. A supervisão dos trabalhos é necessária em todos os casos, independentemente do perfil dos auditores envolvidos e visa garantir o alcance dos objetivos pretendidos, a realização dos trabalhos de acordo com a metodologia apropriada e a manutenção dos padrões de qualidade exigidos, permitindo a elaboração de um relatório que atenda aos princípios da objetividade, confiabilidade, consistência, transparência e utilidade da informação.

2.5 **Objetividade:** Pode ser definida pelas dimensões da imparcialidade e equilíbrio, verificadas a partir da observância dos seguintes aspectos:

- a) a equipe de auditoria deve manter um ponto de vista objetivo e imparcial quando da definição do escopo da auditoria, da análise das evidências coletadas, da formulação das conclusões e da proposta de encaminhamento;
- b) a estratégia metodológica definida para a auditoria deve assegurar que a seleção dos fatos investigados e apresentados no relatório seja objetiva e imparcial;
- c) os achados e o relatório devem estar baseados nas evidências obtidas;
- d) os fatos devem ser registrados de acordo com a sua relevância para o escopo da auditoria;
- e) as explicações gerenciais sempre deverão ser solicitadas e criticamente avaliadas;
- f) os fatos devem ser apresentados separadamente das opiniões. A linguagem utilizada deve ser clara e isenta de qualquer conotação tendenciosa ou ambígua;
- g) o relatório de auditoria deve apontar tanto os achados negativos quanto os positivos, destacando as práticas e as soluções adotadas com sucesso pela administração.

2.6 **Confiabilidade e Consistência:** Diz respeito às escolhas metodológicas e às práticas adequadas à coleta e análise de dados, assim como à fundamentação das conclusões e da proposta de encaminhamento do relatório. Entre os aspectos a observar, destacamos:

- a) os métodos e as técnicas de coletas de dados devem ser válidos e confiáveis;
- b) a estratégia metodológica deve garantir que as conclusões sejam decorrência dos achados e das análises realizadas;
- c) todos os fatos relevantes identificados devem ser examinados;
- d) os critérios utilizados, as opiniões e as recomendações devem estar em harmonia entre si;
- e) as conclusões devem ser consistentes com os achados e a proposta de encaminhamento deve estar adequadamente formulada e devidamente fundamentada na legislação pertinente.

¹ Portaria Segecex n.º 12, de 15 de março de 2002.

2.7 **Transparência e Utilidade das Informações:** O relatório de auditoria deve conter informações suficientes e atualizadas e estar redigido em linguagem que permita a compreensão exata das questões nele tratadas, de modo que o governo, o Congresso Nacional e a sociedade disponham de informações adequadas sobre o programa ou entidade auditados.

2.8 Como forma de registrar a efetiva utilização das ferramentas de controle de qualidade propostas neste Roteiro, o titular da unidade técnica responsável pelo trabalho deverá atestar no despacho de encaminhamento do relatório ao Gabinete do Ministro-Relator a seguinte informação: “a presente auditoria foi conduzida em conformidade com o Roteiro de “Controle de Qualidade das Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União”. Deverá constar também na contracapa da versão final do relatório a mesma afirmativa.

3. OS PAPÉIS DO SUPERVISOR E DO COORDENADOR

3.1 O Papel do Supervisor².

3.1.1 A supervisão é realizada mediante a apresentação, pelo coordenador da equipe, de relatórios periódicos de progresso da auditoria e de reuniões da equipe de auditoria com o supervisor. A periodicidade dos relatórios e das reuniões deve ser previamente acordada entre o supervisor e a equipe, levando-se em conta a complexidade e relevância do tema e a experiência da equipe. Para facilitar o trabalho de supervisão, recomenda-se a aplicação de *check-lists* durante as diversas etapas do trabalho de auditoria. O anexo I apresenta modelo de *check-list* que trata de aspectos gerais da auditoria de natureza operacional. Caso o supervisor entenda ser necessário, ele poderá acrescentar itens ao modelo proposto ou criar *check-lists* específicos para as técnicas de diagnóstico, coleta e análise de dados utilizadas na auditoria.

3.1.2 A supervisão dos trabalhos objetiva assegurar que:

- os membros da equipe tenham compreensão clara e consistente do projeto de auditoria;
- a auditoria esteja sendo executada de acordo com os padrões e normas técnicas adotadas pelo TCU;
- o projeto de auditoria esteja sendo cumprido conforme previamente definido;
- os achados e as conclusões estejam baseados em informações confiáveis e respaldadas por evidências consistentes, relevantes e suficientes;
- os objetivos da auditoria sejam alcançados;
- o relatório de auditoria seja elaborado de acordo com os padrões estabelecidos;
- as conclusões sejam consistentes com os achados e a proposta de encaminhamento esteja adequadamente formulada e devidamente fundamentada na legislação pertinente.

3.2 O Papel do Coordenador da Auditoria

3.2.1 O coordenador, por sua vez, é o responsável pelo acompanhamento da qualidade dos trabalhos de auditoria realizados pelos membros de sua equipe. Para isso, o coordenador deverá observar o cumprimento das seguintes funções, conforme expostas no Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU:

- assegurar que o trabalho seja planejado corretamente e que os demais membros da equipe e os gestores do objeto da auditoria estejam suficientemente informados acerca do propósito do levantamento;

² Vide item 2.4

- b) avaliar os prazos estimados inicialmente, readeguando-os se houver necessidade e submetendo um novo cronograma de atividades ao seu superior hierárquico, tendo em vista as informações obtidas no levantamento ou na execução;
- c) assegurar que os demais membros da equipe tenham investigado, documentado e compreendido os aspectos centrais do programa, projeto, atividade, sistema, órgão ou entidade auditada;
- d) zelar para que os objetivos da auditoria sejam fixados à luz dos dados disponíveis sobre desempenho;
- e) zelar para que sejam fixados critérios apropriados para avaliar as diversas dimensões do desempenho do objeto da auditoria;
- f) assegurar que o relatório de levantamento de auditoria contenha todas as informações necessárias à correta e oportuna deliberação por parte das autoridades responsáveis;
- g) manter com a equipe reuniões periódicas, nas quais sejam discutidos os problemas surgidos durante os trabalhos de campo e as adaptações necessárias nas Matrizes de Planejamento e de Achados;
- h) garantir que o emprego das diversas técnicas de auditoria de natureza operacional siga as prescrições contidas nos documentos técnicos correspondentes; e
- i) reportar ao supervisor o andamento dos trabalhos de auditoria e com ele discutir o tratamento de eventuais problemas e dificuldades.

3.2.2 No capítulo seguinte são apresentadas ferramentas gerenciais que devem ser utilizadas nas atividades de controle de qualidade exercidas pelo supervisor e pelo coordenador da auditoria.

4. FERRAMENTAS DE CONTROLE DE QUALIDADE

4.1 Cronograma

4.1.1 Principalmente na fase inicial dos trabalhos, é de grande importância a elaboração de cronograma contendo a relação das tarefas a serem executadas, os respectivos responsáveis e o prazo para sua execução. Esse instrumento permite que a equipe planeje e organize suas atividades, facilitando a alocação de seus membros de acordo com as tarefas necessárias e o tempo disponível. O cronograma deve ser acordado entre os membros da equipe e ser submetido ao supervisor, que o utilizará para o acompanhamento do desenrolar dos trabalhos.

