PEMPAL

IACOP Internal Audit Community of Practice

Orientações sobre o Papel Consultivo da Auditoria Interna no Setor Público

Novembro de 2024

Copyright © 2024 PEMPAL IACOP

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, transmitida ou distribuída, sob qualquer forma, sem autorização prévia por escrito do PEMPAL IACOP, exceto para usos não comerciais permitidos pela legislação de direitos autorais. Qualquer modificação às orientações fornecidas sobre acordos de cooperação nesta publicação requer citação indicando que esta publicação foi utilizada e que foi modificada. Contato **iacop@pempal.org.**

SECRETARIADO DO PEMPAL

www.pempal.org

Internal Audit Community of Practice (IACOP)
E: IACOP@pempal.org

Conteúdo

Abreviações **3**

Agradecimentos **4**

O que são PEMPAL e IACOP? **5**

Prefácio **7**

Sumário Executivo **8**

Introdução **9**

O que são serviços consultivos? **10**

Por que a auditoria interna é uma boa fonte de serviços consultivos? **13**

Que tipos de serviços consultivos a auditoria interna pode fornecer? **14**

Quais são as expectativas das partes interessadas em relação aos serviços consultivos? **17**

Como a objetividade e a independência são mantidas em serviços consultivos? **21**

Quais competências são necessárias para engajamentos consultivos? **25**

Como os engajamentos consultivos são selecionados e planejados? **27**

Qual é o equilíbrio adequado entre serviços consultivos e serviços de avaliação (assurance)? **28**

A auditoria interna pode transformar um engajamento consultivo em um engajamento de avaliação (assurance)? **32**

Existem processos comuns para a realização de engajamentos consultivos? **33**

Como a auditoria interna deve relatar engajamentos consultivos? **34**

Como os relacionamentos se diferenciam ao conduzir engajamentos de avaliação (assurance) e consultivos? **35**

Qual é o papel da Unidade Central de Harmonização (CHU) no apoio aos serviços consultivos? **37**

Anexo 1. Avaliação da implementação piloto do sistema de gestão eletrônica de documentos **40**

Anexo 2. Melhoria da Governança Corporativa da Autoridade Nacional de Registro de Cidadania **46**

Anexo 3. Exemplos de Relatórios de Engajamento Consultivos de Auditoria Interna **50**

Abreviações

CHU	Central Harmonization Unit
e-DMS	Electronic Document Management System
ERM	Enterprise Risk Management
IA	Internal Audit
IACOP	Internal Audit Community of Practice
IIA	Institute of Internal Auditors
IT	Information Technology
NCRA	National Citizenship Registration Authority
PEMPAL	Public Expenditure Management Peer Assisted Learning network
SOE	State-Owned Enterprise
SOER	State-Owned Enterprise Regulations

Agradecimentos

A Comunidade de Prática de Auditoria Interna (IACOP) agradece aos seus membros e especialistas internacionais pelas contribuições em suas reuniões e na elaboração deste documento, em especial: Abbas Kizilbash, Jean-Pierre Garitte e Richard Maggs, consultores, Banco Mundial; Arman Vatyan, Líder do Programa PEMPAL, Banco Mundial; Diana Grosu-Axenti e Ruslana Rudnitska, membros da equipe de apoio da IACOP; e Albana Gjinopulli, Diretora da Diretoria de Harmonização da Auditoria Interna, Ministério das Finanças, Albânia, Grigor Aramyan, Chefe da Unidade de Auditoria Interna, Armênia, e Raisa Cotorobai, Chefe da Unidade de Auditoria Interna, Prefeitura Municipal de Chisinau, Moldávia.

O que são PEMPAL e IACOP?

A Rede de Aprendizagem Colaborativa em Gestão de Gastos Públicos (PEMPAL) facilita o intercâmbio de experiências profissionais e a transferência de conhecimento entre profissionais de gestão financeira pública em países das regiões da Europa e da Ásia Central. A PEMPAL, lançada em 2006, tem como objetivo contribuir para o fortalecimento das práticas de gestão financeira pública nos países membros, por meio do desenvolvimento e da disseminação de informações sobre boas práticas e sua aplicação.

A PEMPAL está organizada em torno de três comunidades de práticas temáticas:

- Comunidade de Prática de Orçamento (BCOP),
- Comunidade de Prática de Tesouraria (TCOP), e
- Comunidade de Prática de Auditoria Interna (IACOP).

O principal objetivo da IACOP é apoiar seus países membros no estabelecimento de sistemas de auditoria interna modernos e eficazes, alinhados com os padrões internacionais e boas práticas, importantes para a boa governança e a responsabilização no setor público.

Este documento faz parte de uma série de produtos de conhecimento da IACOP, disponíveis em www.pempal.org. Outros incluem:

- Modelo de Manual de Boas Práticas de Auditoria Interna
- Modelo de Manual de Desenvolvimento Profissional Contínuo em Boas Práticas
- Corpo de Conhecimento de Auditoria Interna
- Avaliação de Riscos no Planejamento de Auditoria
- Documento Conceitual da IACOP sobre Cooperação entre Entidades de Auditoria do Setor Público e Inspeção Financeira

- Guia de Avaliação e Melhoria da Qualidade da Auditoria Interna no Setor Público. Ferramentas para Melhoria da Qualidade
- Orientações PEMPAL sobre Auditoria Interna: Demonstrando e Medindo Valor Agregado
- Indicadores-chave de Desempenho para a Função de Auditoria Interna
- O Impacto da COVID-19 no Papel e nas Atividades da Auditoria Interna
- Avaliação da Efetividade do Controle Interno: Orientações PEMPAL para Auditores Internos do Setor Público
- Glossário de Termos da IACOP: Controle Interno
- Orientações para o Monitoramento da Função de Auditoria Interna pela Unidade Central de Harmonização (CHU)
- Auditoria de TI. Orientações Práticas para Auditores Internos no Setor Público
- Comitês de Auditoria no Setor Público
- Plataforma Digital para Controle Interno Público e Monitoramento e Relatório de Auditoria Interna
- Orientações para o Planejamento do Engajamento de Auditoria Interna

Prefácio

Há mais de 25 anos, o Instituto de Auditores Internos (IIA) define a auditoria interna como uma atividade que fornece tanto serviços de avaliação (assurance) quanto serviços consultivos. O papel consultivo tem sido uma característica significativa da auditoria interna em países desenvolvidos há muitos anos, mesmo antes de sua inclusão na definição do IIA. Os serviços consultivos são frequentemente vistos como uma forma importante de agregar valor à organização, aprimorando a gestão de riscos.

Isso é particularmente importante em um momento em que o mundo enfrenta novos riscos: a pandemia de COVID-19, ataques cibernéticos, roubo de dados e condições climáticas extremas apontam para um cenário de riscos em transformação. Alguns analistas veem isso como uma oportunidade única nesta geração para que a auditoria interna se torne indispensável à organização, demonstrando claramente o seu valor ao fornecer insights e análises prospectivas à gestão.

De qualquer forma, muitos países na PEMPAL estão enfrentando desafios ao expandir o papel da auditoria interna para além da prestação de serviços de avaliação (assurance). Há também um paradoxo aqui. O que muitas administrações públicas PEMPAL mais precisam da auditoria interna é orientação sobre como melhor criar sistemas sólidos de gestão de riscos e de controle interno. No entanto, o que eles frequentemente recebem são críticas do serviço de avaliação (assurance) da auditoria interna, indicando que esses sistemas são falhos e precisam ser desenvolvidos.

Este documento fornece orientação nos elementos consultivos do trabalho de auditoria interna e como ele pode ser usado de forma efetiva nos países membros da PEMPAL.

Sumário Executivo

Estas orientações têm como objetivo ajudar auditores internos nos países membros da PEMPAL a compreenderem melhor o seu papel na prestação de serviços consultivos às entidades do setor público. Elas se baseiam em apresentações e discussões realizadas entre profissionais e especialistas internacionais durante encontros da PEMPAL e incorporam os requisitos das Normas Globais de Auditoria Interna emitidas pelo IIA, em vigor a partir de 9 de janeiro de 2025.

As orientações destacam os diferentes tipos de serviços consultivos, o raciocínio para que a auditoria interna seja uma fonte valiosa de apoio consultivo, e as expectativas das partes interessadas em relação a esses serviços. Elas também esclarecem os limites do trabalho de consultoria da auditoria interna.

