

ROTEIRO DE LEVANTAMENTO

SEGECEX / SEMEC
Novembro 2018

©Copyright 2018, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Roteiro de Levantamento / Tribunal de Contas da União. -- 1.ed. –
Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo
(Semec), 2018.

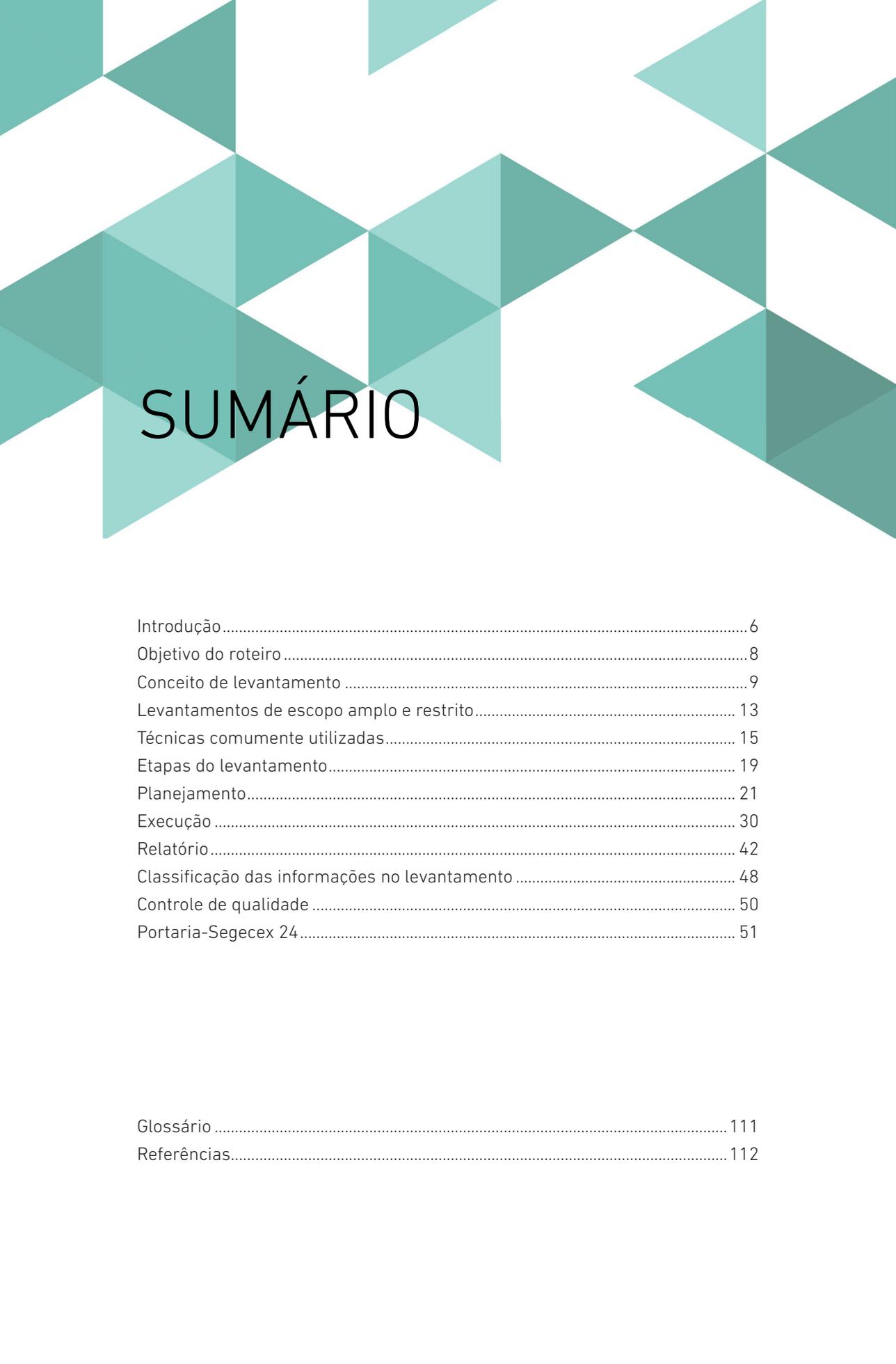
117 p.

1. Fiscalização. I. Roteiro de Levantamento.

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa.

ROTEIRO DE LEVANTAMENTO

SEGECEX / SEMEC
Novembro 2018



SUMÁRIO

Introdução.....	6
Objetivo do roteiro	8
Conceito de levantamento	9
Levantamentos de escopo amplo e restrito.....	13
Técnicas comumente utilizadas.....	15
Etapas do levantamento.....	19
Planejamento.....	21
Execução	30
Relatório.....	42
Classificação das informações no levantamento	48
Controle de qualidade	50
Portaria-Segecex 24.....	51
Glossário	111
Referências.....	112



APÊNDICES

APÊNDICE A - Matriz de Planejamento para levantamentos.....	54
APÊNDICE B - Ofício de comunicação de fiscalização.....	62
APÊNDICE C - Ofício de apresentação.....	63
APÊNDICE D - Ofício de requisição.....	64
APÊNDICE E - Obtenção de informações para entendimento dos objetos de controle.....	65
APÊNDICE F - Exemplo de cronograma de atividades do levantamento	67
APÊNDICE G - Estrutura de controle interno (modelo COSO, 2013).....	69
APÊNDICE H - Fluxo das atividades da Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo amplo.....	73
APÊNDICE I - Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo amplo	74
APÊNDICE J - Fluxo das atividades da Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo restrito.....	82
APÊNDICE K - Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo restrito	84
APÊNDICE L - Avaliação de Riscos - aplicação prática em órgãos ou entidades públicas	94
APÊNDICE M - Folha de rosto do relatório.....	99
APÊNDICE N - Formulário de controle de qualidade - equipe	100
APÊNDICE O - Exemplos de levantamentos	103
APÊNDICE P - Levantamento em uma página.....	109

INTRODUÇÃO

- 01 Este roteiro contém orientações sobre métodos e procedimentos necessários à realização de levantamento, instrumento de fiscalização previsto no art. 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU).
- 02 A necessidade de elaboração de um novo roteiro foi constatada ao se verificar que o então documento vigente, Padrões de Levantamento, contemplava apenas levantamentos em organizações, com os objetivos de conhecer órgãos e entidades da administração pública federal e identificar objetos e instrumentos de fiscalização.
- 03 Embora o referido documento disponibilizasse orientações sobre como elaborar diagnóstico de organizações, havia uma certa dificuldade em aplicá-lo a outros tipos de objetos de controle, como funções, políticas, planos, programas, sistemas, projetos e atividades públicas. Além disso, não abordava a realização de estudos de viabilidade para futuras auditorias (inciso III do art. 238 do RI/TCU), nem esclarecia a distinção deste tipo de fiscalização com a produção de conhecimento e a fase de planejamento das auditorias (ver Apêndice E).