4.1.2 Além disso, recomenda-se que a fixação de cronograma de atividades seja atividade inaugural em todas as demais etapas da auditoria. Exemplos de cronogramas para as etapas de levantamento e execução são apresentados no anexo II.

4.2 Matriz de Planejamento

4.2.1 Na fase de levantamento, a equipe deverá elaborar uma Matriz de Planejamento, contendo todos os elementos-chave do que se pretende realizar durante auditoria. A equipe deverá, então, realizar *workshop* com os gestores do órgão ou programa auditado, no qual a Matriz será apresentada para colher opiniões, críticas e sugestões para seu aprimoramento. Maiores detalhes sobre a elaboração da Matriz de Planejamento e um modelo para sua formatação são apresentados, respectivamente, no anexo III deste Roteiro, no capítulo 5 Manual de Auditoria de Natureza Operacional (páginas 46/83) e no anexo III do citado manual (página 106).

4.3 Matriz de Achados

4.3.1 No início da etapa de elaboração do relatório, logo após a análise dos dados, deve ser elaborada uma “Matriz de Achados”. Essa matriz permite que a equipe de auditoria organize os resultados da fase de execução e relacione-os com as recomendações preliminarmente propostas. A própria elaboração da matriz se revela um procedimento valioso, na medida em que ajuda a sistematizar a análise dos achados e de medidas passíveis de implementar as melhorias operacionais correspondentes. A exemplo do que acontece com a Matriz de Planejamento, também a Matriz de Achados deverá ser submetida a apreciação externa, na figura dos gestores do órgão ou programa auditado e de especialistas. A revisão externa da matriz fornece valiosos subsídios, particularmente para a produção do relatório de auditoria. Maiores detalhes sobre os elementos que compõem a matriz e um exemplo de sua formatação são apresentados no anexo IV.

4.4 Painel de Referência

4.4.1 Outro instrumento relevante no controle de qualidade das auditorias de natureza operacional é o acompanhamento dos trabalhos por um painel de referência, formado por analistas experientes no tema, membros do gabinete do Ministro-Relator e especialistas convidados de outras instituições (universidades, instituições de pesquisa e outras). Esse escrutínio externo é de grande relevância para assegurar que a etapa de execução esteja imbuída da estrita observância aos princípios da objetividade, confiabilidade, consistência e utilidade. O painel de referência tem por objetivos:

- a) conferir a lógica da auditoria e o rigor da metodologia utilizada, questionando as fontes de informação, a estratégia metodológica e o método de análise a ser utilizado, em confronto com os objetivos da auditoria;
- b) orientar e aconselhar a equipe de auditoria sobre a abordagem a ser adotada pela auditoria;
- c) prover um variado conjunto de opiniões especializadas e independentes sobre o objeto de auditoria;
- d) fornecer à equipe de auditoria perspectiva abrangente sobre o objeto de auditoria;
- e) assegurar a qualidade do trabalho e alertar a equipe sobre falhas no seu desenvolvimento/concepção;
- f) conferir a presença de benefícios potenciais significativos.

4.4.2 O painel de referência deve ser realizado especialmente nas fases de levantamento e execução da auditoria. No levantamento, a análise do painel é feita por meio da discussão da Matriz de Planejamento. Na fase de execução, o painel examina a Matriz de Achados, o que permite examinar as principais conclusões do trabalho, as quais deverão consubstanciar o relatório de auditoria. O painel deve ser realizado logo após a elaboração das matrizes, nas fases de levantamento e de execução, de modo que eventuais sugestões possam ser incorporadas ao relatório de levantamento e ao relatório final de auditoria. Após realizados os ajustes necessários, sugeridos no painel de referência, as matrizes devem também ser apresentadas aos gestores responsáveis pelo objeto de auditoria, isto é, pelo órgão ou programa auditado, para colher sua apreciação crítica sobre o desenvolvimento dos trabalhos.

4.4.3 A organização do evento é de responsabilidade das equipes de auditoria. Orientações para a organização e condução do painel de referência são apresentadas no anexo V, bem como exemplos de convites para os participantes.

ANEXO I

Checklist do controle de qualidade das auditorias de natureza operacional**I - SUPERVISÃO TÉCNICA:****A) LEVANTAMENTO DE AUDITORIA**

| PLANEJAMENTO DO LEVANTAMENTO | ITEM NO MANUAL DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL |
|--|--|
| A equipe de auditoria demonstra ter clareza sobre o propósito da auditoria e as etapas do trabalho a ser desenvolvido. | 2.1.1 |
| Os gestores foram contatados pela equipe e informados do propósito da auditoria e das etapas que serão seguidas ao longo do trabalho | 2.1.1 |
| Os prazos sugeridos são compatíveis com as tarefas a serem desenvolvidas | 2.1.1 |
| ANÁLISE PRELIMINAR DO OBJETO DA AUDITORIA Para a definição do escopo do trabalho, a equipe considerou os seguintes aspectos relativos ao objeto da auditoria: | |
| Os objetivos, os planos e metas do objeto da auditoria para os diferentes níveis de serviços | 2.1.2 |
| A existência e a adequação dos indicadores de desempenho | 2.1.2 e 2.1.3 |
| As ações desenvolvidas, os procedimentos e os recursos empregados, os bens e serviços ofertados e os benefícios proporcionados | 2.1.2 |
| As partes interessadas (clientes / beneficiários atendidos, clientes em potencial, população-alvo, associações civis, órgãos ou programas correlatos) | 2.1.2 |
| O ambiente de atuação | 2.1.2 |
| As restrições enfrentadas | 2.1.2 |
| A estrutura organizacional e as linhas de subordinação | 2.1.2 |

| FONTES DE INFORMAÇÕES UTILIZADAS PARA A ANÁLISE PRELIMINAR DO OBJETO DE AUDITORIA A equipe consultou as seguintes fontes de informações: | <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input checked="" type="checkbox"/> Não |
|---|--|
| Legislação pertinente | |
| Decisões do TCU sobre o programa a ser auditado | |
| Discussões sobre o programa ocorridas nas diversas comissões do Congresso Nacional | |
| Relatório anual do programa a ser auditado, declaração da missão, plano de gestão | |
| Resultados de desempenho do programa | |
| Estrutura organizacional do programa | |
| Manuais de orientação e rotinas internas | |
| Plano de avaliação do programa, desenvolvido pelo auditado | |
| Relatórios de avaliação preparados pelo auditado | |
| Atas das reuniões de apresentação dos resultados da avaliação | |
| Atas das reuniões dos comitês de gestão e órgãos de controle social, se for o caso | |
| Sistemas de informações do auditado | |
| MATRIZ DE PLANEJAMENTO | |
| O problema de auditoria foi claramente declarado | |
| As questões de auditoria estão logicamente declaradas e são possíveis de serem respondidas | 5.1 |
| O conjunto de questões permitirá responder ao problema de auditoria de forma satisfatória | 5.1 |
| Os termos utilizados estão definidos e mensurados | 5.1 |
| A equipe de auditoria identificou corretamente as informações requeridas e as fontes disponíveis | 5.2 e 5.3 |
| As estratégias metodológicas são adequadas para responder as questões de auditoria formuladas | 5.4 |
| A equipe de auditoria considerou adequadamente as limitações das estratégias metodológicas selecionadas | 5.7 |
| A equipe selecionou adequadamente as técnicas de análise e coleta de dados | 5.5 e 5.6 |
| A equipe descreveu claramente o alcance do estudo a ser desenvolvido | 5.8 |
| A matriz de planejamento foi apresentada ao auditado para comentário | 4.6 |