Elas fornecem diretrizes sobre como o engajamento consultivo deve ser selecionado, planejado e relatado, assim como sobre como os relacionamentos diferem ao realizar trabalhos de avaliação (assurance) em comparação com trabalhos consultivos.

Por fim, as orientações tratam do papel da Unidade Central de Harmonização (CHU) no apoio aos serviços consultivos.

Introdução

As discussões da PEMPAL sobre o papel de consultoria da auditoria interna, incluindo uma sessão plenária da IACOP em junho de 2021 e uma reunião em Tirana em Junho de 2023, levantaram muitas questões por parte dos participantes. Incluindo as seguintes:

- Qual é o equilíbrio ideal entre serviços de avaliação (assurance) e serviços de consultoria?
- Como podemos evitar conflitos de interesses?
- Quais competências são necessárias para o trabalho de consultoria?
- Quais são as expectativas da gestão e dos comitês de auditoria para este trabalho?
- Qual é o papel da CHU na promoção desse trabalho?

O Grupo de Trabalho de Auditoria na Prática do IACOP concentrou-se em abordar algumas dessas questões. Através de apresentações e contribuições de especialistas internacionais e profissionais dos países membros da PEMPAL e outros, o grupo examinou o papel da consultoria sob diferentes perspectivas de auditores internos, gestores do setor público, comitês de auditoria, e das CHUs estabelecidas na maioria dos países da PEMPAL para promover o desenvolvimento da auditoria interna.

Estas orientações reúnem as conclusões do Grupo de Trabalho e as boas práticas que surgiram das discussões. Elas também tratam dos requisitos das Normas Globais de Auditoria Interna emitidas pelo IIA em janeiro de 2024 e aplicáveis a partir de 9 de janeiro de 2025.

O que são serviços consultivos?

O IIA destaca[1] que as funções de auditoria interna no setor público são "frequentemente incumbidas de se concentrar na prestação dos seguintes tipos de serviços:

- Assegurar o cumprimento de leis e regulamentos.
- Identificar oportunidades para aprimorar a eficiência, economia e efetividade dos programas governamentais.
- Determinar se os recursos públicos estão adequadamente protegidos e utilizados de forma apropriada para oferecer serviços de maneira equitativa.
- Avaliar se o desempenho de uma organização está alinhado aos seus objetivos e metas estratégicas."

A prestação de orientação é uma parte essencial do mandato da auditoria interna. Serviços de consultoria são "serviços pelos quais os auditores internos fornecem conselhos às partes interessadas da organização. A natureza e o escopo dos serviços de consultoria são definidos em acordo com as partes interessadas relevantes. Exemplos incluem orientação sobre o desenvolvimento e a implementação de novas políticas, processos, sistemas e produtos; prestação de serviços forenses; prestação de treinamentos; e facilitação de discussões sobre riscos e controles."[2]

Os serviços consultivos destacam-se na definição, na missão e nos princípios centrais apresentados na Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do IIA (International Professional Practices Framework – IPPF), conforme ilustrado na **Figura 1** abaixo.

[1] Normas Globais de Auditoria Interna do IIA, 2024 "Aplicação das Normas Globais de Auditoria Interna no Setor Público"
[2] Normas Globais de Auditoria Interna do IIA, 2024, Glossary

Figura 1. A Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do IIA

Fonte: IIA

As Normas Globais de Auditoria Interna, 2024, incluem as seguintes referências ao papel consultivo:

- Auditoria interna é definida como "um serviço independente e objetivo de avaliação (assurance) e de orientação consultiva, concebido para agregar valor e aprimorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a alcançar seus objetivos ao aplicar uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a efetividade dos processos de gestão de riscos, controle e governança." [Glossário]

- O propósito da auditoria interna é "fortalecer a capacidade da organização de criar, proteger e sustentar valor, fornecendo ao conselho e à gestão serviços de avaliação (assurance), orientação consultiva, insights e previsão, prestados de forma independente, objetiva e baseada em risco." [Domínio I – Propósito da Auditoria Interna]

- A auditoria interna pode "iniciar serviços de orientação consultiva ou executá-los a pedido do conselho, da alta gestão ou da gestão de uma atividade." [Domínio V – Execução dos Serviços de Auditoria Interna]

- Em um engajamento de avaliação (assurance), o escopo e os objetivos da auditoria são determinados pela unidade de auditoria interna. Porém, em um engajamento consultivo, os objetivos e o escopo "são normalmente estabelecidos em conjunto pelos auditores internos e pela gestão da atividade sob análise." [Norma 13.3 Objetivos e Escopo do Engajamento] Além disso, para serviços de orientação consultiva, uma avaliação formal e documentada de riscos e a identificação de critérios de avaliação (assurance) podem não ser necessárias, dependendo do acordo com as partes interessadas. [Normas 13.2 – Avaliação de Riscos do Engajamento e 13.4 – Critérios de Avaliação]

Por que a auditoria interna é uma boa fonte de serviços consultivos?

As unidades de auditoria interna são uma boa fonte de serviços de orientação consultiva devido ao seu conhecimento amplo e aprofundado da organização, incluindo suas políticas, procedimentos, processos e sistemas, à sua independência e objetividade, e ao seu conhecimento abrangente dos processos de gestão de riscos, controle e governança. Além disso, os auditores internos estão profundamente familiarizados com as leis e regulamentações às quais a organização está sujeita.

Um dos papéis primários da auditoria interna é fornecer avaliação independente e objetiva sobre a forma como os processos de gestão de riscos, controle e governança estão operando. Para cumprir essa função, a auditoria interna normalmente desenvolve uma visão e entendimento mais amplos desses processos do que a maioria dos gestores que atuam dentro de uma organização. Assim, os auditores internos frequentemente possuem habilidades e especialização que não estão disponíveis em outros níveis da gestão.

Os auditores internos também apanham informações e conhecimentos específicos sobre áreas temáticas ao realizar engajamentos de avaliação (assurance). Esse conhecimento também pode ser valioso para a gestão.

Em países que possuem uma unidade centralizada de auditoria interna, isso pode atuar como um núcleo de conhecimento especializado, capaz de aproveitar o trabalho de auditoria realizado em uma organização para fornecer orientação a outros clientes de auditoria interna em diferentes ministérios.

Que tipos de serviços de orientação consultiva a auditoria interna pode oferecer?

Os serviços de consultoria de auditoria interna podem ser agrupados nos seguintes tipos de engajamentos:

i. Orientação consultiva sobre o desenvolvimento e implementação de novas políticas,
processos, sistemas, e produtos.

ii. Prestação de serviços forenses.

iii. Fornecimento de treinamentos.

iv. Facilitação de discussões sobre riscos e controles.

É importante ressaltar que, em um engajamento consultivo, auditores internos não fornecem nenhum tipo de avaliação (assurance) e não devem assumir responsabilidades da gestão.

A unidade de auditoria interna pode ser solicitada a revisar uma ou mais áreas das operações da organização, incluindo mudanças decorrentes da introdução de novas políticas, sistemas, produtos etc. O auditor realiza a revisão e apresenta recomendações à gestão (ver exemplos nos Anexos 1 e 2). Alguns exemplos desse papel incluem:

- A auditoria interna é solicitada a revisar a implementação recente do plano de continuidade de negócios da organização e a fornecer recomendações para aprimorar sua governança.

- A auditoria interna compara a nova política de privacidade da organização com os requisitos regulatórios e apresenta recomendações para melhorar o alinhamento.

- A auditoria interna é solicitada a revisar o impacto de uma proposta de reorganização das atividades de controle interno, como na introdução de um sistema de planejamento de recursos da organização. A auditoria interna identifica os principais controles impactados pela reorganização e apresenta seu relatório à gestão.

