Anexo nº único/CGE/GAB/2021

PROCESSO Nº 1520.01.0010251/2021-80

ANEXO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA CGE/GAB Nº 01/2021

ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DA ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

CAPÍTULO I - CONCEITOS, PROPÓSITO E ABRANGÊNCIA DA AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL

Seção I - Conceitos

1. Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

a) Abordagem sistemática e disciplinada: Relaciona-se à noção de que o trabalho de auditoria deve ser metodologicamente estruturado, baseado em normas e padrões técnicos e profissionais e estar suficientemente evidenciado.

b) *Accountability*: Trata-se do conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações.

c) Ações de Auditoria Interna Governamental: As ações de execução das atividades de avaliação, consultoria, apuração e avaliações para o cumprimento de determinações mandatórias.

d) Adição de valor: Relaciona-se à questão de que a Auditoria Interna Governamental deve considerar, no planejamento dos trabalhos, as estratégias, os objetivos, as metas da organização, os riscos a que os processos da Unidade Examinada estão sujeitos, além das expectativas dos destinatários dos trabalhos de auditoria, quais sejam: a Alta Administração, os gestores dos órgãos e das entidades públicas estaduais e a sociedade.

e) Apetite a risco: Quantidade de risco em nível amplo que uma organização está disposta a aceitar na busca de seus objetivos.

f) Atividade de Apuração: A atividade de Auditoria Interna Governamental desenvolvida por meio de fiscalização, que consiste na execução de procedimentos cuja finalidade é averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos estaduais.

g) Atividade ou serviço de avaliação: A atividade de Auditoria Interna Governamental que pode ser definida como a obtenção e a análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria; exame objetivo de evidências com o propósito de fornecer para o órgão ou entidade uma

objetivos institucionais de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão e a geração de informações preventivas e oportunas para subsidiar o processo decisório, com ênfase na gestão de riscos.

Seção III – Abrangência

4. A atividade de AIG é exercida pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo dispostos no art. 61 da Lei 23.304, de 30 de maio de 2019, incisos I, V, VI e VII, quais sejam: a CGE, como Órgão Central do sistema, diretamente subordinada ao Governador do Estado; as CSET/CSEC, unidades de execução da CGE às quais se subordinam tecnicamente, e as unidades de controle interno de empresas públicas e sociedades de economia mista.

5. Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual devem atuar de forma regular e alinhada ao interesse público por meio de controle permanente sobre seus próprios atos, considerando o princípio da autotutela.

6. É responsabilidade da Alta Administração das organizações públicas, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e das políticas públicas nos seus respectivos âmbitos de atuação, o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.

7. A estrutura de controles internos da gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deve contemplar o Órgão de Governança, a gestão e a AIG, de forma a promover uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas, a colaboração e comunicação regulares e eficazes, e garantir o alcance dos objetivos da organização.

Subseção I - Estrutura dos controles internos da gestão

8. Na implementação dos controles internos da gestão, a Alta Administração e os servidores da organização deverão observar os componentes da estrutura de controles internos, a seguir descritos:

a) ambiente de controle: É a base de todos os controles internos da gestão, sendo formado pelo conjunto de regras e estrutura que determinam a qualidade dos controles internos da gestão. O ambiente de controle deve influenciar a forma pela qual se estabelecem as estratégias e os objetivos e na maneira como os procedimentos de controle interno são estruturados. Consideram-se como elementos do ambiente de controle os dispostos a seguir:

a.1) integridade pessoal e profissional e valores éticos assumidos pela direção e pelo quadro de servidores, incluindo inequívoca atitude de apoio à manutenção de adequados controles internos da gestão, durante todo o tempo e por toda a organização;

a.2) comprometimento para reunir, desenvolver e manter servidores competentes;

a.3) filosofia da direção e estilo gerencial, com clara assunção da responsabilidade de supervisionar os controles internos da gestão;

a.4) estrutura organizacional na qual estejam claramente atribuídas responsabilidades e delegação de autoridade, para que sejam alcançados os objetivos da organização ou das políticas públicas; e,

a.5) políticas e práticas de recursos humanos, especialmente a avaliação do desempenho e prestação de contas dos servidores pelas suas responsabilidades pelos controles internos da gestão da organização ou política pública;

b) avaliação de risco: É o processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a

resposta apropriada ao risco. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos, devendo ser um processo permanente;

c) atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos: procedimentos de autorização e aprovação; segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); controles de acesso a recursos e registros; verificações; conciliações; avaliação de desempenho operacional; avaliação das operações, dos processos e das atividades; supervisão; definição de responsabilidades; instruções formalizadas; rodízio de agentes públicos;

d) informação e comunicação: As informações produzidas pelo órgão ou entidade devem ser apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis, devendo ser identificadas, armazenadas e comunicadas de forma que, em determinado prazo, permitam que os funcionários e servidores cumpram suas responsabilidades, inclusive a de execução dos procedimentos de controle interno. A comunicação eficaz deve fluir para baixo, para cima e através da organização, por todos seus componentes e pela estrutura inteira. Todos os servidores e funcionários devem receber mensagem clara da Alta Administração sobre as responsabilidades de cada agente no que concerne aos controles internos da gestão. A organização deve comunicar as informações necessárias ao alcance dos seus objetivos para todas as partes interessadas, independentemente no nível hierárquico em que se encontram;