| PROJETO DE AUDITORIA | |
|---|---------------------|
| O Projeto de Auditoria contempla os seguintes aspectos: | |
| Definição do objetivo e do escopo da auditoria | 4.5 |
| Tamanho da equipe, prazo de execução e custo estimado da auditoria | 4.5 |
| Programação de visitas | 4.5 |
| Estratégia de coleta e análise de dados | 4.5 |
| Data para a apresentação do relatório de auditoria | 4.5 |
| Definição do problema e das questões de auditoria | 4.5 |
| RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA | |
| O Relatório de Levantamento contempla os seguintes tópicos: | |
| Sumário e Resumo | 4.1 e 4.2 |
| Antecedentes e características do objeto da auditoria | 4.3 |
| Relação dos órgãos e instituições visitadas, pessoas entrevistadas e especialistas contatados | 4.4 |
| Descrição dos métodos de coleta e análise de dados | 3.1, 3.2 ,3.3 e 4.4 |
| Projeto de auditoria (<i>checklist</i> 4) | 4.5 |
| Comentário do gestor e conclusão | 4.6 e 4.7 |
| Proposta de encaminhamento | 4.8 |

B) EXECUÇÃO

| DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE CAMPO | ITEM NO MANUAL DE AUDITORIA DE DESEMPENHO |
|--|--|
| Os prazos estimados no projeto de auditoria foram revistos e atualizados pelo coordenador ao longo dos trabalhos de campo, quando necessário | 2.2 |
| A equipe observou os prazos previstos no cronograma de atividades acordado com o responsável da unidade técnica | 2.2 |
| Os membros da equipe reuniram-se para discutir os achados, os efeitos, as possíveis causas e as recomendações pertinentes | 2.2.1 |
| A equipe discutiu com os gestores os indicadores de desempenho | 5.6 |
| A equipe buscou quantificar os possíveis benefícios advindos das recomendações a serem formuladas | 2.2.1 |
| A equipe apresentou a Matriz de Achados ao painel de referência | |
| A equipe apresentou a Matriz de Achados para os gestores | |

| RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA (Relatório antes de ser encaminhado ao gestor para comentários) | |
|--|--|
| A equipe observou o prazo para conclusão do relatório | 2.2 |
| A apresentação e a linguagem utilizada são adequadas | 2.2.3 |
| O resumo contempla objetivo e escopo da auditoria, principais achados e recomendações/determinações e possíveis benefícios | 6.2 |
| A introdução contempla a descrição dos antecedentes, o objetivo e o escopo da auditoria, a estratégia metodológica adotada e as limitações decorrentes | 6.3 |
| Os achados são respaldados por evidências relevantes, competentes e suficientes | 6.4 |
| As evidências estão devidamente referenciadas no texto e nos papéis de trabalho | 5.2 |
| Os achados de auditoria foram analisados e identificadas as causas e os efeitos produzidos | 6.4 |
| As recomendações/determinações estão consistentes com as análises dos achados e das causas identificadas | 6.4 |
| A conclusão contempla a análise dos benefícios esperados em termos de melhoria de desempenho e/ou de economia potencial de recursos decorrentes das recomendações formuladas | 6.6 |
| A proposta de encaminhamento contempla as recomendações e determinações pertinentes assim como a estratégia de acompanhamento (inclusive indicadores de desempenho) | 6.7 |
| O apêndice contém todos os detalhamentos necessários ao entendimento e sustentação dos argumentos apresentados | 6.8 |
| RELATÓRIO DE AUDITORIA (Incorporação dos comentários dos gestores) | |
| Todos os pontos levantados pelo gestor a propósito do relatório e das recomendações/determinações formuladas foram analisadas pela equipe | 6.5 |
| A equipe observou o prazo acordado para a análise dos comentários do gestor e apresentação da versão final do relatório | 6.5 |
| RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA | |
| | <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input checked="" type="checkbox"/> Não |
| O relatório contém os dados básicos para a identificação da unidade/programa auditado e respectivos responsáveis | |
| O projeto de auditoria foi efetivamente implementado | |
| O contexto gerencial e administrativo do objeto da auditoria foi claramente descrito | |
| O relatório foi adequadamente estruturado e contém resumo elaborado segundo os padrões estabelecidos | |
| A linguagem empregada no relatório é clara e concisa | |

| | |
|--|--|
| Os gráficos e estatísticas foram apropriadamente utilizados e apresentados (título, legenda, fonte) | |
| As fontes de dados estão claramente identificadas | |
| Os achados e recomendações estão respaldados por evidências consistentes, relevantes e suficientes | |
| As evidências estão corretamente referenciadas no texto e respaldadas por papéis de trabalho documentados e devidamente indexados | |
| A conclusão oferece uma visão balanceada das principais falhas de desempenho e das boas práticas identificadas, além de destacar os benefícios esperados a partir das recomendações feitas | |
| As recomendações/determinações permitirão corrigir a causa do problema | |
| As recomendações/determinações são exequíveis e justificadas à luz da relação custo benefício | |
| Ficou claro quem deve promover as ações corretivas | |
| A proposta de encaminhamento contempla as recomendações formuladas no corpo do relatório | |
| O relatório foi apresentado no prazo previsto | |
| OUTROS ASPECTOS RELEVANTES NA CONDUÇÃO DA AUDITORIA | <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input checked="" type="checkbox"/> Não |
| A equipe de auditoria manteve com os técnicos do órgão auditado relacionamento profissional e cordial | |

C) MONITORAMENTO

| ASPECTO A SER VERIFICADO | <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input checked="" type="checkbox"/> Não |
|---|--|
| A equipe analisou se as recomendações/determinações foram implementadas conforme cronograma acordado pelo órgão auditado | |
| As justificativas para o eventual descumprimento de recomendações foram analisadas e fundamentadas pela equipe de monitoramento | |
| A equipe cotejou as informações apresentadas pelos gestores com documentos comprobatórios | |
| A equipe de monitoramento cotejou os benefícios alcançados com os estimados pela equipe de auditoria inicialmente | |
| Os benefícios foram corretamente identificados e adequadamente mensurados em termos de: Impactos financeiros quantificáveis (derivados de economia e/ou maior eficiência) Impactos não financeiros quantificáveis (redução de prazos de espera) Impactos qualitativos (imagem da instituição, melhoria no atendimento) | |
| A equipe de monitoramento verificou se os indicadores de desempenho sugeridos estão sendo calculados e considerados pelo gestor na tomada de decisão | |