A auditoria interna pode ser solicitada a apoiar investigações forenses por meio de coleta, análise e interpretação de dados, como ao revisar demonstrações financeiras de projetos ou programas para relatar indícios de fraude ou uso indevido de recursos, conduzir análise de causa raiz, monitorar canal de denúncias, etc. No entanto, é importante assegurar que os auditores internos possuam as competências necessárias para desempenhar essas funções. Em alguns países da PEMPAL, onde a função de auditoria interna ainda é imatura e nem todas as competências apropriadas estão disponíveis, esse tipo de solicitação pode ser melhor conduzida por uma entidade/função de inspeção financeira com mandato para atuar em casos de possíveis fraudes e irregularidades significativas, quando existente (ver Documento Conceitual da IACOP sobre Cooperação entre Entidades de Auditoria do Setor Público e Inspeção Financeira).[3]

A auditoria interna pode atuar como facilitadora e treinadora. Isso não envolve nenhuma revisão ou relatório sobre o trabalho da organização. Exemplos de engajamentos de facilitação e treinamento incluem:

- **Workshops de Avaliação de Riscos/Autoavaliação de Controles Internos:** Este é provavelmente o papel de facilitação mais conhecido de auditoria interna. Aqui, o auditor facilita workshops para ajudar a gestão a identificar e priorizar riscos-chave enfrentados pelo processo ou pela organização e os controles adotados para abordar esses riscos.

- **Análise de Causa Raiz:** facilitação de discussões para analisar as principais razões por trás de falhas de controle e identificar recomendações de melhoria.

[3] https://www.pempal.org/sites/pempal/files/IACOP/rifix_eng.pdf

- **Treinamentos sobre conscientização de riscos de fraude e ética, treinamentos em gestão de riscos e controles, etc**., conforme solicitação da alta gestão.

- **Benchmarking:** este é um processo de coleta de dados externos comparáveis (de organizações semelhantes ou até mesmo concorrentes) e uso destes para identificar questões (de desempenho ou outras) para investigação futura. A auditoria interna pode ajudar a facilitar reuniões para avaliar dados de benchmarking.

No governo Flamengo, existe uma unidade de auditoria interna centralizada. Quando esta unidade identifica um problema em um departamento que possa ter ramificações em todo o governo, elas podem produzir um guia geral para outros departamentos sobre o problema e como abordá-lo. Elas também organizaram workshops independentes para discutir ou apresentar os resultados dessas auditorias para o benefício de outros.

Quais são as expectativas das partes interessadas nos serviços de orientação consultiva?

As quatro partes interessadas de serviços consultivos são gestão, comitês de auditoria, a unidade de harmonização central, e a unidade de auditoria interna e sua equipe. Cada uma terá sua própria perspectiva sobre este trabalho, o que inevitavelmente dará origem a expectativas e incentivos diferentes **(Figura 2 abaixo).**

Talvez o incentivo mais importante para a gestão seja que a auditoria interna pode fornecer ao auditado conselhos construtivos sobre como fazer algo em vez de simplesmente criticá-lo por não fazer. Bons gestores entendem que eles não podem saber tudo sobre a sua organização que a auditoria interna pode ajudar a iluminar as áreas de preocupação.

> Como gestor, eu me responsabilizo pelo trabalho da minha equipe. Mas também preciso de orientação e apoio de um parceiro que tenha conhecimento. Na minha organização, a auditoria interna cumpre este papel. Eu vejo que consigo usar a auditoria interna para me ajudar a mudar a cultura dentro do ambiente de trabalho. Elas também agem como um médico quando necessário, para diagnosticar e me ajudar a consertar os problemas antes que eles precisem de uma grande cirurgia.
>
> - Gestor de uma organização internacional[4]

[4] Observe que as citações neste guia foram editadas para maior clareza, quando necessário.

Figura 2. A Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do IIA

GESTÃO

- A auditoria interna ajuda a identificar e resolver problemas, em vez de emititir relatórios de crítica;
- Aborda áreas de preocupação real para os gestores;
- A auditoria interna possui competência para realizar este trabalho.

COMITÊ DE AUDITORIA

- O trabalho não impacta negativamente o nível de trabalho de avaliação (assurance) requerido;
- A auditoria interna possui competência para realizar este trabalho;
- Não deve arrastar a auditoria interna para a primeira ou segunda linha de defesa.

UNIDADE CENTRAL DE HARMONIZAÇÃO

- Realizado dentro da estruruta legal estabalecida;
- Há clareza sobre quando e como engajamentos de consultoria são conduzidos;
- Não há ameaça ao plano anual de trabalhos de avaliação (assurance);
- A auditoria interna possui competência para realizar este trabalho.

EQUIPE/UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

- Uma mudança de crítico para colaborador - um fator de motivação para o auditor;
- Uma oportunidade para agregar valor e desenvolver expertise mais ampla;
- Não deve impactar a objetividade e a independência;
- A gestão deve assumir responsabilidade para implementação das recomendações.

Alguns países relataram uma mudança significativa no que os gestores agora esperam da auditoria interna nesta área: há um reconhecimento crescente de que a auditoria interna pode atuar como um agente de mudança.

> Todos os anos escrevemos para gestores para buscar suas ideias sobre áreas onde podemos realizar trabalhos de orientação consultiva. Temos observado que o nível de solicitações por esses serviços está aumentando ano após ano. Agora temos uma nova geração de gestores que considera a auditoria interna como agente de mudança.
>
> - Unidade de auditoria interna de autoridade local na Moldávia

O comitê de auditoria frequentemente defenderá que a auditoria interna realize trabalhos de avaliação (assurance), porque é o único órgão na organização capaz de fornecer esse tipo de avaliação. O comitê de auditoria desejará ter clareza sobre quando e como os engajamentos consultivos são realizados e assegurar que o trabalho consultivo não seja executado em detrimento do trabalho de avaliação (assurance) planejado.

Nova Unidade de Auditoria Interna em Nível Federal da Bélgica

A Bélgica criou uma unidade central única de auditoria interna, com um comitê único de auditoria, no nível federal, em 2015.

A princípio, houve uma discussão considerável entre auditoria interna e comitê de auditoria sobre como o trabalho de orientação deveria ser conduzido. O comitê de auditoria queria que a nova unidade se concentrasse na realização de trabalhos de avaliação (assurance). Porém, a auditoria interna queria realizar também os trabalhos de orientação consultiva porque eles precisavam construir uma relação de confiança com seus novos clientes. Isto seria mais fácil de fazer por meio de engajamentos consultivos e também demonstraria que a auditoria interna era capaz de agregar valor. A auditoria interna também havia observado que os níveis de maturidade de gestão de riscos eram baixos em algumas entidades federais, portanto, era melhor realizar engajamentos consultivos para melhorar os sistemas e processos de gestão de riscos.

Apesar das reservas do comitê de auditoria, isto funcionou bem. Inicialmente, a auditoria interna tendia a fornecer serviços de facilitação (por exemplo, workshops) para documentar matrizes de riscos e controles. Agora, a auditoria interna realiza engajamentos mistos, fornecendo recomendações de melhoria com base em trabalhos de avaliação (assurance). Na prática, a delimitação entre trabalho consultivo e trabalho de avaliação (assurance) não é mais tão rígida.

As CHUs estabelecem o marco dentro do qual os engajamentos consultivos são realizados. Elas devem reconhecer e apoiar o treinamento de ambos, auditores e auditados, sobre como este trabalho deve ser conduzido.

As CHUs devem ser continuamente informadas sobre quando e como os engajamentos consultivos são realizados, para assegurar que estes não resultem na transferência de responsabilidades gerenciais para a auditoria interna. Não deve haver qualquer ameaça à objetividade ou aos engajamentos de avaliação (assurance) planejados.

A CHU também desejará assegurar que a auditoria interna atenda aos requisitos de competência estabelecidos pelas normas ao realizar esse tipo de trabalho. Um ponto-chave de verificação para a CHU é se as unidades de auditoria interna possuem as habilidades necessárias para realizar o trabalho proposto.

Para a unidade de auditoria interna e sua equipe, um benefício importante da prestação de serviços de orientação consultiva é que eles geram uma mudança positiva na percepção do auditado, em que a auditoria interna é vista como uma função de agregação de valor, em vez de uma ameaça. No entanto, a auditoria interna precisa ter medidas estabelecidas para resguardar a objetividade.

Deve haver clareza de que a gestão é responsável e prestará contas por dar continuidade ou implementar qualquer orientação ou recomendação decorrente de um engajamento consultivo. A responsabilidade da auditoria interna é aconselhar, enquanto a responsabilidade da gestão é considerar e implementar as recomendações.