- 04 Adicionalmente, no decorrer dos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a adotar as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) e a aperfeiçoar as técnicas de diagnóstico utilizadas. Sendo assim, tornou-se necessária a atualização dos seus normativos de fiscalização, de modo que possam refletir e difundir as melhores práticas existentes.
- 05 O processo de elaboração do documento envolveu a análise de levantamentos considerados como boas práticas e a realização de entrevistas com unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) com expertise nesse tipo de fiscalização. O objetivo foi identificar quais técnicas de coleta e análise de dados estavam sendo utilizadas, bem como verificar os procedimentos utilizados na condução dos trabalhos.
- 06 O método proposto foi testado em seis levantamentos de diferentes unidades técnicas da Segecex.
- 07 Após a incorporação das propostas de melhoria oriundas dos testes-piloto, o roteiro foi colocado em consulta pública, quando foram encaminhados comentários e sugestões de várias unidades do TCU.
- 08 O presente roteiro está dividido em capítulos conceituais e procedimentais. Entre os capítulos conceituais, destacam-se os que apresentam a definição de levantamento e as explicações de quando pode ser utilizado. A matéria procedimental é abordada nos capítulos que detalham as técnicas de coleta e análise de dados mais utilizadas e os procedimentos a serem seguidos no decorrer das fases de planejamento, execução e elaboração do relatório. Nos apêndices, encontram-se papéis de trabalho, modelos de comunicação e outros documentos que orientam a realização de levantamentos.
- 09 O roteiro também possui um glossário, que lista, em ordem alfabética, palavras e termos técnicos que aparecem no texto do documento com os respectivos significados. Somente foram incluídas no glossário deste roteiro as palavras e os termos que não estavam presentes no **Glossário de Controle Externo** e no **Vocabulário de Controle Externo (VCE)**¹ na data de sua publicação.

1. O VCE encontra-se disponível no Portal-TCU.

OBJETIVO DO ROTEIRO

- 10 O objetivo deste roteiro é orientar a realização e o controle de qualidade do instrumento de fiscalização denominado levantamento, realizado pelas unidades técnicas do TCU, com fundamento no art. 238 do RI/TCU.
- 11 As orientações deste roteiro se aplicam, no que couber, aos estudos preliminares e diagnósticos realizados na fase de planejamento das auditorias e na produção de conhecimento, que é atuada como processo administrativo.

CONCEITO DE LEVANTAMENTO

12 O levantamento, instrumento de fiscalização, consiste em uma ação de controle que permite a coleta e sistematização de informações do objeto fiscalizado, com os seguintes objetivos (art. 238 do RI/TCU):

- a conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhes sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- b identificar objetos e instrumentos de fiscalização, permitindo a proposição de trabalhos que se mostrem mais relevantes para o aperfeiçoamento da gestão pública, a detecção de irregularidades administrativas, a economia de recursos e a efetividade social; e
- c avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

- 13 Embora haja aspectos e procedimentos comuns, levantamentos com objetivos distintos possuem características próprias. O levantamento cujo objetivo é conhecer o objeto fiscalizado é descritivo, ou seja, seu relatório irá fornecer uma série de informações detalhadas e sistematizadas para que a unidade técnica (UT) possa, por exemplo, compreender o ambiente, as mudanças ocorridas, os problemas recorrentes e as condições de implementação e operação de organizações, políticas, programas ou projetos públicos.
- 14 Os outros dois tipos de levantamento, para identificar objetos e instrumentos de controle e para avaliar a viabilidade de fiscalizações, são analíticos. Deste modo, além da descrição do objeto fiscalizado e de seu cenário, são realizadas análises que irão orientar a atuação da unidade técnica, seja identificando um rol de trabalhos futuros, seja fornecendo subsídios para o posicionamento quanto à viabilidade de realização ou não de uma fiscalização específica.
- 15 Embora permitido no RI/TCU², a utilização do levantamento apenas para conhecer a clientela não é recomendável, pois o ideal é agregar análises aos trabalhos desenvolvidos, para que não sejam meramente descritivos. Além disso, o TCU possui outras formas de obtenção de informação, que permitem à UT conhecer sua clientela, como a produção de conhecimento³. Desta forma, para otimizar esforços, recomenda-se que o levantamento seja utilizado para, além de conhecer a clientela, identificar objetos e instrumentos de fiscalização ou avaliar a viabilidade de trabalho específico.
- 16 A necessidade de a UT obter e manter atualizado o conhecimento acerca das unidades jurisdicionadas que compõem sua clientela, para orientar a seleção daquelas que terão processo de contas ordinário

2. Art. 238, inciso I, do RI/TCU.

3. A produção de conhecimento consiste em estudos, análises e verificações cujo objetivo é construir e obter conhecimento sobre o universo de controle e seus objetos, para auxiliar as unidades técnicas da Segecex no planejamento de suas ações de controle externo (Anexo da Portaria-Segecex 14, de 29 de outubro de 2014). Na produção de conhecimento, o trabalho é interno, a coleta de informações é feita remotamente, por meio de informações disponibilizadas na página da internet do órgão, em outros sítios eletrônicos, na mídia, em bancos de dados, entre outros. A UT pode, ainda, solicitar informações aos órgãos, por meio de ofícios de diligências.

constituído para fins de julgamento, pode ensejar a realização de levantamento ou produção de conhecimento.