ANEXO II

Exemplo de Cronograma³ do Levantamento de Auditoria

| Data limite | Atividade/equipe | ACE1 | ACE2 | ACE3 | ACE4 |
|-------------|---|------|------|------|------|
| | Revisar documentação do objeto de auditoria | | | | |
| | Identificar objetivos do objeto de auditoria | | | | |
| | Identificação orçamentária | | | | |
| | Análise orçamentária e financeira dos três últimos exercícios | | | | |
| | Revisar legislação | | | | |
| | Identificar entidades envolvidas | | | | |
| | Obter ID do PPA e avaliá-los | | | | |
| | Revisar bibliografia | | | | |
| | Revisar outras auditorias já realizadas ⁴ | | | | |
| | Revisar trabalhos da academia ⁵ | | | | |
| | Reunião Inicial com equipe da unidade técnica e gestores | | | | |
| | Elaborar mapa de processos ⁶ | | | | |
| | Elaborar mapa de produtos e impactos ⁴ | | | | |
| | Identificar controles (sistemas informatizados, sistemas de acompanhamento, supervisão e avaliação) | | | | |
| | Realizar análise RECI ⁴ | | | | |
| | Realizar análise <i>stakeholder</i> | | | | |
| | Identificar atores principais | | | | |
| | Identificar como grupos são afetados pelo programa | | | | |
| | <i>Obter opinião de especialistas sobre como atender necessidades dos grupos vulneráveis</i> | | | | |
| | <i>Identificar quais impactos já foram experimentados pelos stakeholders principais</i> | | | | |
| | Realizar análise SWOT ⁴ | | | | |
| | Completar matriz de análise de risco ⁴ | | | | |
| | Construir Indicadores de Desempenho | | | | |
| | Elaborar matriz de ID preliminar | | | | |
| | Definir os critérios de auditoria | | | | |
| | Selecionar o tipo de auditoria de natureza operacional que será realizada | | | | |
| | <i>Preencher matriz de planejamento preliminar</i> | | | | |
| | <i>Apresentar primeira versão das questões de auditoria</i> | | | | |
| | <i>Apresentar primeira versão dos possíveis benefícios da auditoria</i> | | | | |
| | Fazer teste-piloto | | | | |
| | Apresentar a matriz preliminar ao painel de referência | | | | |
| | Apresentar a matriz revisada para os gestores | | | | |

³ Todas as atividades devem ser documentadas por intermédio de papéis de trabalho.

⁴ TCU e SFCI.

⁵ IPEA, Escola Nacional de Saúde Pública, Universidades.

⁶ Inclui discussão com o auditado.

| Data limite | Atividade/equipe | ACE1 | ACE2 | ACE3 | ACE4 |
|--------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Preencher matriz de planejamento final | | | | |
| | Elaborar papéis de trabalho para a fase de execução | | | | |
| | <i>Entrevista com consultor</i> | | | | |
| | <i>Definir e selecionar amostra</i> | | | | |
| | <i>Elaborar entrevistas estruturadas</i> | | | | |
| | <i>Elaborar questionários</i> | | | | |
| | <i>Decidir sobre locais de exames in loco⁷</i> | | | | |
| | Realizar teste piloto | | | | |
| | Revisar papéis de trabalho com base no teste piloto | | | | |
| | Apresentação do relatório do levantamento | | | | |
| | Autuar processo | | | | |
| | Capa | | | | |
| | Sumário | | | | |
| | Resumo | | | | |
| | Introdução | | | | |
| | <i>Projeto de auditoria: equipe, custo, prazo, exames in loco, questões, informações requeridas e indicadores de desempenho, fontes de informação e disponibilidade, estratégia metodológica, método de coleta, método de análise, limitações, possíveis benefícios da auditoria</i> | | | | |
| | Comentários do gestor (apresentação) | | | | |
| | Proposta de encaminhamento | | | | |
| | Apêndices (referências, siglas, glossário, questionários, entrevistas estruturadas, SWOT, Stakeholder, Matriz de risco, matriz de planejamento, mapa de produtos, mapa de processo, se for o caso) | | | | |
| | Enviar pesquisa postal, se for o caso | | | | |
| | Lançar no radar | | | | |
| | Confraternização de encerramento | | | | |

Obs.: Consultar o anexo “Orientação Geral para a Análise Preliminar do Objeto de Auditoria” do manual de auditoria.

⁷ Incluindo possível participação das SECEXs.

Exemplo de Cronograma⁸ de Execução de Auditoria

| Data limite | Atividade/equipe | ACE1 | ACE2 | ACE3 | ACE4 |
|-------------|--|------|------|------|------|
| | Realizar entrevista telefônica. | | | | |
| | Analisar e consolidar entrevistas telefônicas. | | | | |
| | Realizar estudo de caso | | | | |
| | Validar ID com gestores | | | | |
| | Ajustar os ID ⁹ , se for o caso | | | | |
| | Analisar e consolidar questionários enviados pelo Correio. (enviados no intervalo levantamento-execução) | | | | |
| | Analisar e consolidar papéis de trabalho obtidos nos estados. | | | | |
| | Analisar resultados do delineamento quase-experimental. | | | | |
| | Elaborar Matriz de Achados. | | | | |
| | Apresentar Matriz de Achados ao Painel de Referência de Auditoria | | | | |
| | Apresentar Matriz de Achados aos gestores | | | | |
| | Elaborar relatório de execução | | | | |
| | <i>Capa</i> | | | | |
| | <i>Sumário</i> | | | | |
| | <i>Resumo</i> | | | | |
| | <i>Introdução</i> | | | | |
| | <i>Desenvolvimento das questões de auditoria</i> | | | | |
| | <i>Conclusão</i> | | | | |
| | <i>Proposta de encaminhamento</i> | | | | |
| | <i>Apêndices (referências, siglas, glossário, questionários, entrevistas estruturadas, matriz de achados, se for o caso)</i> | | | | |
| | Lançar proposta no radar | | | | |
| | Elaborar texto de divulgação para a imprensa | | | | |
| | Elaborar sumário executivo | | | | |
| | Confraternização de encerramento | | | | |

⁸ Todas as atividades devem ser documentadas por intermédio de papéis de trabalho.

⁹ ID para fins de monitoramento e avaliação.

ANEXO III

Exemplo de Matriz de Planejamento de Auditoria

PROBLEMA: O objetivo do Programa Nacional de Biblioteca da Escola – PNBE, é viabilizar a diversificação das fontes de informação utilizadas nas escolas públicas brasileiras, contribuindo para o aprimoramento da consciência crítica dos alunos e dos professores, além da comunidade em geral. Busca atingir seus propósitos por meio da distribuição às escolas de Ensino Fundamental da Rede Pública, devidamente cadastradas no Censo Escolar, de obras literárias infantis e juvenis, abordando temas sobre a formação histórica, econômica e cultural do País, além de obras de referência como enciclopédias e dicionários. Há indícios, no entanto, de que o programa pode ter seus objetivos atendidos de forma mais efetiva se houver uma melhor utilização dos acervos distribuídos.