Também deve haver um processo claro para a aceitação de engajamentos consultivos, de modo que estes não prejudiquem o plano estratégico e o plano anual de trabalhos de avaliação (assurance). A auditoria interna deve sempre ter voz na aceitação de engajamentos consultivos

Como a objetividade e independência são mantidas nos serviços de orientação consultiva?

É importante que todas as unidades de auditoria interna determinem que tipo de serviços estão dispostas a prestar e onde estabelecem o limite em termos de trabalho de remediação. Conforme observado pelas Normas do IIA, "ao realizar serviços de orientação consultiva, espera-se que os auditores internos mantenham a objetividade, não assumindo responsabilidades da gestão. Por exemplo, os auditores internos podem realizar serviços de orientação consultiva como engajamentos individuais, mas, se o chefe da auditoria assumir responsabilidades além da auditoria interna, então medidas de proteção apropriadas devem ser implementadas para manter a independência da unidade de auditoria interna." [Domínio V — Execução dos Serviços de Auditoria Interna]

Em particular, os auditores internos não devem aceitar qualquer engajamento que envolva funções de gestão, tais como tomada de decisões estratégicas ou operacionais, definição do apetite de risco da organização, ou preparação de demonstrações financeiras.

A auditoria interna deve gerenciar de forma rigorosa potenciais conflitos. Primeiro, as normas e regulamentações devem deixar claro que engajamentos consultivos não limitam a capacidade da auditoria interna de realizar trabalhos de avaliação (assurance). Segundo, a questão deve fazer parte de uma conversa entre a auditoria interna e o cliente, em que a palavra final cabe ao auditor. Frequentemente, a resposta a uma solicitação de trabalho consultivo não é um simples "sim" ou "não", mas sim "talvez, com as medidas adequadas para garantir a independência".

Normas 2.2 do IIA da Proteção da Objetividade

Ao realizar serviços de auditoria:

- Auditores internos devem abster-se de avaliar atividades pelas quais tenham sido anteriormente responsáveis. Presume-se que a objetividade esteja comprometida se um auditor interno prestar serviços de avaliação (assurance) em uma atividade pela qual tenha tido responsabilidade nos 12 meses anteriores.
- Se a função de auditoria interna for prestar serviços de avaliação (assurance) em uma área na qual anteriormente tenha realizado serviços de orientação consultiva, o chefe da auditoria interna deve confirmar que a natureza dos serviços consultivos não compromete a objetividade e deve alocar recursos de forma que a objetividade individual seja preservada. Engajamentos de avaliação (assurance) em funções pelas quais o chefe da auditoria interna possua responsabilidade devem ser supervisionados por uma parte independente, externa à função de auditoria interna.
- Se os auditores internos forem prestar serviços de orientação consultiva relacionados a atividades pelas quais tenham tido responsabilidades anteriores, eles devem divulgar potenciais comprometimentos à objetividade à parte que solicita o serviço, antes de aceitar o engajamento.

A auditoria interna da Comissão Europeia possui duas formas de lidar com potenciais conflitos:

- Primeiro, eles utilizam um período de quarentena no qual deve haver um intervalo de um ano entre um engajamento consultivo e uma auditoria de avaliação (assurance); e

- Segundo, eles têm um processo em que o gestor que supervisiona um engajamento consultivo é diferente do gestor que supervisiona uma auditoria de avaliação subsequente na mesma área de negócios.

> Em princípio, sempre existe a possibilidade de sobreposição entre engajamentos consultivos e auditorias de avaliação (assurance). A principal questão que nos fazemos é se estamos duplicando esforços ou se os objetivos são realmente diferentes. Observamos que, muitas vezes, é mais fácil ampliar o escopo de um trabalho de avaliação (assurance) gerando aconselhamento por meio de recomendações, porque uma coisa naturalmente segue a outra.
>
> - Unidade de Auditoria Interna em nível federal da Áustria

Além disso, de acordo com a Norma 3.1 do IIA Competência, os auditores internos devem assegurar que possuem as habilidades e competências requeridas para executar o engajamento consultivo. Ainda, a Carta de Auditoria Interna deve refletir a natureza e os tipos de engajamentos consultivos que a unidade de auditoria interna pode fornecer.

Sempre haverá uma percepção de conflito de interesses ou ameaça à objetividade quando a auditoria interna realiza trabalho consultivo em uma área que poderá ser auditada posteriormente. A Norma 2.2 do IIA Proteção da Objetividade estabelece que, se a unidade de auditoria interna "for prestar serviços de avaliação (assurance) em uma área na qual anteriormente tenha realizado serviços consultivos, o Chefe da Auditoria Interna deve confirmar que a natureza desses serviços não compromete a objetividade e deve alocar recursos de modo a garantir que a objetividade individual seja preservada."

Porém, as unidades de auditoria interna não devem usar isso como um escudo para evitar realizar trabalhos para os quais são competentes e que agregarão valor aos seus clientes. Eles devem perguntar o que é mais importante para a organização: que a gestão de riscos melhore com a orientação da auditoria interna, ou que a auditoria interna possa conduzir uma auditoria?

A orientação do IIA sobre o papel da auditoria interna em relação à Gestão de Riscos Corporativos (Enterprise Risk Management - ERM) fornece um exemplo dos limites aceitáveis das atividades da auditoria interna. Isso é apresentado na Figura 3 a seguir.

Figura 3. Os papéis da auditoria interna na área de gestão de riscos corporativos

O QUE A AUDITORIA INTERNA PODE E NÃO PODE FAZER: UM EXEMPLO NA ÁREA DE GESTÃO DE RISCOS CORPORATIVOS

PAPÉIS CENTRAIS	• Assegurar os processos de gestão de riscos • Assegurar que os riscos sejam corretamente avaliados • Avaliar os processos de gestão de riscos • Avaliar os relatórios de riscos-chave • Revisar a gestão dos riscos-chave
PAPÉIS LEGITIMOS COM PROTEÇÃO	• Facilitar a identificação e avaliação de riscos • Orientar a gestão na resposta aos riscos • Coordenar as atividades ERM • Elaborar relatórios consolidados sobre riscos • Manter e desenvolver a estrutura de ERM • Apoiar a implementação de ERM • Desenvolver estratégias de ERM para a aprovação do conselho
PAPÉIS QUE A AUDITORIA INTERNA NÃO DEVERIA ASSUMIR	• Definir o apetite de risco • Melhorar processos de gestão de risco • Assegurar gestão sobre riscos • Tomar decisões sobre respostas aos riscos • Implementar respostas aos riscos em nome da gestão • Assumir responsabilidade pela gestão de riscos

Fonte: O Papel do IA na Gestão de Riscos Corporativos. IIA

Quais competências são necessárias para engajamentos consultivos?

As exigências da Norma 3.1 do IIA Competência, na qual "os auditores internos devem possuir ou adquirir as competências necessárias para desempenhar suas responsabilidades com sucesso", aplicam-se também aos engajamentos consultivos. Além disso, os auditores internos "devem executar apenas aqueles serviços para os quais possuam ou possam adquirir as competências necessárias." A Norma 3.1 do IIA Considerações para Implementação apresenta algumas das competências essenciais que os auditores internos precisam desenvolver, incluindo conhecimentos que abrangem, mas não se limitam a:

- Governança, gestão de riscos e controle
- Comunicação
- Gestão financeira e tecnologia da informação
- Riscos disseminados, como fraude
- Leis e regulamentos
- Ferramentas de análise de dados
- Conhecimento de tendências econômicas gerais e de como elas impactam a entidade auditada

Um auditor interno que presta serviços consultivos precisa de ambas habilidades, técnicas e profissionais; uma combinação de habilidades analíticas, interpessoais e de negócios para apoiar, de forma eficaz, as organizações na melhoria de seus processos, governança, gestão de riscos e controles internos.

As habilidades necessárias para engajamentos consultivos irão variar conforme a natureza do engajamento. O conjunto de habilidades gerais do auditor, que inclui a capacidade de planejar e conduzir procedimentos de auditoria e relatar seus resultados, será útil em muitos trabalhos. Porém, em muitos engajamentos consultivos, os auditores internos precisarão adotar uma visão de consultor de negócios no engajamento, em vez de uma abordagem de auditoria, a fim de oferecer orientações praticáveis e com valor agregado

para a gestão. Por isso, competências que sejam relacionadas ao pensamento estratégico, colaboração, gestão de mudanças e comunicação efetiva terão maior importância. Em todos os casos, os auditores internos devem assegurar que possuem as competências e habilidades necessárias para cumprir os objetivos do engajamento. O conhecimento e a expertise dos auditores internos envolvidos são fundamentais para fornecer recomendações ao auditado e resultar em valor para a organização.