e) monitoramento: É uma etapa do processo de gestão, que é obtido por meio de revisões específicas ou monitoramento contínuo, independente ou não, realizados sobre todos os demais componentes de controles internos, com o fim de aferir sua eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência ou execução na implementação dos seus componentes e corrigir tempestivamente as deficiências dos controles internos:

e.1) monitoramento contínuo: É realizado nas operações normais e de natureza contínua da organização. Inclui a administração e as atividades de supervisão e outras ações que os servidores executam ao cumprir suas responsabilidades. Abrange cada um dos componentes da estrutura do controle interno, fortalecendo os controles internos da gestão contra ações irregulares, antiéticas, antieconômicas, ineficientes e ineficazes. Pode ser realizado pela própria Administração por intermédio de instâncias de conformidade, como comitês específicos; e,

e.2) avaliações específicas: São realizadas com base em métodos e procedimentos predefinidos, cuja abrangência e frequência dependerão da avaliação de risco e da eficácia dos procedimentos de monitoramento contínuo. Abrangem, também, a avaliação realizada pelas unidades de controle interno para aferição da eficácia dos controles internos da gestão quanto ao alcance dos resultados desejados.

9. Os componentes de controles internos da gestão definem o enfoque recomendável para a estrutura de controles internos nos órgãos e entidades do setor público estadual e fornecem bases para sua avaliação. Esses componentes se aplicam a todos os aspectos operacionais de cada organização.

10. A estrutura de controle interno da gestão de órgão e entidades possui limitações

à eficácia do controle interno, tanto de implementação quanto de funcionamento, não se podendo esperar uma segurança absoluta quanto ao seu efetivo alcance. As limitações consistem em:

a) Custo versus benefícios: O custo de controlar um risco não deve ser superior aos benefícios esperados do controle. Existem riscos que não são controlados devido ao alto custo que isso implicaria;

b) Erros de julgamento: A eficácia do controle interno sofre limitações das realidades da fraqueza humana, durante a tomada de decisões, que exige, na maioria das vezes, no julgamento humano nem sempre calcado em informações adequadas e suficientes para suportá-la;

c) Falhas e colapsos: Até controles bem desenhados estão sujeitos a falhas e colapsos. Pessoas podem não entender instruções ou interpretá-las de forma equivocada ou podem ainda cometer erros por fadiga, distração ou falta de cuidado (erros de execução). Erros no desenho do controle (erros de procedimentos) podem perpetuar falhas;

d) Conluio: Da mesma forma que as pessoas são responsáveis pelos controles, elas podem valer-se do seu conhecimento e/ou de suas competências para contorná-los com objetivos ilícitos. Servidores responsáveis por um controle podem, em conjunto com outros ou com terceiros, agir com vista a burlá-los e a fraudar registros e transações;

e) Burla de gestores: A ação intencional de gestores de descumprir procedimentos de controle estabelecidos a fim de obter benefícios pessoais é uma séria limitação ao controle interno que favorece fraude e corrupção nos órgãos ou entidades.

Subseção II – O modelo das três linhas do Instituto dos Auditores Internos

11. O Modelo de Três Linhas do Instituto dos Auditores Internos ajuda as organizações a identificar estruturas e processos que melhor auxiliam no atingimento dos objetivos e facilitam uma forte governança e gerenciamento de riscos, aplicável a todas as organizações. Não pretende denotar elementos estruturais, mas uma diferenciação útil de papéis dentro da organização.

12. O Modelo de Três Linhas tem como princípios:

a) a governança, que requer estruturas e processos apropriados que permitam:

a.1) a prestação de contas por parte do Órgão de Governança aos *stakeholders* quanto à supervisão organizacional através da integridade, liderança e transparência;

a.2) ações (incluindo o gerenciamento de riscos) da gestão para atingir os objetivos da organização por meio da tomada de decisões baseada em riscos e da aplicação de recursos; e,

a.3) avaliação e assessoria por uma função de auditoria interna independente, para oferecer clareza e confiança, além de promover e facilitar a melhoria contínua, por meio de investigação rigorosa e comunicação perspicaz.

b) a definição de papéis do Órgão de Governança, que garanta que estruturas e processos adequados estejam em vigor para uma governança eficaz e que os objetivos e atividades organizacionais estejam alinhados com os interesses priorizados dos *stakeholders*. O Órgão de Governança delega responsabilidades e oferece recursos à gestão para atingir os objetivos da organização, garantindo que as expectativas legais, regulatórias e éticas sejam atendidas e estabelece e supervisiona uma função de auditoria interna independente, objetiva e competente para oferecer clareza e confiança no progresso em direção ao atingimento dos objetivos.