| QUESTÃO DE AUDITORIA | INFORMAÇÕES REQUERIDAS | FONTES DE INFORMAÇÃO | ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS | MÉTODOS DE OBTENÇÃO DE DADOS | MÉTODOS DE ANÁLISE DE DADOS | LIMITAÇÕES | O QUE A ANÁLISE PERMITE DIZER |
|--|--|---|---|--|---|--|---|
| Os acervos estão sendo utilizados? | <ul style="list-style-type: none"> Formas de utilização dos acervos nas escolas; Práticas pedagógicas de acordo com especialistas; Possíveis entraves à utilização. | <ul style="list-style-type: none"> Especialistas; Diretores e Professores das Escolas beneficiadas. | <ul style="list-style-type: none"> Pesquisa; Estudo de caso em cerca de 60 escolas. | <ul style="list-style-type: none"> Questionários para diretores de 879 escolas; Entrevistas com professores; Entrevistas com especialistas. | <ul style="list-style-type: none"> Análise quantitativa e qualitativa. | <ul style="list-style-type: none"> Alta taxa de não-resposta dos questionários; Tempo insuficiente para análise. | <ul style="list-style-type: none"> Identificar se os acervos estão inseridos na prática pedagógica e propor a disseminação de novos procedimentos que possam facilitar a inserção dos acervos na prática pedagógica das escolas. |
| A distribuição dos acervos prioriza as escolas mais carentes, em atendimento ao princípio da equidade? | <ul style="list-style-type: none"> CrITÉrios de distribuição dos acervos; Indicadores sócio-econômicos das escolas. | <ul style="list-style-type: none"> SEF; FNDE; INEP. | <ul style="list-style-type: none"> Utilização de dados existentes. | <ul style="list-style-type: none"> Dados secundários; Entrevistas com gestores. | <ul style="list-style-type: none"> Análise quantitativa; Análise gráfica da distribuição de bibliotecas (rural x urbana, estadual x municipal, etc.) Regressão Linear. | <ul style="list-style-type: none"> Não confiabilidade dos dados. | <ul style="list-style-type: none"> Identificar e propor formas mais equitativas de distribuição dos acervos, que leve em conta o nível de carência das escolas. |

ANEXO IV**Matriz de Achados**

1. A exemplo da Matriz de Planejamento na fase de levantamento, a Matriz de Achados permite sistematizar as informações relevantes obtidas na fase de execução da auditoria. Com isso, a equipe pode examinar mais cuidadosamente as questões de auditoria, analisando os achados e das evidências para melhor definir as recomendações correspondentes. A matriz também é um instrumento que traz visibilidade para as conclusões da fase de execução da ANOp, sendo muito útil na apresentação para o painel de referência e para os gestores do órgão ou programa auditado. Destaca-se que as informações constantes da matriz devem ser registradas de forma sucinta, sem, contudo, prejudicar a clareza do conteúdo.

2. Os seguintes elementos compõem a Matriz de Achados:

- a) questões de auditoria;
- b) achados principais;
- c) análises e evidências;
- d) causas;
- e) efeitos;
- f) boas práticas e recomendações; e
- g) benefícios esperados.

a) Questões de auditoria

3. A definição do que são as questões de auditoria segue o que está contido no Manual de Auditoria de Natureza Operacional, págs. 46/52. O que cabe acrescentar é que a Matriz de Achados deve incorporar as mesmas questões de auditoria da versão final da Matriz de Planejamento, a não ser que tenham ocorrido mudanças substanciais durante a fase de execução. Nesse caso, a matriz deve explicitar as questões efetivamente investigadas pela equipe.

b) Achados principais

4. Nesta coluna são relacionados os principais achados, ou seja, as constatações que têm mais relevo para responder a questão de auditoria correspondente. Conforme detalha o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, os achados são identificados a partir de discrepâncias entre as evidências coletadas na fase de execução e os critérios de desempenho previstos para o órgão ou programa auditado. Dito de outra forma, os achados significam a identificação de uma situação que apresenta oportunidade de melhoria para o desempenho do órgão ou programa auditado. Tal situação deve estar adequadamente evidenciada, de forma a evitar que os achados sejam tomados por opiniões, o que minaria a confiabilidade da auditoria.

c) Análises e evidências

5. Nesse item, devem ser registrados os métodos de análise de dados e o seu emprego na produção das evidências. De forma sucinta, devem ser indicadas as técnicas utilizadas para analisar as informações coletadas durante a execução da auditoria.

6. Os métodos de análise de dados estão detalhados no item 5.6 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional. O mesmo documento define evidência como “informações obtidas durante a auditoria no intuito de documentar os achados e de respaldar as opiniões e conclusões da equipe, podendo ser classificadas como físicas, orais, documentais e analíticas” (pág. 110 do Manual).

d) Causas

7. Conforme prescreve o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, as causas de baixo desempenho eventualmente observado devem ser apontadas, indicando-se aquelas ligadas à operacionalização ou à concepção do objeto da auditoria, bem como aquelas que estão fora do controle ou da influência do gestor, quando for o caso.

8. Deve ser destacado que as recomendações conterão justamente as medidas consideradas necessárias para sanear as causas do desempenho insuficiente, o que ressalta a importância de cuidadosa identificação das causas, especialmente nos seus aspectos operacionais, i.e., aqueles mais sujeitos ao alcance das medidas do TCU.

e) Efeitos

9. Nesta seção, são registradas as conseqüências relacionadas com as causas e os correspondentes achados de auditoria. Esse registro é de grande importância para evidenciar aos gestores a necessidade de implementar medidas que permitam aprimorar o desempenho do órgão ou programa auditado.

10. De acordo com o Manual de Auditoria de Natureza Operacional (pág. 32), “o efeito, sempre que possível, deve ser mensurado. No caso de, por exemplo, processos antieconômicos, aquisições mal planejadas ou equipamentos improdutivos, os efeitos podem ser estimados em valores monetários. Já os efeitos decorrentes de procedimentos ineficientes, recursos ociosos ou gerenciamento deficiente podem ser dimensionados em termos de descumprimento de prazos e de desperdício de recursos físicos. Por outro lado, os efeitos qualitativos também devem ser mencionados, como ausência de controle, decisões inadequadas ou falta de compromisso com a qualidade do bem ou serviço oferecido”.

f) Boas práticas e recomendações

11. Esta coluna deve conter a menção às boas práticas de gerência levantadas durante a fase de execução, como forma de subsidiar a proposta de recomendações. O motivo é que a existência dessas boas práticas é um poderoso argumento em favor da viabilidade e da oportunidade de recomendações que tenham conteúdo semelhante. É oportuno ressaltar que as recomendações devem estar alinhadas com as causas subjacentes aos achados de auditoria, i.e., devem ser elaboradas de forma a tratar a origem das deficiências e discrepâncias diagnosticadas pela equipe. A viabilidade de implementação das recomendações sugeridas deve ser objeto de análise criteriosa por parte da equipe de auditoria.

g) Benefícios esperados

12. Esta seção apresenta os benefícios esperados com a implementação das recomendações. Sempre que possível, a equipe deve mensurar esses benefícios, ou prever mecanismos de mensuração, tendo como referência técnica o Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria n.º 12, de 15 de março de 2002.

13. A seguir, é apresentado, como exemplo, uma parte da Matriz de Achados empregada na auditoria do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (Decisão n.º 414/2002-Plenário, Ata n.º 13/2002-P).