A auditoria interna possui este conhecimento?

Provavelmente não, mas isto não é uma crítica à auditoria interna porque o mundo está mudando muito rapidamente; a auditoria interna não pode saber de tudo.

Isso reforça os benefícios da colaboração e do trabalho junto à gestão em determinados assuntos. Trabalhar próximo à gestão ajuda a desenvolver uma linguagem comum e terminologias sobre o problema, promove um entendimento comum dos riscos, e resulta em mensagens consistentes. A auditoria interna passa a compreender melhor o que tira o sono do gestor. A auditoria interna ganhará a confiança dos gestores ao alcançar uma melhor compreensão do negócio e dos processos.

- Gestor em uma organização internacional

Algumas auditorias internas obterão competências externas à própria unidade de auditoria como forma de complementar seu conhecimento.

Na **República da África do Sul**, unidades de auditoria interna são obrigadas a realizar um mapeamento de habilidades a cada ano. Isso identifica as habilidades que eles têm e as que eles necessitam. A auditoria interna também recorre a especialistas externos quando necessário.

Como os engajamentos consultivos são selecionados e planejados?

Na maioria dos países, as sugestões para engajamentos consultivos vêm do conselho, da alta gestão ou da gestão de uma atividade. A auditoria interna deve desenvolver perguntas ou critérios para avaliar se deve responder positivamente a essas solicitações. Esses critérios podem incluir:

- Este deveria ser um engajamento de avaliação (assurance)? Este é um risco relevante para a organização, em que seja mais apropriado realizar um engajamento de avaliação (assurance), no qual a auditoria interna poderá acompanhar as recomendações feitas?

- Temos recursos para fazer isso? Normalmente, a auditoria interna precisa dar prioridade para auditorias de avaliação (assurance), pois estas dão suporte a uma opinião geral à gestão sobre riscos e controles internos.

- Temos as habilidades ou capacidade técnica para fazer isto? Isto requer avaliar as habilidades necessárias e se elas estão disponíveis dentro da unidade de auditoria interna.

- Possuímos conhecimento direto sobre o assunto a ser analisado?

- O engajamento consultivo está dentro do escopo de serviços que a unidade de auditoria interna pode prestar conforme previsto na Carta de Auditoria Interna?

- O engajamento compromete a independência ou a objetividade da unidade de auditoria interna?

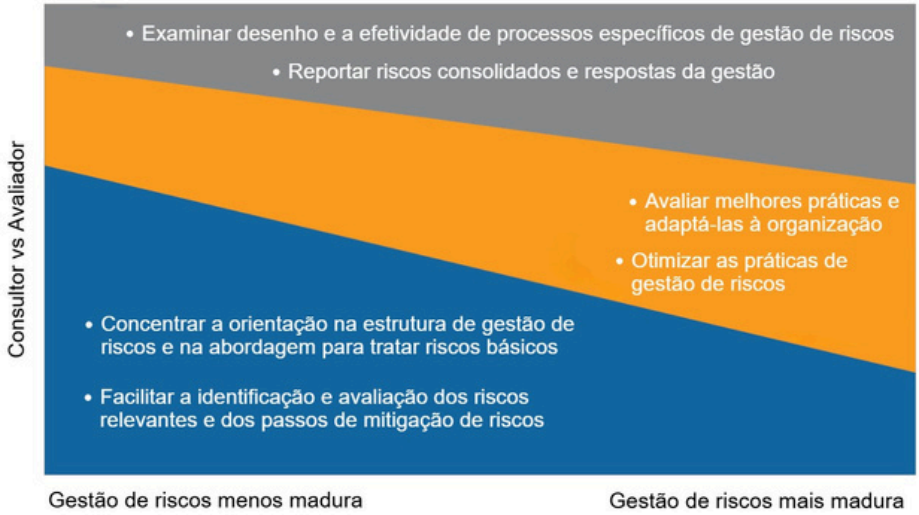
Qual é o equilíbrio adequado entre serviços consultivos e serviços de avaliação (assurance)?

O consenso é que não deve haver um nível fixo ou meta predeterminada de trabalho consultivo. Isto é algo que depende da maturidade da organização e de sua unidade de auditoria interna. É melhor considerar essa questão caso a caso.

> O nível de trabalho consultivo depende do ambiente e, em especial, da maturidade dos mecanismos de governança de risco e controles. O nível de trabalho consultivo pode se autorregular em uma situação em que a auditoria interna precise fornecer uma opinião geral sobre a gestão de riscos e o sistema de controle interno. Isto porque o objetivo não pode ser alcançado sem a realização de trabalho de avaliação (assurance) em quantidade suficiente.
>
> - Presidente de comitê de auditoria em país desenvolvido

Há um consenso claro de que o equilíbrio entre serviços consultivos e serviços de avaliação (assurance) está diretamente relacionado à maturidade tanto da unidade de auditoria interna quanto da organização examinada. Portanto, esse equilíbrio muda ao longo do tempo. Isto é ilustrado em um modelo apresentado pelo IIA (ver Figura 4 abaixo), sobre como o equilíbrio entre serviços de avaliação (assurance) e consultoria muda conforme os níveis de maturidade.

Figura 4. Como a maturidade da gestão de riscos impacta o papel da auditoria interna



Fonte: Adaptado do IIA Position Paper "Organizational Governance: Guidance for Internal Auditors", julho de 2006.

Quando organizações são menos maduras ou não têm sistemas de gestão de riscos estabelecidos, a avaliação da sua efetividade é de baixo benefício. O foco deve estar em fornecer orientação sobre as estruturas que precisam ser estabelecidas e/ou em facilitar a identificação e avaliação dos riscos e das ações de mitigação.

Nos estágios iniciais de implementação da auditoria interna nos países da PEMPAL, o foco geralmente está em criar e executar um programa de trabalhos de avaliação (assurance). As atividades consultivas costumam ser a última parte do mandato da auditoria interna a ser desenvolvida, quando chegam a isso.

A CHU da Albânia orienta que as unidades de auditoria interna devem planejar a realização de trabalhos consultivos, desde que o trabalho efetivo seja impulsionado por demanda dos gestores.

A Norma 9.4 do IIA Plano de Auditoria Interna exige que o chefe da auditoria interna considere solicitações de trabalhos consultivos e trabalhos ad hoc ao desenvolver o plano de auditoria interna. Além disso, o chefe da auditoria interna deve revisar o plano de auditoria interna, incluindo sua aprovação pelo conselho, caso haja conflito de demandas de múltiplas partes interessadas, "com base em riscos emergentes e solicitações para substituir engajamentos de avaliação (assurance) por engajamentos consultivos." Ainda, a Norma 9.3 do IIA Metodologias exige que o chefe da auditoria interna estabeleça metodologias para guiar a função de auditoria interna na implementação da estratégia de auditoria interna, no desenvolvimento do plano de auditoria interna, e na conformidade com as normas. Essa metodologia documentada também deve contemplar a definição do equilíbrio adequado entre engajamentos de avaliação (assurance) e consultivos.

Quando a auditoria interna é uma nova função, é improvável que os gestores solicitem trabalhos consultivos da auditoria interna, parte pelo fato de a auditoria interna ainda ser nova, mas também porque não terá havido tempo para desenvolver uma relação de confiança.

Na República da África do Sul, apenas 25% das unidades de auditoria interna realizam trabalhos consultivos. Em geral, somente unidades de auditoria interna mais maduras se dedicam a esse tipo de trabalho. Reconhece-se que a auditoria interna deve realizar esse tipo de trabalho, mas é necessário que tenha competência para isso.

Muitas unidades de auditoria interna reservam tempo em seus planos anuais de auditoria interna para realizar trabalhos que surjam ao longo do ano. Na Hungria, por exemplo, esse trabalho ad hoc não deve ultrapassar 20% dos planos futuros e pode ser utilizado tanto para engajamentos de avaliação (assurance) quanto consultivos. Na Bélgica, eles têm uma abordagem semelhante, mantendo 10% dos recursos disponíveis para trabalhos não planejados.