- 17 Critérios de significância estratégica, materialidade e vulnerabilidade devem ser utilizados para definir a oportunidade e periodicidade de realização de levantamentos.
- 18 A necessidade de realização de levantamento será determinada, também, para a definição de futuras ações de controle em áreas ou assuntos específicos sobre os quais exista pouca informação disponível na unidade técnica.
- 19 Para melhor caracterizar cada tipo de levantamento, o roteiro dedica capítulos específicos para cada um, detalhando suas especificidades, objetivos, métodos utilizados, bem como os resultados esperados. Também são disponibilizados exemplos de trabalhos executados pelo Tribunal (Apêndice O), que relatam como foram planejados e executados.
- 20 Cabe enfatizar que o levantamento não deve ser utilizado para avaliar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão, nem o desempenho dos órgãos e das entidades jurisdicionados(as), nem a exatidão de demonstrativos financeiros. Esses são os objetivos das auditorias de conformidade, operacional e financeira, respectivamente.
- 21 O levantamento não é planejado para se obter evidências suficientes e apropriadas que subsidiem achados e proposição de determinações ou recomendações. Contudo, se, durante a realização de um levantamento, são identificadas impropriedades ou irregularidades, o fato deve ser comunicado ao supervisor da fiscalização, que, juntamente com o titular da unidade técnica, avalia a conveniência e oportunidade de aprofundar os exames no próprio levantamento ou de realizar outra ação de controle para essa finalidade.

21.1 Na hipótese da análise das impropriedades ou irregularidades comprometer o alcance dos objetivos do levantamento, o relato e a proposição de encaminhamento para essas constatações devem

ser feitos por meio de representação (art. 246 do RI/TCU).

- 22 As representações que são atuadas podem, quando encerradas, ser apensadas ao processo principal de levantamento (art. 36 da Resolução 259, de 7 de maio de 2014).

22.1 Contudo, se os exames realizados no levantamento forem suficientes para evidenciar impropriedades, irregularidades e/ou formular propostas de aperfeiçoamento, desde que não interfiram no alcance dos objetivos previstos, a UT poderá propor determinações e recomendações relativas aos achados constatados no próprio processo de levantamento.

22.2 A evidenciação dos achados deve seguir as orientações contidas nos Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) ou no Manual de Auditoria Operacional (MANOP), conforme sua natureza.

LEVANTAMENTOS DE ESCOPO AMPLO E RESTRITO

- 23 O levantamento pode ser de escopo amplo ou restrito. O levantamento de escopo amplo compreende uma análise do geral para o particular, em perspectiva plurianual, e oportuniza a obtenção de conhecimento sistêmico sobre setores da atividade governamental. Diante da sua amplitude, permite conhecer o objeto a ser fiscalizado, assim como identificar objetos e instrumentos de fiscalização no curto, médio e longo prazos (BRASIL, TCU, 2010a, p.18).
- 24 Nos levantamentos de escopo amplo, procura-se entender “a articulação entre programas de governo para o alcance dos objetivos de determinada política pública, o papel das organizações públicas e privadas envolvidas, os principais desafios e dificuldades existentes” (BRASIL, TCU, 2010a, p. 18).
- 25 O levantamento de escopo amplo, devido a sua natureza, apresenta custo maior do que o de escopo restrito, porém não precisa ser realizado com frequência, já que parte das informações que disponibiliza são estáveis e parte pode ser atualizada mediante consulta a bases

de dados ou por meio de outros métodos disponíveis (BRASIL, TCU, 2010a, p. 18).

- 26 Como exemplo de trabalhos de escopo amplo, podem-se citar levantamentos realizados em programas de governo, políticas públicas, organizações e instituições públicas. A equipe começa suas análises verificando um universo amplo de informações, que compreende todo o ambiente interno e externo do objeto fiscalizado. No decorrer do planejamento do trabalho e a partir dos resultados obtidos com as técnicas de diagnóstico realizadas, a equipe consegue delimitar o foco do levantamento, direcionando as análises para as áreas mais prioritárias ao alcance dos objetivos pretendidos.
- 27 Por sua vez, no levantamento de escopo restrito, são realizadas a coleta e a análise de dados de objetos de controle específicos, pontuais. Como exemplos, podem-se citar levantamentos realizados em setor de determinada organização, responsável pela liberação de grandes volumes de recursos públicos, ou em processo de trabalho que entrega o produto mais importante de uma política pública.
- 28 O levantamento de escopo restrito também é realizado quando as informações obtidas em trabalhos de escopo amplo não são suficientes para decidir sobre a conveniência e oportunidade de realização de uma auditoria específica, ou seja, quando se pretende realizar o estudo de viabilidade (art. 238, inc. III, do RI/TCU).

TÉCNICAS COMUMENTE UTILIZADAS

29 As informações para compreender o objeto fiscalizado podem ser obtidas mediante a aplicação de diversas técnicas, como análise documental e entrevistas com gestores públicos e especialistas. As principais técnicas de coleta de dados utilizadas na realização de levantamentos estão sintetizadas no Quadro a seguir. O Tribunal disponibiliza orientações escritas, vídeos instrucionais e cursos a distância e presenciais sobre como aplicar técnicas de coleta e de análise de dados em auditoria.

Quadro 1 – Principais técnicas de coleta de dados

TÉCNICA	OBJETIVO
TÉCNICA DE ENTREVISTA	<ul style="list-style-type: none">• Coletar informações preliminares.• Ampliar o conhecimento sobre o objeto do levantamento e obter a percepção de gestores, especialistas e beneficiários de programas governamentais sobre o aspecto examinado.• Obter informação em profundidade sobre o tema do levantamento.

TÉCNICA	OBJETIVO
	<ul style="list-style-type: none"> Auxiliar na interpretação de dados obtidos por meio do uso de outros métodos de coleta. <p>(Portaria-Segecex 11, de 7 de abril de 2010)</p>
TÉCNICA DE PESQUISA	<ul style="list-style-type: none"> Coletar dados por meio de questionários, mediante definição prévia de critérios e indicadores. Colher dados primários, não disponíveis em bancos de dados da administração pública. Obter informações de caráter quantitativo e qualitativo sobre um objeto de levantamento, relacionadas, entre outros, a aspectos operacionais e gerenciais. <p>(Portaria-Segecex 16, de 14 de maio de 2010)</p>
TÉCNICA DE OBSERVAÇÃO DIRETA	<ul style="list-style-type: none"> Coletar dados por meio dos sentidos, para compreender determinados aspectos da realidade. Ver, ouvir e examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar. Coletar informação contextualizada sobre a forma e o funcionamento do objeto, de maneira sistemática e estruturada. <p>(Portaria-Segecex 19, de 14 de junho de 2010)</p>
USO DE DADOS EXISTENTES (DADOS SECUNDÁRIOS)	<ul style="list-style-type: none"> Coletar informações de bancos de dados existentes ou de pesquisas já realizadas, desde que sejam avaliadas a confiabilidade e atualidade dos dados disponíveis, bem como sejam retratadas as limitações relativas à forma como estão estruturados e às dificuldades de sua obtenção. Realizar cruzamentos com informações obtidas a partir da aplicação de outras técnicas. Obter dados quantitativos e qualitativos já existentes de forma mais rápida e barata. Obter informações que contribuem para a formação do conhecimento sobre o objeto fiscalizado e o ambiente em que está inserido. <p>(BRASIL, TCU, 2010, p. 65)</p>

Fonte: elaboração própria.