ANEXO IV

**Exemplo de Matriz de Achados
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**

| Questão de Auditoria | Achados principais | Análises e evidências | Causas | Efeitos | Boas práticas e Recomendações | Benefícios Esperados |
|---|--|---|--|--|--|---|
| <p>Os critérios utilizados são suficientes para assegurar que os municípios atendidos pelo Programa são aqueles que possuem o maior número de crianças alvo?</p> | <p>1) Em X% do total de municípios consultados constatou-se a existência de crianças no Programa que não trabalhavam anteriormente;</p> <p>2) Os critérios para seleção das famílias não são uniformes entre os estados. Enquanto que em alguns é utilizada uma metodologia definida para todos os municípios, em outros percebe-se não haver a preocupação de eliminar as ingerências políticas no Programa.</p> <p>3) A metodologia de identificação das famílias não possibilita que se apure o total de crianças/adolescentes efetivamente exercendo atividade laboral, tendo em vista que somente estão baseadas na declaração unilateral das representantes dessas famílias.</p> | <p>1) Por meio de comparação entre o número de crianças que trabalhavam e as que não exerciam nenhuma atividade laboral atualmente inclusas no programa, constatou-se que, em xx % das famílias entrevistadas, as crianças não exerciam nenhuma atividade laboral antes de ingressarem no programa</p> <p>2) Enquanto em alguns estados limitou-se o acesso ao Programa a 1 (uma) criança por família, em outros não existe qualquer barreira em relação ao total de crianças atendidas.</p> <p>3) A análise dos questionários indicou que os tipos de atividades laborais que possibilitam o ingresso das crianças no Programa diferem entre os estados.</p> <p>4) Os trabalhos realizados para averiguar os focos de trabalho infantil não permitem que se possa quantificar e identificar nominalmente as crianças que estão em atividades laborais.</p> | <p>Ausência de critérios uniformes definidos em âmbito nacional para a inclusão de crianças no Programa.</p> <p>Falta de uma estimativa externa ao Programa que quantifique e identifique crianças que efetivamente exercem atividade laboral.</p> | <p>“Vazamento” de benefícios para fora do público-alvo devido a ingerências políticas e má focalização.</p> <p>Incerteza quanto ao efetivo tamanho do público-alvo</p> | <p>Boas Práticas: No Estado da Bahia a UFBA realiza pesquisa com a finalidade de cadastrar crianças que trabalham, uniformizando os critérios para todos os municípios.</p> <p>Recomendações à SEAS: Implementar ações visando uniformizar os critérios para inclusão das crianças no Programa.</p> <p>Providenciar a realização de estudo independente no sentido de quantificar e identificar as crianças que efetivamente estão em atividade laboral.</p> | <p>Identificação precisa das crianças que trabalham.</p> <p>Minimizar ingerências políticas no cadastramento das famílias.</p> <p>Maior foco na população alvo do Programa.</p> |

ANEXO V

Roteiro para Organização de Painéis de Referência**A) Até cinco dias antes do evento (após a elaboração da Matriz de Planejamento, na fase de levantamento, ou da Matriz de Achados, na fase de execução):**

1. A equipe de auditoria deve identificar os agentes cuja participação pode agregar valor à discussão de aspectos técnicos e metodológicos do trabalho. Em geral, o painel é composto por:
 - a) titular da unidade técnica;
 - b) representante do Ministro-Relator;
 - c) diretor da unidade técnica, que não tenha sido diretamente responsável pela supervisão;
 - d) especialista no objeto de auditoria, não envolvido com a gerência ou execução do objeto de auditoria;
 - e) especialista no método de análise a ser empregado pela equipe (análise qualitativa, análise estatística), se for o caso; e
 - f) representante da sociedade civil organizada (entidades de beneficiários, ONG's) ou de organismos internacionais diretamente ligados ao objeto de auditoria (Unicef, OIT, Banco Mundial).

2. Não devem ser convidados representantes dos auditados porque o painel discute achados e recomendações sensíveis que poderão suscitar polêmicas inoportunas ou discursos defensivos. A ocasião de apresentar a matriz de achados para o auditado é em reunião posterior à realização do painel.

3. O coordenador da equipe deve designar os responsáveis por:
 - a) desincumbir-se de aspectos operacionais (reserva de local e reprodução de material);
 - b) entrar em contatos com os participantes;
 - c) encarregar-se da mediação do encontro;
 - d) relatar o discutido durante o painel de referência.
 - e) Em seguida, cada um dos responsáveis deve:
 - f) contatar os agentes identificados, verificando a melhor data para a realização do evento;
 - g) reservar a sala para a realização do painel de referência e solicitar, se necessário, meios para apresentações (canhão de projeção, computador, *flip-chart*);
 - h) encaminhar aos participantes, com pelo menos 5 dias de antecedência, correspondência formalizando o convite (contendo dia, hora, local e objetivo do encontro), documento que exponha aspectos gerais da auditoria e cópia da matriz que será discutida, a de planejamento ou a de achados e recomendações, conforme a fase em que se encontra a auditoria.

B) Dois dias antes do evento:

- a) confirmar com os convidados a participação no evento e o recebimento dos documentos enviados, esclarecendo sobre o seu conteúdo e o objetivo do encontro;
- b) preparar documento contendo a pauta da reunião e informações sobre os participantes, para ser entregue ao titular da unidade técnica.

C) No dia do painel de referência ou no dia anterior, conforme o horário:

- a) confirmar o local de realização do painel de referência, verificando se todos os instrumentos necessários à apresentação estarão disponíveis (*flip chart*, quadro magnético, projetor multimídia);
- b) agendar serviço de copa, informando o local e o horário da reunião;

- c) disponibilizar lápis/caneta, papel e providenciar algumas cópias da matriz de planejamento ou achados para suprir participantes que não estejam de posse da cópia previamente enviada.

D) No painel de referência o mediador deve:

- a) Primeira parte do painel: duração de 15 a 20 minutos.
 - a.1) Apresentar todas as pessoas, citando nome e cargo/ocupação;
 - a.2) explicar o objetivo da reunião, bem como o encaminhamento das conclusões;
 - a.3) fazer rápida apresentação sobre a natureza do objeto de auditoria, contextualizando o problema e as questões de auditoria;
 - a.4) em seguida, se o painel basear-se na matriz de planejamento, fazer resumo sobre a estratégia metodológica a ser utilizada, as principais oportunidades de melhoria de desempenho identificadas, pontos fortes do programa/ação. Se o painel referir-se à matriz de achados, resumir os principais achados, recomendações e benefícios esperados.
- b) Segunda parte do painel: duração de 1h e 15 minutos.
 - b.1) abrir o debate, explicando qual será a metodologia adotada para a discussão da matriz de planejamento;
 - b.2) o painel deve formular questões de modo a conferir: a lógica da auditoria, o rigor da metodologia, a presença de benefícios potenciais significativos;
 - b.3) ao final do painel, agradecer aos presentes e definir como será dado o encaminhamento, aos envolvidos, do resultado da reunião.

E) Após a reunião:

- 4. O coordenador da auditoria deve solicitar ao chefe do serviço de administração que providencie o encaminhamento de correspondência da unidade técnica ao órgão de origem dos convidados, se for o caso, agradecendo a participação.

Para Painel realizado na fase de levantamento (Matriz de Planejamento)**Exemplo de Convite para Participantes do Painel de Referência**

Brasília, 18 de abril de 2002.

Prezado(a) Senhor(a),

A Secretaria ABC está realizando levantamento de auditoria de natureza operacional no Programa XXX, em cumprimento ao Plano de Auditorias do TCU para o zzz semestre de 2002. Esse Programa é gerido por/pela YYY.