> Uma opção seria planejar para 10% de trabalhos ad hoc; porém, pode haver áreas de orientação que podem ser planejadas com antecedência. Por exemplo, o envolvimento da auditoria interna no comitê diretivo de TI para um novo sistema.
>
> - Unidade de Auditoria Interna, Porto de Antuérpia

Haverá também, por vezes, solicitações de trabalhos consultivos que não são o que aparentam ser. Exemplos incluem:

- Gestores sugerindo um engajamento consultivo para se protegerem das críticas que resultariam de uma auditoria de avaliação (assurance).
- Gestores buscando o envolvimento da auditoria interna para contornar legislações ("busca por aconselhamento ou opinião conveniente").
- Solicitações que levariam a auditoria interna a gerenciar diretamente riscos, assumindo responsabilidades de gestão.

A auditoria interna pode transformar um engajamento consultivo em um engajamento de avaliação (assurance)?

Alguns chefes de auditoria são contra isso por princípio, porque o escopo e os objetivos desses engajamentos são substancialmente diferentes. Além disso, existe um risco significativo de danificar o relacionamento com o cliente. Porém, outros chefes de auditoria interna acreditam que não há alternativa em determinadas circunstâncias. Há muitos exemplos dessa situação acontecendo na prática.

A auditoria interna da Comissão Europeia passa imediatamente a realizar um engajamento de avaliação (assurance) em determinadas circunstâncias. Isso impacta significativamente o relacionamento entre o auditado e a auditoria interna. A Comissão Europeia gerencia este risco informando o auditado antecipadamente que isso pode ocorrer e o que esperar nessas situações.

A auditoria interna Federal da Áustria gera um segundo engajamento (de avaliação - assurance) e relata esses dois assuntos de forma clara e separada.

Existem processos comuns para a realização de engajamentos consultivos?

Com uma ampla variedade de atividades consultivas, não há processos padronizados ou comuns para a realização desse tipo de trabalho. O processo a ser seguido para facilitar um workshop de controle interno será muito diferente do processo para recomendar um conjunto de novos procedimentos de controle para tratar um risco significativo. Porém, existem alguns elementos comuns aplicáveis a todos os engajamentos consultivos. Incluindo:

- Acordo de objetivos. É necessário haver clareza sobre o que o cliente está solicitando à auditoria interna, quando eles querem que o trabalho seja realizado e como o resultado deve ser apresentado. Isso deve ser definido antes do início de qualquer trabalho - não deve haver surpresas. As Normas do IIA destacam que, em engajamentos consultivos, o programa de trabalho deve ser desenvolvido em colaboração com as partes interessadas que solicitaram o serviço.

- Responsabilidades claras para ambas as partes. Ambos, auditor e cliente, devem estar cientes de suas responsabilidades em relação ao trabalho. Isto inclui, por exemplo, as informações, recursos ou apoio que o cliente fornecerá ao auditor durante o engajamento; ou a forma como o auditor consultará o gestor ao longo da execução.

- Tratamento de mudanças no prazo, escopo ou recursos necessários. Devem existir protocolos para lidar com as mudanças inevitáveis que ocorrerão à medida que o trabalho avança. Esses protocolos devem ser discutidos e acordados desde o início.

- Tratamento de riscos emergentes. O cliente deve saber de antemão como a auditoria interna irá lidar com qualquer risco relevante identificado durante o trabalho de consultoria. A auditoria interna deve, então, acordar estes procedimentos com o cliente, de preferência, antes do início do trabalho.

Como a auditoria interna deve relatar engajamentos consultivos?

Geralmente, a Norma 15.1 do IIA Comunicação Final do Engajamento orienta o protocolo de relatório para os engajamentos de auditoria interna e exige que, "para cada engajamento, os auditores internos devem desenvolver uma comunicação final que inclua os objetivos, o escopo, as recomendações e/ou planos de ação dos engajamentos e, quando aplicável, as conclusões." A comunicação também deve ser precisa, objetiva, clara, concisa, construtiva, completa e dentro do prazo, de acordo com a Norma 11.2 do IIA Comunicação Eficaz.

No entanto, o relatório de engajamentos consultivos pode variar significativamente de um engajamento para outro, dependendo de sua natureza. Isto porque, em alguns engajamentos, como aqueles em que a auditoria interna atua como facilitadora, pode não haver um relatório formal. Exemplos de relatórios ilustrativos de engajamentos consultivos são apresentados no Anexo 3.

Como os relacionamentos se diferenciam ao conduzir engajamentos de avaliação (assurance) e consultivos?

Em uma auditoria de avaliação (assurance), há três partes diretamente envolvidas: o auditor, o auditado, e o cliente (veja Figura 5 abaixo). O auditor independente realiza um exame ou auditoria de uma unidade ou atividade (auditada) e fornece uma opinião sobre os resultados dessa investigação a uma terceira parte (cliente). O cliente pode ser interno ou externo à organização, como um ministro ou alto funcionário (interno), ou um comitê de auditoria ou outro órgão de governança (externo). O relatório de auditoria interna é executado por meio de um relatório formal que inclui observações da auditoria interna, uma opinião, e recomendações.

Figure 5. Partes envolvidas em um engajamento de avaliação (assurance)

Todos os engajamentos de avaliação (assurance) **são formais e obrigatórios**.

Em um engajamento consultivo (diferentemente de um engajamento de avaliação - assurance), não há emissão de opinião pelo auditor interno (ver Figura 6 abaixo). Comumente, há apenas duas partes envolvidas: o auditor e o auditado/cliente. Porém, um engajamento consultivo também pode ser solicitado pelo conselho ou pela alta gestão. Engajamentos de orientação são de natureza consultiva e movidos por solicitações da gestão, portanto, o relatório pode não ser tão formal ou estruturado quanto os relatórios de avaliação (assurance). Além disso, um conjunto mais amplo de partes interessadas costuma estar envolvido em discussões contínuas ao longo de um engajamento consultivo.

Figura 6. Partes envolvidas em um engajamento consultivo

Engajamentos de consultoria podem ser **informais** e o relatório pode ser **opcional**.

Éimportante ressaltar que a competência da unidade de auditoria interna é um elemento-chave para que a gestão solicite seus serviços consultivos.

> Se a auditoria interna não é valorizada, respeitada, ou aceita por seu trabalho de avaliação (assurance), ela nunca será convidada a realizar trabalhos consultivos.
>
> - Presidente do Comitê de Auditoria

Qual é o papel da Unidade Central de Harmonização (CHU) no apoio aos serviços consultivos?

A CHU de auditoria interna desempenha um papel integral na promoção dos serviços consultivos dentro de instituições públicas, ao fornecer estruturas padronizadas, aprimorar a gestão de riscos, fomentar a colaboração, e assegurar a melhoria contínua das funções de auditoria interna. Ao harmonizar práticas entre as instituições, a CHU ajuda a fortalecer a governança, a prestação de contas e a transparência nas operações do setor público. Seus esforços para construir capacidade em auditoria interna, monitorar a efetividade, e oferecer orientação estratégica garantem que os serviços consultivos contribuam para o sucesso e a sustentabilidade das instituições públicas de maneira geral, beneficiando tanto as organizações quanto o público que elas atendem.

A CHU para auditoria interna possui alguns papéis distintos em relação ao trabalho consultivo, incluindo:

- Desenvolver a estrutura regulatória de leis, regulamentos e normas que permitam à auditoria interna realizar trabalhos consultivos.
- Criar orientações e manuais sobre como executar serviços consultivos.
- Apoiar e treinar a equipe de auditoria interna na aplicação dessas normas e diretrizes.
- Monitorar o que está acontecendo na prática e o impacto dos serviços consultivos. Isto permite coletar feedback que pode ser usado para refinar o processo de consultoria e melhorar a efetividade geral das funções de auditoria interna em instituições públicas.

- Avaliar a qualidade e a efetividade dos serviços consultivos por meio do desenvolvimento de mecanismos para monitorar e avaliar os resultados dos engajamentos consultivos. Isto pode incluir verificar se as recomendações consultivas foram implementadas e se elas resultaram em melhorias na governança, nos processos ou na gestão de riscos.