30 No que se refere aos procedimentos de análise dos dados, normalmente, são utilizadas técnicas de diagnóstico que auxiliam a sis-

tematizar informações relativas ao objeto fiscalizado, estabelecer prioridades e detectar riscos ou problemas. As principais técnicas de diagnóstico utilizadas na realização de levantamentos estão sintetizadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais técnicas de diagnóstico

TÉCNICA	OBJETIVO
ANÁLISE SWOT	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto fiscalizado e as oportunidades e ameaças do ambiente externo. <p>(Portaria-Segecex 31, de 9 de dezembro de 2010)</p>
DIAGRAMA DE VERIFICAÇÃO DE RISCO (DVR)	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar riscos e conhecer a capacidade organizacional para seu gerenciamento, a partir das fraquezas e ameaças apontadas na Análise SWOT. • Avaliar os riscos por probabilidade de ocorrência e impacto. • Identificar possíveis áreas a investigar. <p>(Portaria-Segecex 31, de 9 de dezembro de 2010)</p>
ANÁLISE STAKEHOLDER	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar principais grupos de interesse (atores interessados). • Identificar opiniões, conflitos de interesses e informações relevantes. <p>(Portaria 5, de 18 de fevereiro de 2002)</p>
MAPA DE PRODUTOS E INDICADORES DE DESEMPENHO	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer os principais objetivos de uma entidade ou de um programa. • Representar as relações de dependência entre os produtos. • Identificar os responsáveis pelos produtos críticos. • Construir indicadores a partir do Mapa de Produtos. <p>(Portaria-Segecex 33, de 23 de dezembro de 2010)</p>
MAPEAMENTO DE PROCESSOS	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer o funcionamento de processos de trabalho. • Identificar boas práticas. • Identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento de processos de trabalho. <p>(Portaria-TCU 142, de 24 de julho de 2003)</p>

TÉCNICA	OBJETIVO
<p>AVALIAÇÃO DE RISCOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar os eventos de risco que possam impedir ou dificultar o alcance dos objetivos do objeto de fiscalização. • Analisar e avaliar os riscos em termos de probabilidade de ocorrência e impacto (consequências). • Identificar e avaliar controles internos que mitigam os riscos identificados. • Identificar/selecionar/definir o escopo e possíveis ações de controle. <p>(BRASIL, TCU, 2017)</p>
<p>DIAGRAMA ISHIKAWA, DIAGRAMA DE CAUSA-EFEITO OU DIAGRAMA ESPINHA DE PEIXE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciar as causas dos efeitos de um problema determinado. • Representar graficamente as possíveis causas que levam a um determinado efeito. <p>(Portaria-Segecex 21, de 22 de outubro de 2013)</p>
<p>ÁRVORE DE PROBLEMAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar o problema e organizar a informação coletada, gerando um modelo de relações causais que o explicam. • Identificar e organizar as causas e consequências, bem como os efeitos, de um problema central. • Refletir a inter-relação entre causas e efeitos. <p>(Portaria-Segecex 21, de 22 de outubro de 2013)</p>
<p>MATRIZ GUT (MÉTODO DE PRIORIZAÇÃO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Classificar as causas do problema em termos de Gravidade, Urgência e Tendência (GUT). • Priorizar as causas do problema identificado. <p>(Portaria-Segecex 21, de 22 de outubro de 2013)</p>

Fonte: elaboração própria.

- 31** A equipe responsável pelo levantamento deve utilizar o julgamento profissional para selecionar a técnica e o momento mais oportuno para aplicá-la, de acordo com o objetivo do trabalho, as características e o grau de conhecimento prévio do objeto fiscalizado existente na UT.

ETAPAS DO LEVANTAMENTO

- 32 Para facilitar o entendimento das unidades técnicas e contribuir para a elaboração do cronograma das atividades do levantamento, sugere-se que o trabalho seja organizado seguindo o modelo apresentado na Figura 1.
- 33 A decisão sobre quais técnicas de diagnóstico utilizar fica a critério do julgamento profissional da equipe, porém, ao final do planejamento, o escopo do trabalho e a matriz devem estar concluídas. As informações obtidas na fase de planejamento auxiliam a equipe a elaborar a visão geral do objeto, capítulo obrigatório do relatório de levantamento. Ao final da fase de execução, as técnicas de diagnóstico devem estar concluídas, documentadas e validadas com o gestor⁴.

4. O ideal é que as técnicas de diagnóstico sejam construídas junto com os gestores, em oficinas específicas. Nesses casos, a equipe pode fazer um esboço prévio da técnica de diagnóstico. Deve-se ter o cuidado de não influenciar os gestores com as ideias desse esboço inicial. Trata-se de um guia que permite aos condutores da oficina manter o foco da discussão e dirigir questões sobre variáveis não abordadas espontaneamente pelos participantes. Caso o tempo disponível não permita a realização de oficinas, os esboços devem ser apresentados, discutidos e validados com os gestores. Contudo, é preciso esclarecer que a validação das técnicas de diagnóstico deixa de ser obrigatória quando a divulgação do seu conteúdo coloca em risco o alcance dos objetivos do levantamento. A justificativa para não validar com os gestores deve ser registrada em papel de trabalho.

Figura 1 – Etapas do levantamento



- 34 Apesar de a visão geral começar a ser elaborada na fase de planejamento, ela só estará concluída ao final da execução e da elaboração do relatório, pois novas informações são coletadas no decorrer de todas as etapas do levantamento.
- 35 O tempo necessário para cada fase do levantamento depende da amplitude e complexidade do objeto fiscalizado (política, programa ou unidade jurisdicionada), do objetivo e ineditismo do trabalho, da necessidade de maior aprofundamento e de outros fatores a serem considerados pela unidade técnica.
- 36 Uma medida importante para assegurar que os trabalhos sejam realizados com elevado nível de qualidade é o acompanhamento e a orientação do supervisor da fiscalização, desde o início do planejamento até a conclusão do relatório (ISSAI 3000/66-67). Recomenda-se que o trabalho seja supervisionado pelo diretor ou pelo titular da unidade técnica. Nas hipóteses de afastamento legal do supervisor, a supervisão deve ser feita pelo respectivo substituto.
- 37 A critério da unidade técnica, os relatórios dos levantamentos podem ser disponibilizados no Portal-TCU, desde que não tenham sido classificados como sigilosos.