Sendo assim, temos o prazer de convidar Vossa Senhoria para participar do Painel de Referência de Auditoria a ser realizado no dia xx de xxx próximo, segunda-feira, entre 16h e 17h30, no anexo I do Tribunal de Contas da União, sala xxx.

O objetivo do Painel será o de discutir o planejamento da auditoria no Programa XXX. Os participantes serão convidados a testar a lógica do trabalho planejado, questionando as fontes de informação, a estratégia metodológica e o método de análise a ser utilizado, em confronto com os objetivos da auditoria. As sugestões oferecidas pelos participantes serão consideradas em eventual ajuste no planejamento do trabalho.

O evento seguirá a seguinte estrutura:

- a) rápida apresentação sobre as principais oportunidades de melhoria de desempenho identificadas e pontos fortes do programa/ação: duração de 15 minutos;
- b) formulação de questões pelos participantes do Painel de modo a conferir a lógica da auditoria, o rigor da metodologia e a presença de benefícios potenciais significativos: duração de uma hora e quinze minutos.

O painel será composto por gerentes e analistas seniores do Tribunal de Contas da União, representante do Ministério XYX, da Secretaria Federal de Controle Interno e de especialista independente na área do Programa.

Enviamos, anexo, a Matriz de Planejamento da auditoria e o resumo das características principais do Programa XXX.

Atenciosamente,

Nome do coordenador da auditoria
Cargo/Função

Nota: Os Secretários de Controle Externo serão convidados pelo titular da unidade técnica responsável, por meio de memorando, no formato aprovado pelo TCU.

Para Painel realizado na fase de levantamento (Matriz de Planejamento)**Exemplo de Convite para o Gabinete do Ministro-Relator**

Brasília, 18 de abril de 2002.

Excelentíssimo Senhor Ministro Xxxx,

A Secretaria ABC em conjunto com as Secex-A, Secex-B e Secex-C está realizando levantamento de auditoria de natureza operacional no Programa XXX, em cumprimento ao Plano de Auditorias do TCU para o zzz semestre de 2002. Esse Programa é gerido por/pela YYY, que faz parte da Lista de Unidades Jurisdicionadas nº X, da qual Vossa Excelência é Relator.

Sendo assim, temos o prazer de convidar Vossa Excelência e sua equipe de Assessores para participar do Painel de Referência de Auditoria a ser realizado no dia xx de xxx próximo, segunda-feira, entre 16h e 17h30, no anexo I do Tribunal de Contas da União, sala xxx.

O objetivo do Painel será o de discutir o planejamento da auditoria no Programa XXX. Os participantes serão convidados a testar a lógica do trabalho planejado, questionando as fontes de informação, a estratégia metodológica e o método de análise a ser utilizado, em confronto com os objetivos da auditoria. As sugestões oferecidas pelos participantes serão consideradas em eventual ajuste no planejamento do trabalho.

O evento seguirá a seguinte estrutura:

- c) rápida apresentação sobre as principais oportunidades de melhoria de desempenho identificadas e pontos fortes do programa/ação: duração de 15 minutos;
- d) formulação de questões pelos participantes do Painel de modo a conferir a lógica da auditoria, o rigor da metodologia e a presença de benefícios potenciais significativos: duração de uma hora e quinze minutos.

O painel será composto por gerentes e analistas seniores do Tribunal de Contas da União, representante do Ministério XYX, da Secretaria Federal de Controle Interno e de especialista independente na área do Programa.

Enviamos, anexo, a Matriz de Planejamento da auditoria e o resumo das características principais do Programa XXX.

Respeitosamente,

Nome do titular da unidade técnica responsável pela auditoria
Nome da unidade técnica responsável pela auditoria

Para Painel realizado na fase de execução (Matriz de Achados)**Exemplo de Convite para Participantes do Painel de Referência**

Em, 3 de setembro de 2002

Prezado(a) Senhor(a),

Temos o prazer de convidar Vossa Senhoria para participar do Painel de Referência de Auditoria a ser realizado no dia xx de xxx, segunda-feira, entre 16h e 17h30, no anexo I do Tribunal de Contas da União, sala xxx.

O objetivo do Painel será o de discutir as conclusões da auditoria realizada no Programa XXX, gerido por/pela YYY. Os participantes serão convidados a testar a consistência dos achados, a suficiência das evidências e a pertinência das recomendações propostas pela equipe e apresentadas na Matriz de Achados, anexa. As sugestões oferecidas pelos participantes deverão ser consideradas na elaboração final do relatório de auditoria.

O painel será composto por gerentes e analistas seniores do Tribunal de Contas da União, representante do Ministério XYX, da Secretaria Federal de Controle Interno e de especialista independente na área do Programa.

Antecipadamente agradecemos a atenção de Vossa Senhoria e esperamos contar com a sua participação no evento.

Atenciosamente,

Nome do coordenador da auditoria
Cargo/Função

Nota: Os Secretários de Controle Externo serão convidados pelo titular da unidade técnica responsável, por meio de memorando, no formato aprovado pelo TCU.

Para Painel realizado na fase de execução (Matriz de Achados)**Exemplo de Convite para o Gabinete do Ministro-Relator**

Em, 3 de setembro de 2002

Excelentíssimo Senhor Ministro XXX,

A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo realizará um Painel de Referência de Auditoria no próximo dia xx, segunda-feira, e tem o prazer de convidar Vossa Excelência e sua equipe de Assessores para participar do evento. O Painel se dará entre 16h e 17h30, no anexo I do Tribunal de Contas da União, sala xxx.

O objetivo do Painel será o de discutir as conclusões da auditoria realizada no Programa XXX, gerido por/pela YYY. Os participantes serão convidados a testar a consistência dos achados, a suficiência das evidências e a pertinência das recomendações propostas pela equipe e apresentadas na Matriz de Achados, anexa. As sugestões oferecidas pelos participantes deverão ser consideradas na elaboração final do relatório de auditoria.

O painel será composto por gerentes e analistas seniores do Tribunal de Contas da União, representante do Ministério XYX, da Secretaria Federal de Controle Interno e de especialista independente na área do Programa.

Antecipadamente agradecemos a atenção desse Gabinete e esperamos contar com a participação de representante no evento.

Atenciosamente,

Nome do titular da unidade técnica responsável
Cargo/Função

BIBLIOGRAFIA

- 1) *General Accounting Office - GAO. General Policies/Procedures Manual*. Estados Unidos: November 1992.
- 2) *General Accounting Office - GAO. An Audit Quality Control System: Essential Elements*. Estados Unidos: August 1993.
- 3) *Australian National Audit Office. Performance Auditing*. Canberra Act. June 1992.
- 4) *Intosai Audit Standards Committee. Auditing Standards*. Cairo: 1995.
- 5) *Intosai Audit Standards Committee. Implementation Guideline to Audit Standards Concerning Performance Auditing*. London: 2000.
- 6) Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília: 2000, 114 p.
- 7) *Office of the Auditor General of Canada. Comprehensive Auditing Manual*. Canada: 1990.
- 8) Tribunal de Contas da União. Relatório conjunto study tour 1999. Londres: Abril 1999, 24 p.
- 9) Tribunal de Contas da União. Relatório final study tour 2000. Brasília: Maio 2000, 60 p.
- 10) Tribunal de Contas da União. Relatório final study tour 2001. Brasília: Fev. 2002.