- Promover boas práticas e os benefícios da auditoria interna como prestadora de serviços consultivos para aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos nos níveis institucional e setorial.

A maioria dos países membros da PEMPAL já estabeleceu uma estrutura regulatória que permite à auditoria interna realizar trabalhos consultivos. Alguns países desenvolveram orientações na forma de manuais e modelos de relatório. Os países da PEMPAL que instituíram CHUs relatam limitações na disponibilidade de pessoal, seja para oferecer suporte às unidades de auditoria interna no desenvolvimento de metodologias e boas práticas, ou para monitorar a prestação dos serviços consultivos.

As unidades de auditoria interna na Geórgia possuem o trabalho consultivo nos seus padrões, porém não têm processos padronizados para sua execução nem de modelos de relatório. Elas possuem processos de controle de qualidade para o trabalho de avaliação (assurance), mas não para o trabalho consultivo.

No Cazaquistão, a função consultiva está claramente prevista em lei. Um indicador-chave para a CHU é o nível de trabalho consultivo realizado. Esse nível é irregular. Das 27 unidades de auditoria interna, apenas 40% realizam trabalhos consultivos. Este índice é muito baixo nas autoridades locais, com apenas uma realizando trabalho consultivo. A CHU ainda não avaliou a qualidade do trabalho, mas está conduzindo workshops para aprimorar o conhecimento de boas práticas.

Na Lituânia, a CHU desenvolveu uma estrutura legal clara para trabalho consultivo e um manual sobre como realizar e gerenciar engajamentos consultivos. A Carta de Auditoria também estabelece como a independência e a objetividade da auditoria interna devem ser respeitadas.

O principal papel contínuo da CHU é garantir que as unidades de auditoria interna saibam como implementar esses trabalhos. Porém, a CHU também está em uma posição única para dialogar com gestores, para que eles saibam quando e como utilizar a função de auditoria interna de forma mais adequada em determinadas áreas - por exemplo, na autoavaliação de controle interno.

ANEXO 1

Avaliação da implementação piloto do sistema de gestão eletrônica de documentos

Contexto

No início de 2022, foi tomada a decisão de implementar a gestão eletrônica de documentos (e-DMS) na Prefeitura de Chisinau, na Moldávia. A Prefeitura é uma autoridade pública local de grande porte, com uma estrutura organizacional complexa e um grande volume de documentos e registros. Ela vinha dependendo de um sistema tradicional de gestão documental baseado em papel, o que resultava em ineficiências, atrasos e dificuldades de acesso à informação.

A implantação do e-DMS teve como objetivo aumentar a eficiência e melhorar a governança na Prefeitura. Os benefícios incluem:

1) Maior eficiência: o e-DMS reduz significativamente o tempo de recuperação de documentos, permitindo que os servidores acessem informações de forma rápida e fácil.

2) Colaboração aprimorada: o sistema facilita a colaboração em tempo real em documentos, permitindo que vários usuários trabalhem simultaneamente no mesmo arquivo, melhorando o trabalho em equipe e a produtividade.

3) Conformidade e segurança: o e-DMS oferece recursos robustos de segurança, incluindo controles de acesso, trilhas de auditoria e controle de versões, garantindo a conformidade com requisitos regulatórios e protegendo informações sensíveis.

4) Redução de custos: a diminuição do uso de papel e dos custos associados ao armazenamento resulta em economias substanciais para a entidade.

5) Escalabilidade: o sucesso da fase piloto estabeleceu a base para a implementação do e-DMS em toda a organização, permitindo que outras entidades subordinadas se beneficiem de processos aprimorados de gestão documental. Como primeira etapa, foi decidido implementar o sistema em modo piloto por um período de seis meses. Um contrato foi firmado com uma empresa de software, proprietária do e-DMS. O sistema é hospedado na plataforma governamental MCloud, administrada pela empresa de software. O contrato exige que a empresa de software forneça serviços para adaptar o sistema às necessidades da Prefeitura, e oferecer consultorias e garantir a manutenção durante o piloto.

Durante o piloto, os usuários do sistema relataram diversos problemas. Como resultado, a subdivisão responsável pela administração do sistema dentro do escritório do prefeito solicitou diversas extensões do período do piloto.

Na última solicitação para prorrogar o período piloto, o prefeito convidou o chefe da auditoria interna e afirmou: "A Prefeitura de Chisinau deseja implementar o e-DMS com sucesso e cumprir todos os prazos de implementação. Sei que as coisas não estão indo bem no processo de implementação. Por favor, me ajude a identificar a natureza exata destes problemas e quais soluções podem ser encontradas para resolvê-los.

Objetivo

O objetivo do engajamento abrange os seguintes:

i. Avaliar o estado atual da implementação do e-DMS;

ii. Identificar os problemas e desafios enfrentados na fase piloto de implantação do e-DMS;

iii. Propor recomendações para aprimorar os processos visando uma implantação bem-sucedida.

Escopo

O engajamento foi de natureza consultiva. O escopo do engajamento concentrou-se nas unidades de finanças e auditoria interna e no papel do comitê de auditoria do conselho de diretores. A unidade de finanças e a unidade de auditoria interna são estruturas separadas dentro da NCRA

O engajamento foi realizado de acordo com as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna. Os trabalhos de campo para este engajamento tiveram início em 1º de março de 2024.

Metodologia

O time de auditoria interna realizou o engajamento através dos seguintes meios:

i. Entrevistas com as partes interessadas-chave, incluindo membros do conselho, gestores operacionais, o administrador do e-DMS e outros integrantes da equipe de TI;
ii. Análise de documentos essenciais, incluindo o "caso de negócios" para o e-DMS, o contrato com a empresa de software, papéis e responsabilidades, políticas e procedimentos de gestão de mudança, etc.
iii. Análise de feedbacks e reclamações dos usuários;
iv. Documentação do processo de gestão de mudança através de fluxogramas;
v. Teste de uma amostra de controles gerais e de aplicação;
vi. Apresentação de recomendações à gestão.

Um detalhamento das atividades por fases é apresentado abaixo:

Fase pré-engajamento

- Reunião Inicial: Foi realizada uma reunião introdutória com o prefeito para obter uma compreensão abrangente de seus objetivos, desafios e expectativas em relação à implantação do e-DMS;
- Este engajamento não fazia parte do plano de auditoria interna do ano. Porém, o chefe da subdivisão de auditoria concordou em apoiar o prefeito na execução deste engajamento devido a: (i) disponibilidade de capacidade e expertise dentro da unidade de auditoria interna; e (ii) inexistência de quaisquer preocupações quanto à objetividade;
- Foi fornecida ao cliente uma explicação sobre as principais fases do engajamento, incluindo planejamento e definição de escopo, avaliação diagnóstica, desenvolvimento de recomendações, relatórios e acompanhamento;

- Uma avaliação de riscos formalmente documentada e critérios específicos de avaliação não foram desenvolvidos, conforme acordo com o cliente.

Fase de engajamento

O primeiro passo: Planejamento e definição de escopo

- Definição dos objetivos do engajamento consultivo da auditoria interna em colaboração com o cliente;
- Identificação do escopo do engajamento, incluindo áreas específicas a serem abordadas;
- Definição dos entregáveis, prazo, e recursos requeridos;
- Definição da abordagem consultiva e metodologia a ser aplicada;
- Desenvolvimento do plano de auditoria, detalhamento das atividades, prazos e recursos necessários para a execução da missão;
- Discussão do plano com o cliente e aprovação por ambas as partes.

O segundo passo: Diagnóstico da situação (trabalho de campo)

- Coleta de Dados: Obtenção de informações relevantes e dados através de entrevistas, pesquisas, revisão de documentos, e outros meios necessários;
- Análise de dados coletados para identificação de assuntos essenciais, tendências e oportunidades de melhoria;
- Definição de Problemas: Definição clara do problema com base na análise conduzida, garantindo o alinhamento com os objetivos do cliente.

Principais questões identificadas

- Questões técnicas;
  - Falta de treinamento, suporte e orientação;
  - Não conformidades no contrato de compra de serviços de suporte e manutenção;
  - Falta de controles gerais e de aplicação;
  - Resistência à mudança.