PLANEJAMENTO

- 38 A proposta para realização de levantamento deve ser elaborada com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, e formulada por procedimento específico, a ser submetido ao relator, após parecer prévio da Segecex quanto à conveniência de sua realização (Resolução-TCU 269, de 25 de março de 2015).
- 39 Após autorizado, o levantamento deve ser incluído no sistema Fiscalis Plan e a portaria de fiscalização para a designação da equipe deve ser emitida.
- 40 O ofício de comunicação de fiscalização deve ser encaminhado ao responsável pelo objeto auditado e pode incluir solicitação de documentação ou normativos básicos. O Anexo B traz o modelo de ofício de comunicação de fiscalização.
- 41 As atividades a serem realizadas na fase de planejamento dos levantamentos são comuns aos três objetivos previstos no art. 238 do RI/TCU e destinam-se à obtenção e análise de informações necessárias para o entendimento do objeto do levantamento e do ambiente em

que está inserido. Nessa fase, são realizadas pesquisas exploratórias de dados, leituras iniciais, entrevistas com gestores, especialistas e outros atores, bem como são aplicadas técnicas de diagnóstico, para sistematizar as informações obtidas e delimitar o escopo do trabalho. A fase de planejamento é concluída com a elaboração da Matriz de Planejamento. O Apêndice A traz modelo de Matriz de Planejamento.

42 O titular da unidade técnica deve assegurar prazo suficiente para a fase de planejamento, de forma a garantir:

- a a obtenção e análise de informações necessárias para o entendimento do objeto fiscalizado e seu ambiente. Essas informações são utilizadas para a elaboração da visão geral do objeto, capítulo obrigatório dos relatórios de levantamento;
- b a seleção das áreas prioritárias de análise. Os exames serão aprofundados na fase de execução, caso o objetivo do levantamento seja a identificação de objetos e instrumentos de fiscalização;
- c discussão suficiente, no âmbito da equipe e entre esta e o supervisor, a respeito da delimitação do escopo, com definição dos limites, extensão e profundidade da análise do objeto, bem como dos procedimentos e técnicas a serem utilizados;
- d o detalhamento das atividades previstas para a fase de execução, de modo a maximizar a relação entre o provável benefício da ação de controle e seu custo de realização;
- e a revisão dos papéis de trabalho e dos instrumentos de coleta de dados que serão utilizados na fase de execução, a exemplo de questionários, de roteiros de entrevista e de observação direta;
- f documentação adequada dos procedimentos de coleta e análise de dados e de controle de qualidade.

43 A equipe deve realizar pesquisa e leitura de documentos que auxiliem a obtenção de informações necessárias para o entendimento

do objeto fiscalizado e seu ambiente. O Apêndice D traz modelo de ofício de requisição de informações.

- 44 Outra técnica de coleta de dados muito utilizada é a entrevista⁵. A equipe deve elaborar o cronograma de entrevistas, com a identificação dos atores (internos e externos) e finalidade de cada reunião. Os pontos relevantes tratados nas entrevistas devem ser registrados por escrito para posterior revisão, consolidação de informações e supervisão dos trabalhos. Para esse registro, deve ser usado o extrato de entrevista.
- 45 A equipe também pode agendar visitas técnicas para verificar in loco a forma de funcionamento do objeto fiscalizado, sobretudo, no que se refere a seus processos operacionais relevantes e sobre a atuação dos gestores em seu ambiente de trabalho. A observação pode revelar problemas, como equipes com baixo desempenho, formas inadequadas de atendimento ao público e rotinas de trabalho ineficientes (BRASIL, TCU, 2010e, p. 6).
- 46 São exemplos de informações requeridas para a descrição e compreensão do objeto:

- a legislação aplicável;
- b objetivos declarados (da função, da política pública, do programa, do órgão ou da entidade);
- c direcionadores estratégicos (planos, missão, visão e valores);
- d indicadores de desempenho;
- e competência e atribuições dos órgãos responsáveis;
- f contexto orçamentário;
- g situação no contexto das prioridades governamentais;
- h histórico (mudanças na concepção lógica em relação a objetivos, público-alvo e formas de implementação);

5. Instruções sobre a organização, a condução e o registro de entrevistas se encontram no documento "Técnica de entrevista para auditorias", aprovado pela Portaria-Gegecex 11, de 7 de abril de 2010.

- i partes interessadas;
- j características do ambiente externo e interno;
- k natureza da atuação de outros órgãos ou programas governamentais que convergem para a mesma política pública (linhas de coordenação);
- l sistemas e processos de negócio envolvidos;
- m outros aspectos ligados à governança de organizações e políticas públicas (gestão de risco e controle interno; participação social; estrutura e processos apropriados para empreender as atividades planejadas; liderança, ética, recursos humanos e competências; sistemas de monitoramento e avaliação e *accountability*);
- n estratégia de atuação, articulação com os diversos atores e coordenação entre as partes interessadas para o alcance dos objetivos pretendidos;
- o consistência do desenho da política pública, averiguando se existe fragmentação, duplicação e sobreposição de esforços;
- p Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados ao tema.

47 A equipe pode fazer uso, entre outras, das seguintes fontes de informação:

- a sítio do órgão ou da entidade na internet;
- b sistemas informatizados do governo (Siorg, Siafi, Siga Brasil, Siconv e outros);
- c sistemas informatizados do TCU;
- d legislação, regulamentos e normas específicas;
- e planos de governo;
- f planejamento estratégico do órgão ou da entidade;
- g relatórios de gestão dos últimos exercícios;

- h relatórios sobre contas de governo dos últimos exercícios;
- i fiscalizações anteriores no órgão, na entidade ou sobre o tema;
- j pesquisas sobre governança realizadas anteriormente pelo TCU;
- k processos anteriores relacionados ao órgão, à entidade ou ao tema;
- l notícias veiculadas na mídia;
- m trabalhos acadêmicos publicados;
- n trabalhos de órgãos de controle interno e outros órgãos da rede de controle;
- o servidores do TCU que tenham participado de trabalhos recentes na área;
- p servidores e gestores do órgão, da entidade ou afetos ao tema;
- q especialistas.