FOLHA DE SUGESTÕES

O TCU preocupa-se com o constante aperfeiçoamento da qualidade de seus manuais e orientações, buscando, para isso, ouvir a valiosa opinião do público-alvo dos referidos trabalhos.

O questionário a seguir refere-se especificamente ao Roteiro "Monitoramento das Auditorias de Natureza Operacional", distribuído a partir de fevereiro de 2002. Será muito útil para o TCU se o leitor deste documento puder dispor de alguns minutos para responder às perguntas constantes no referido questionário e enviá-lo pelos Correios (não é preciso selar, pois o porte será pago pelo TCU).

Sugestões sobre este documento também podem ser enviadas das seguintes formas:

E-mail: *seprog@tcu.gov.br*

Fax: (61) 316-7896

Fone: (61) 316-7398

Endereço: Tribunal de Contas da União - TCU

SEPROG

Setor de Administração Federal Sul - Quadra 4 - Lote 1

CEP: 70042-900 - Brasília-DF

FINALIDADE

Este quadro de sugestões tem por objetivo obter a opinião dos leitores sobre o Roteiro Controle de Qualidade de Auditorias de Natureza Operacional, com vistas ao seu aperfeiçoamento.

| N.º do item | Proposta de alteração, supressão ou aditamento | Fundamentação |
|-------------|--|---------------|
| | | |

PTR/BSB 880/92
UP-AC/TCU
DR/BSB

CARTA - RESPOSTA
NÃO É NECESSÁRIO SELAR

70099-999

O SELO SERÁ PAGO POR
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
BRASÍLIA-DF

UNIDADES DA SECRETARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| | |
|--|---|
| Secretaria da Presidência | <i>Paulo Emílio Lustosa</i> |
| Consultoria Jurídica | <i>José Moacir Cardoso da Costa</i> |
| Instituto Serzedello Corrêa | <i>Salvatore Palumbo</i> |
| Secretaria de Controle Interno | <i>Leila Fonseca dos Santos V. Ferreira</i> |
| Secretaria de Planejamento e Gestão | <i>Mauro Giacobbo</i> |
| Secretaria de Tecnologia da Informação | <i>Cláudio Silva da Cruz</i> |
| Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais | <i>Erivan Carlos de Carvalho</i> |
| Assessoria de Comunicação Social | <i>Francisco Raul Félix de Souza Ramos</i> |
| Assessoria de Relações Internacionais | <i>Ana Beatriz Pascal Kraft</i> |
| Assessoria Parlamentar | <i>Severino Lucena da Nóbrega</i> |
| Secretaria-Geral das Sessões | <i>Eugênio Lisboa Vilar de Melo</i> |
| Secretaria do Plenário | <i>Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos</i> |
| Secretaria-Geral de Administração | <i>Antônio José Ferreira da Trindade</i> |
| Secretaria de Recursos Humanos | <i>Cláudia de Faria Castro</i> |
| Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade | <i>Pedro Martins de Sousa</i> |
| Secretaria de Material, Pat. e Com. Administrativa | <i>Ary Fernando Beirão</i> |
| Secretaria de Engenharia e Serviços Gerais | <i>Alfredo Henrique Bauchspiess</i> |
| Secretaria-Geral de Controle Externo | <i>Luciano Carlos Batista</i> |
| Secretaria-Adjunta de Contas | <i>Ricardo de Mello Araújo</i> |
| Secretaria-Adjunta de Fiscalização | <i>Cláudio Souza Castello Branco</i> |
| 1ª Secretaria de Controle Externo | <i>Rosendo Severo dos Anjos Neto</i> |
| 2ª Secretaria de Controle Externo | <i>Eduardo Duailibe Murici</i> |
| 3ª Secretaria de Controle Externo | <i>Carlos Nivan Maia</i> |
| 4ª Secretaria de Controle Externo | <i>Maria do P. Socorro Teixeira Rosa</i> |
| 5ª Secretaria de Controle Externo | <i>Alexandre Valente Xavier</i> |
| 6ª Secretaria de Controle Externo | <i>Ismar Barbosa Cruz</i> |
| Secretaria de Fiscalização de Desestatização | <i>Jorge Pereira de Macedo</i> |
| Secretaria de Fiscalização de Obras e Pat. da União | <i>Cláudio Sarian Altounian</i> |
| Secretaria de Fiscalização de Pessoal | <i>Antonio Júlio Ferreira</i> |
| Secretaria de Fiscalização e Aval. de Prog. de Governo | <i>Marília Zinn Salvucci</i> |
| Secretaria de Macroavaliação Governamental | <i>Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira</i> |
| Secretaria de Recursos | <i>Odilon Cavallari de Oliveira</i> |
| Secretaria de Controle Externo/AC | <i>João Batista Diniz Capanema</i> |
| Secretaria de Controle Externo/AL | <i>Edimilson Monteiro Batista</i> |
| Secretaria de Controle Externo/AP | <i>Joel Nogueira Rodrigues</i> |
| Secretaria de Controle Externo/AM | <i>Helena Montenegro Valente</i> |
| Secretaria de Controle Externo/BA | <i>Evilásio Magalhães Vieira</i> |
| Secretaria de Controle Externo/CE | <i>Paulo Nogueira de Medeiros</i> |
| Secretaria de Controle Externo/ES | <i>Raimundo Nonato Coutinho</i> |
| Secretaria de Controle Externo/GO | <i>Rosângela Paniago Curado Fleury</i> |
| Secretaria de Controle Externo/MA | <i>José Maria Araújo Lima</i> |
| Secretaria de Controle Externo/MT | <i>Gilmar Gomes de Lira</i> |
| Secretaria de Controle Externo/MS | <i>Mário Júnior Bertuol</i> |
| Secretaria de Controle Externo/MG | <i>Élsio Jeová dos Santos</i> |
| Secretaria de Controle Externo/PA | <i>Octávio José Pessoa Ferreira</i> |
| Secretaria de Controle Externo/PB | <i>Raimundo Nonato Soares Araújo</i> |
| Secretaria de Controle Externo/PR | <i>Nazaré do Socorro G. Rosário Zuardi</i> |
| Secretaria de Controle Externo/PE | <i>Ildê Ramos Rodrigues</i> |
| Secretaria de Controle Externo/PI | <i>José Ulisses Rodrigues Vasconcelos</i> |
| Secretaria de Controle Externo/RJ | <i>Francisco Carlos Ribeiro de Almeida</i> |
| Secretaria de Controle Externo/RN | <i>Rainério Rodrigues Leite</i> |
| Secretaria de Controle Externo/RS | <i>Carlos Martins dos Santos</i> |
| Secretaria de Controle Externo/RO | <i>Fábio Arruda de Lima</i> |
| Secretaria de Controle Externo/RR | <i>Amoque Benigno de Araújo</i> |
| Secretaria de Controle Externo/SC | <i>Rafael Blanco Muniz</i> |
| Secretaria de Controle Externo/SP | <i>Sandra Elisabete Alves dos Santos</i> |
| Secretaria de Controle Externo/SE | <i>Maria Salete Fraga Silva Palma</i> |
| Secretaria de Controle Externo/TO | <i>Dion Carvalho Gomes de Sá</i> |