Todas as atividades realizadas durante a fase de diagnóstico foram documentadas.

O terceiro passo: Desenvolvimento das soluções/recomendações

- Desenvolvimento de um conjunto completo de soluções e recomendações adaptadas às necessidades do cliente, incluindo melhorias de processos, mudanças organizacionais e iniciativas estratégicas;
- Avaliação de Viabilidade: Avaliação da viabilidade e do impacto potencial de cada solução, considerando fatores como custo, recursos, prazos e riscos.

O quarto passo: Apresentação das descobertas e recomendações

- Preparação de um relatório completo sintetizando as descobertas, causas-raiz e recomendações;
- Apresentação do relatório para o cliente, destacando as questões essenciais e soluções propostas;
- Articulação clara dos benefícios da implementação das soluções/recomendações e de seu alinhamento com as expectativas do cliente.

Recomendações essenciais do engajamento

1) Revisar o contrato de terceirização para serviços de suporte e manutenção do e-DMS;

2) Desenvolver orientações detalhadas para o uso do e-DMS e um roteiro claro para o processo de implementação;

3) Revisar e harmonizar as políticas de segurança de dados pessoais e de cibersegurança após a implantação do e-DMS;

4) Consolidar as capacidades das entidades na área de TI;

5) Assegurar a gestão dos riscos e a implementação de controles após a implantação.

O quinto passo: O plano de ação para a implementação das recomendações/soluções propostas

- Desenvolver de um plano de ação detalhado, descrevendo os passos da implementação, as responsabilidades e os prazos para cada solução (a ser elaborado pela subdivisão responsável pela administração do e-DMS);
- Verificar se as ações definidas pelo cliente podem conduzir à implementação das recomendações.

O sexto passo: Acompanhamento e monitoramento

- Rastreamento da implementação das ações recomendadas e avaliação do progresso alcançado pela entidade na resolução das questões identificadas;
- Prestação de suporte e orientação contínuos à gestão na implementação das medidas corretivas.

Fase pós-engajamento

- Oferecimento de suporte e orientação pós-engajamento, conforme necessário, fornecendo assistência adicional para a compreensão das recomendações ou abordagem de novos desafios.

ANEXO 2

Melhoria da Governança Corporativa da Autoridade Nacional de Registro de Cidadania

Contexto

A Autoridade Nacional de Registro de Cidadania (NCRA) é responsável pelo registro e emissão de carteiras de identidade para todos os cidadãos. Ela também é responsável pela manutenção do banco de dados central da NCRA, que contém dados demográficos e biométricos de todos os cidadãos, e por garantir a segurança e a privacidade de todas as informações coletadas.

A NCRA opera como uma empresa estatal (SOE) e é regida pelo Regulamento das Empresas Estatais (SOER), promulgado em 01 de janeiro de 2023, para implementação até 31 de dezembro de 2024.

O SOER contém requisitos para uma governança corporativa efetiva nas SOEs, incluindo os papéis e responsabilidades do conselho de diretores, inclusive do comitê de auditoria, composição do conselho, a preparação das demonstrações financeiras, controles internos, auditoria externa, etc.

A NCRA implementou medidas para assegurar a conformidade com o SOER em 2023, para garantir sua prontidão para a implementação efetiva até 31 de dezembro de 2024.

Este engajamento de consultoria foi solicitado pela Presidência da NCRA e incluído no plano anual de auditoria interna de 2024.

Objetivo

O objetivo do engajamento foi fornecer recomendações para identificar falhas e fortalecer a conformidade com os regulamentos recentemente introduzidos pelo SOER antes da sua data de implementação efetiva.

Escopo

O engajamento foi de natureza consultiva. O escopo do engajamento concentrou-se nas unidades de finanças e auditoria interna e no papel do comitê de auditoria do conselho de diretores. A unidade de finanças e a unidade de auditoria interna são estruturas separadas dentro da NCRA.

A revisão não cobriu especificamente aspectos relacionados à remuneração do conselho de diretores ou à seleção da auditoria externa.

O engajamento foi conduzido em conformidade com as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna. O trabalho de campo teve início em 01 de março de 2024.

Metodologia

O time de auditoria interna comparou as práticas atuais da NCRA com os requerimentos do SOER para identificar áreas de melhoria e conduziu as seguintes atividades:

- Entrevistas com equipe-chave e membros dos comitês de auditoria e de nomeação (dois comitês separados do conselho de diretores);
- Revisão das demonstrações financeiras e dos relatórios de auditoria externa;
- Entrevistas com os auditores externos;
- Revisão das atas do conselho e de outros documentos de referência.

Critérios

Os critérios utilizados para recomendação de melhorias foram os requisitos dos SOER de 2023.

Sumário de Recomendações

Fortalecer a Composição do Comitê de Auditoria

- Critérios: A Seção 5 do SOER requer que o comitê de auditoria do conselho de diretores seja composto por no mínimo três membros com experiência em finanças e contabilidade e, pelo menos um membro deve ser um contador profissionalmente qualificado;
- Causa: O processo de nomeação para recrutamento dos membros do comitê de auditoria não considerou este requisito do SOER;
- Efeito: Esta falha pode levar à não conformidade com o SOER e aplicação de multas previstas na Seção 25 do Regulamento;
- Recomendação 1: O comitê de nomeação do conselho de diretores atualiza sua composição matriz para incluir especificamente o regulamento de que pelo menos um membro do comitê de auditoria seja um contador profissionalmente qualificado;
- Classificação: Alta;
- Responsável: Comitê de Nomeação, conselho de diretores, NCRA;
- Prazo: 31 de dezembro de 2024.

Fortalecer o Monitoramento dos Registros de Acessos ao Sistema

- Condição: Foi notado que, embora os registros da auditoria sejam criados quando qualquer arquivo do banco de dados central, estes não estão sendo revisados em intervalos regulares;

- Critérios: A Seção 10 do SOER requer que todos os presidentes de empresas estatais (SOE) implementem controles suficientes para atender aos requisitos estabelecidos na Lei de Privacidade, incluindo a garantia de que o acesso, uso e divulgação de informações pessoais sejam monitorados em intervalos regulares. Além disso, a Seção 7 da Política de Segurança de TI da NCRA requer que as revisões de acesso de usuários sejam realizadas semanalmente;
- Causa: Discussões com o diretor de TI indicam que a falha de capacidade contribuiu para as revisões irregulares dos registros de acesso ao sistema;
- Efeito: Esta falha pode levar à um risco significativo à reputação da NCRA e não conformidade com o SOER, resultando em aplicação de multas previstas na Seção 25 do Regulamento.
- Recomendação 2: A NCRA considera aumentar a capacidade da equipe de segurança de TI para realizar revisões de acesso de usuários semanalmente, conforme exigido pela Política de Segurança de TI;
- Classificação: Média;
- Responsável: Diretor de TI (CIO);
- Prazo:31 de outubro de 2024.

Distribuição

Quadro de diretores, presidente da NCRA, presidente de finanças, presidente de recursos humanos.

ANEXO 3

Exemplos de Relatórios de Auditoria Interna de Consultoria

Para propósito de referências, exemplos de outros relatórios de auditoria interna de consultoria estão disponíveis nos links abaixo:

- **Relatório de Auditoria Interna de Consultoria na Gestão de Continuidade de Negócios na Colúmbia Britânica** (https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/services-policies-for-government/internal-corporate-services/internal-audits/business-continuity-management-program-1-review.pdf)

- **Relatório de Auditoria Interna de Consultoria sobre Monitoramento e Supervisão Financeira para o Ministério do Desenvolvimento da Criança e da Família na Colúmbia Britânica** (https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/services-policies-for-government/internal-corporate-services/internal-audits/mcfd-financial-monitoring-oversight-review.pdf)

- **Relatório de Auditoria Interna de Consultoria sobre Gestão da Informação para o Ministério de Serviços ao Cidadão na Colúmbia Britânica** (https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/british-columbians-our-governments/services-policies-for-government/internal-corporate-services/internal-audits/citz-imit-cim-review.pdf)

- **Revisão de Garantias de Desenvolvimento da Auditoria Interna para a Cidade de Edmonton** (https://www.edmonton.ca/sites/default/files/public-files/12352_Development_Securities_with_Admin_Response.pdf?cb=1716558775)