- 48 A utilização de técnicas de diagnóstico é importante para auxiliar na compreensão do objeto, de seus objetivos e do ambiente em que está inserido, incluindo os controles internos. Permite, também, a interpretação e sistematização das informações coletadas nas etapas iniciais do levantamento.
- 49 Nesta fase, são identificados os principais atores e as partes interessadas do objeto fiscalizado. Também são levantadas as atribuições de cada um, os possíveis conflitos de interesse e a sobreposição de papéis (Análise *Stakeholder* e Análise RECI⁶).
- 50 Além disso, é realizada a análise dos ambientes interno e externo em que se insere o objeto, levantando as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que podem afetar o alcance dos objetivos pretendidos

6. Aprovada pela Portaria 40, de 22 de maio de 2001.

(Análise SWOT). A partir das fraquezas e ameaças, pode-se identificar os riscos mais gerais ou estratégicos do objeto fiscalizado (DVR).

- 51 A depender do objetivo do levantamento⁷, pode ser necessário mapear os processos de trabalho que concorrem para o alcance dos objetivos do objeto fiscalizado e/ou aqueles que envolvam maior materialidade⁸.

51.1 A técnica de Mapeamento de Processo “fornece uma representação gráfica das operações sob análise, evidenciando a sequência de atividades, os agentes envolvidos, os prazos e o fluxo de documentos em uma organização ou área. Isso permite à equipe de auditoria, em conjunto com gerentes e técnicos envolvidos, identificar mais facilmente oportunidades para a racionalização e o aperfeiçoamento dos processos de trabalho em uma organização” (BRASIL, TCU, 2003, p. 1). Também permite a identificação de eventos de risco que, se ocorrerem, podem comprometer o objetivo pretendido de uma organização ou política pública.

51.2 Os mapas de processos de trabalho elaborados a partir da leitura da legislação ou de fluxogramas obtidos no órgão devem ser validados em entrevistas, por análise documental ou por meio de observação direta.

51.3 Nas entrevistas, as informações relativas aos processos (macroprocessos) podem ser obtidas, primeiramente, com os responsáveis, visto que estes possuem uma visão sistêmica. Podem, ainda, ser realizadas entrevistas com os servidores ou funcionários que executam rotineiramente os

7. Como, por exemplo, nos levantamentos que utilizarão a técnica de Avaliação de Riscos.

8. O Mapeamento de Processo é uma técnica versátil que permite a representação do mundo real com diferentes níveis de detalhamento. A depender da necessidade, pode ser utilizada para se obter uma visão macro das principais etapas de um processo (macroprocesso), como também pode apresentar uma sequência lógica de atividades bem detalhada, chegando no nível de tarefas. Em termos práticos, quando o escopo do trabalho é amplo, a sequência de atividades representada estará em nível mais geral. Quando o escopo do trabalho é restrito, pode ser necessário conhecer as particularidades do processo de trabalho relevante, sendo necessário, assim, representar suas atividades de forma mais detalhada.

processos de trabalho e conhecem as atividades realizadas em detalhe.

- 51.4 Durante as entrevistas, a equipe deve obter informação sobre a existência de documentação atualizada relativa aos processos (memorial descritivo, fluxogramas ou diagramas). Neste caso, antes de utilizar informações desses documentos, a equipe deve validá-las com o gestor.
- 51.5 Sempre que necessário, pode ser realizada mais de uma entrevista com o mesmo servidor, com o intuito de obter esclarecimentos adicionais quanto ao funcionamento dos processos.
- 51.6 Os principais processos de trabalho devem ser mapeados, para se obter conhecimento sobre a forma de execução das ações e para facilitar a identificação de riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos do objeto fiscalizado.
- 51.7 Os processos de trabalho mapeados devem ter nível de detalhamento suficiente para representar seus objetivos e atividades. Na definição do nível de detalhamento, deve-se considerar o escopo do trabalho e os recursos disponíveis para realizar o levantamento, tais como tamanho da equipe e tempo alocado.
- 51.8 O ideal é mapear os processos de trabalho na fase de planejamento do levantamento, pois eles contribuem para o entendimento do objeto fiscalizado. Contudo, não há impeditivo a que os processos sejam refinados ou, até mesmo, elaborados durante a execução do trabalho, pois novas informações podem ser agregadas nessa fase, exigindo a atualização ou a construção de novos mapas.
- 51.9 De forma geral, pode-se afirmar que, no planejamento do levantamento, os processos de trabalho mapeados devem ser os mais abrangentes e ter nível de agregação suficiente, de forma a representar os principais objetivos do objeto auditado e não somente os fluxos operacionais de trabalho.

51.10 Na execução, caso a equipe entenda que os processos de trabalho mapeados na fase de planejamento estão representados de uma forma muito agregada, pode ser necessário o detalhamento daqueles considerados prioritários para o alcance dos objetivos do objeto auditado e que tenham relação com o escopo do trabalho.

51.11 Para auxiliar a elaboração de mapas de processos, a equipe pode utilizar software específico para essa finalidade, tal como o Bizagi Process Modeler. O TCU disponibiliza a instalação e o tutorial para utilização desse software.

52 Nos levantamentos, é preciso visitar órgãos e entidades públicas, para colher informações, observar procedimentos, inspecionar instalações e validar análises. As visitas aos órgãos ou às entidades devem ser precedidas de uma reunião de apresentação, previamente agendada, em que a equipe e o supervisor do trabalho expliquem aos gestores e suas equipes os objetivos e a natureza do trabalho de levantamento. Sempre que possível, essa reunião deve contar com a participação de representante do órgão de controle interno. O Apêndice C traz modelo de ofício de apresentação da equipe de levantamento.

53 Obtidas e sistematizadas as principais informações sobre o objeto, a equipe, em conjunto com o supervisor do trabalho, deve definir o escopo do levantamento.

54 O escopo do levantamento deve abranger o entendimento do objeto fiscalizado e de seu ambiente, envolvendo a descrição dos objetivos, das operações, do marco regulatório, do controle interno, do aspecto orçamentário, dos sistemas e processos de negócio envolvidos, bem como das possíveis fontes de evidência de futuras auditorias (ISSAI 100/45, 2013).

54.1 Para obter uma compreensão ampla do objeto, é necessário que as informações sejam obtidas com atores internos e externos (ISSAI 100/45, 2013).

54.2 O aprofundamento das análises para a descrição

do entendimento do objeto deve priorizar as áreas de maior materialidade, relevância, oportunidade e/ou risco para a consecução dos objetivos do objeto fiscalizado (ISSAI 100/41, 2013).

54.3 As informações de trabalhos anteriormente realizados pelo TCU sobre a matéria, como, por exemplo, a data de sua realização e o respectivo objetivo, devem ser consideradas para a definição do escopo do levantamento. Essas informações direcionam a atuação da UT para objetos de controle pouco explorados ou que sofreram alterações em aspectos importantes, como estrutura e modo de operacionalização.

- 55 A elaboração da Matriz de Planejamento é obrigatória. Sua elaboração é importante para sistematizar informações e definir procedimentos e técnicas que serão aplicados na fase de execução, especialmente, em levantamentos complexos, com escopo amplo e que envolvam muitos atores.
- 56 Para organizar e gerenciar as múltiplas atividades necessárias para a condução de levantamentos, é necessária a elaboração de cronograma, para registrar as responsabilidades atribuídas a cada um dos membros da equipe, bem como controlar os prazos de conclusão definidos. Podem ser elaborados utilizando-se softwares disponíveis no mercado ou por meio de tabelas, como a exemplificada no Apêndice F.

EXECUÇÃO

- 57 Na fase de execução, são colhidas informações mais detalhadas e é realizada a validação do entendimento obtido na fase anterior. Também são realizadas, a depender do objetivo do levantamento, a Avaliação de Riscos, a Análise de Problemas ou a Análise da Viabilidade de Fiscalização Específica.
- 58 As atividades que serão realizadas na fase de execução devem ser planejadas levando-se em consideração o objetivo do levantamento.
- 59 A extensão e profundidade das análises variam de acordo com o objetivo pretendido. Por exemplo, nos levantamentos destinados a conhecer a clientela, os exames podem ser menos detalhados, pois o que se pretende entregar é uma descrição do objeto fiscalizado e de seu ambiente, abrangendo aspectos como: objetivos, operações, marco regulatório, controle interno, aspectos orçamentários, sistemas e processos de negócios envolvidos. A fase de execução, em levantamentos com esse objetivo, pode ser para obter dados faltantes e validar com o gestor as técnicas de diagnóstico elaboradas de forma preliminar na fase de planejamento.

- 60 Os levantamentos que não tenham por objetivo conhecer o objeto exigem outras análises, assim como aplicação de técnicas adicionais de análise de dados. No levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização, é preciso realizar a Avaliação de Riscos ou a Análise de Problemas, que apontam as áreas que devem ser priorizadas para a atuação futura da unidade técnica.
- 61 O mesmo ocorre no levantamento para avaliar a viabilidade de realização de fiscalização específica, pois é preciso demonstrar a oportunidade e conveniência de se executar trabalho de controle externo, levando-se em conta os fatores internos e externos do objeto fiscalizado e os recursos disponíveis da unidade técnica.
- 62 O fim da etapa de execução é marcado pela reunião de encerramento, quando os auditores e o supervisor do levantamento apresentam aos gestores as principais conclusões e agradecem pela colaboração durante a realização do trabalho.
- 63 As seções seguintes abordam as particularidades de cada tipo de levantamento.

Levantamento para conhecer a clientela

- 64 Esse tipo de levantamento é descritivo, ou seja, seu relatório irá fornecer uma série de informações detalhadas e sistematizadas para que a unidade técnica possa, por exemplo, compreender o objeto auditado e o ambiente em que está inserido, o contexto histórico, os problemas recorrentes, as condições de operação de organizações e de implementação de políticas, programas ou projetos públicos.
- 65 Apesar de ser descritivo, é necessário aplicar técnicas de diagnóstico para sistematizar informações sobre o objeto fiscalizado. As mais comuns são as Análises Stakeholder e SWOT, porém outras técnicas auxiliam a elaboração do entendimento geral do objeto, tais como:
- a mapeamento dos principais indicadores utilizados para medir o desempenho (Matriz de Balanceamento de Indicadores e Mapa de Produtos);

- b mapeamento dos objetivos, dos principais produtos e das atividades que concorrem para sua entrega. Pode-se descrever, também, o funcionamento geral de uma organização, a política, o programa ou processo de trabalho auditado (marco lógico)⁹.

66 Na fase de execução, são realizados o detalhamento das informações necessárias para a conclusão do trabalho e a elaboração e validação com os gestores ou especialistas das técnicas de diagnóstico elaboradas no planejamento.

Levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização

67 Em levantamentos realizados com o objetivo de identificar objetos e instrumentos de fiscalização, deve-se utilizar Avaliação de Riscos ou Análise de Problemas.

67.1 A Avaliação de Riscos é iniciada pela Identificação dos Riscos, realizada a partir do entendimento do objeto fiscalizado e de seu ambiente, incluindo os controles internos, e é concluída com a verificação das respostas da administração aos riscos identificados (ISSAI 100/46, 2013). A equipe deve considerar os riscos que possam afetar o alcance dos objetivos operacionais, de conformidade e de informação, inclusive, riscos de fraude, o que indica o tipo e escopo da ação de controle que será proposta ao final do levantamento.

67.2 As técnicas de Análise de Problemas são ferramentas que “auxiliam o estudo, em profundidade e de forma estruturada, de problemas, fornecendo subsídios para a identificação de suas causas, consequências, inter-relações, assim como possíveis soluções” (BRASIL, TCU, 2013, p. 5). Este estudo aprofundado permite à equipe de auditoria conhecer os aspectos mais problemáticos do objeto

9. Técnicas de Auditoria – Marco Lógico. Aprovada pela Portaria 39, de 22 de maio de 2001.

auditado, a fim de definir os objetivos de futuras auditorias (ISSAI 100/46, 2013).

- 68 A Avaliação de Riscos ou análise de problemas será realizada nas áreas prioritárias do objeto fiscalizado. Essas áreas prioritárias devem ser apontadas ao final da fase de planejamento do levantamento. Análise SWOT, DVR e Mapeamento de Processos são técnicas que contribuem para a definição das áreas prioritárias.

Levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização – Avaliação de Riscos

- 69 A partir do entendimento do objeto e de seu ambiente, inclusive do controle interno, passa-se à Identificação e Avaliação dos Riscos, cujos procedimentos são realizados na fase de execução do levantamento.
- 70 A análise do ambiente permite que sejam identificados eventos de risco que podem causar impactos nos objetivos do objeto fiscalizado. Na análise do ambiente, está incluída a avaliação do controle interno adotado pela administração.
- 71 A avaliação do controle interno pode ser realizada na fase de execução do levantamento e possui dois níveis de detalhamento: entidade ou objeto fiscalizada(o) e atividades ou transações.
- 72 O controle interno no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o) é o conjunto de políticas, diretrizes e padrões mais abrangentes de uma organização (BRASIL, TCU, 2017b, p. 36). Está relacionado com a estrutura, a operacionalização do trabalho e as atividades de gestão. Esses controles permeiam toda a entidade ou o objeto fiscalizada(o), sendo difundidos em todos os níveis hierárquicos (operacional, tático e estratégico), em todos os processos de trabalho (área meio e área fim) e para todos os funcionários.
- 73 A maneira como o controle interno é planejado e implementado depende do tamanho e da complexidade de cada entidade ou objeto fiscalizada(o). Uma avaliação objetiva do desenho e da implementação do sistema de controle interno deve se basear em uma estrutura razoável de critérios, como a disponibilizada pelo *Internal Control*

– *Integrated Framework* (COSO, 2013). O modelo COSO está organizado em cinco componentes inter-relacionados, que se encontram descritos no Quadro 3.

- 73.1 A avaliação do controle interno pode abranger toda a organização ou apenas parte dela (unidades de negócios).
- 73.2 O Apêndice G apresenta formulário contendo estrutura de controle interno, baseada no COSO (2013), com adaptações realizadas pelo *Government Accountability Office* (GAO), para aplicação no governo federal dos Estados Unidos em 2014. Essa estrutura apresenta em detalhes os 17 princípios associados a cada um dos cinco componentes do controle interno e a seus respectivos atributos, proporcionando um referencial útil para que as equipes possam avaliar sistemas de controle interno (BRASIL, TCU, 2016c, p. 69). Pode ser aplicado com adaptações, selecionando-se os princípios que são pertinentes ao objeto do levantamento.
- 73.3 Antes de concluir a avaliação dos controles internos, as informações levantadas devem ser validadas com os gestores, para confirmar o entendimento da equipe acerca dos processos analisados.
- 73.4 A avaliação dos controles internos é altamente recomendável em levantamentos que utilizam a Avaliação de Riscos, sejam eles de escopo amplo ou restrito, pois permite à equipe obter uma visão mais abrangente do funcionamento da entidade ou do objeto fiscalizada(o), assim como identificar fatores que podem comprometer a capacidade para atingir os objetivos pretendidos.

Quadro 3 – Definição dos componentes do controle interno do modelo COSO

COMPONENTES DO CONTROLE INTERNO COSO	
AMBIENTE DE CONTROLE	É o alicerce do sistema de controle interno. Fornece a disciplina e estrutura para ajudar uma entidade a alcançar seus objetivos, com base nos princípios de compromisso com integridade e valores éticos, supervisão da gestão pela governança, adequada delegação de autoridade e responsabilidade na estrutura organizacional, compromisso com competência e reforço, assim como manutenção das responsabilidades individuais das pessoas.
AValiação DE RISCOS	Corresponde ao processo de Avaliação de Riscos desenvolvido e implementado com a finalidade de identificar e avaliar os riscos que a entidade enfrenta na busca de seus objetivos e de estimar o impacto e a probabilidade de ocorrência dos eventos, como base para decidir e desenvolver ações em resposta aos riscos.
ATIVIDADES DE CONTROLE	Ações gerenciais estabelecidas, por meio de políticas e procedimentos, para responder aos riscos e alcançar os objetivos no sistema de controle interno, que inclui o sistema de informação da entidade.
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	É o fluxo de informações dentro de uma entidade, envolvendo considerações quanto à qualidade das informações, à comunicação interna e externa e aos métodos de comunicação.
MONITORAMENTO	Atividades gerenciais estabelecidas e executadas para avaliar a qualidade do desempenho do controle interno ao longo do tempo e para corrigir prontamente as deficiências constatadas, incluindo os achados de auditoria e de outras revisões.

Fonte: BRASIL, TCU, 2016c, p. 67.

74 Quando são verificadas deficiências significativas no controle interno, no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o), a equipe do levantamento pode identificar riscos que comprometam o alcance dos objetivos pretendidos.

75 Além disso, é provável que a equipe conclua que as deficiências

encontradas no nível geral ou estratégico afetam as atividades de controle no nível específico das atividades ou transações. Isso, porque, se não existir um apropriado ambiente de controle, os controles específicos no nível de atividades, por melhor que sejam, podem se tornar ineficazes (BRASIL, TCU, 2017b, p. 36).

- 76 Os controles internos no nível das atividades são aqueles que incidem de maneira direta sobre operações e transações, controlando ou evidenciando sua execução. (BRASIL, TCU, 2017b, p. 36). Ao contrário dos controles internos de nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o), só são identificados em levantamentos de escopo restrito, em que a equipe tenha realizado o detalhamento das atividades dos processos que suportam os objetivos do objeto.
- 77 Com a conclusão da avaliação do controle interno no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o), a equipe do levantamento pode iniciar a Avaliação de Riscos, cujo procedimento foi sintetizado nos Apêndices I e K deste roteiro. Essa estratégia foi adotada para facilitar o entendimento do auditor, já que a aplicação da Avaliação de Riscos pode variar, a depender do objetivo do levantamento e, principalmente, do escopo do trabalho.
- 78 Em levantamentos de escopo amplo, devido à amplitude do objeto fiscalizado, os riscos identificados e avaliados são gerais e encontram-se no nível de entendimento mais macro. Seria muito oneroso aprofundar as análises em processos específicos e atividades, pois o tempo demandado e o esforço seriam enormes. Assim, nesses casos, os riscos são identificados por meio de técnicas como a avaliação dos controles internos no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o), a Análise SWOT e o Mapeamento dos Macroprocessos¹⁰. Posteriormente, os riscos são avaliados utilizando-se a DVR.
- 79 O fluxo das atividades do levantamento de escopo amplo, assim como

10. Nota-se que, em levantamentos de escopo amplo, o desenho dos macroprocessos costuma ser suficiente para se obter o entendimento do objeto e identificar riscos no nível geral ou estratégico. Nos levantamentos de escopo restrito, pode ser necessário aprofundar os conhecimentos sobre as atividades mais relevantes do objeto fiscalizado. Nesses casos, será preciso desenhar mapas de processos mais detalhados, com sequência mais minuciosa de atividades.

o detalhamento de cada uma de suas etapas e os papéis de trabalho que devem ser utilizados, encontram-se disponíveis nos Apêndices H e I, respectivamente.

- 80 Em levantamentos de escopo restrito, cujas análises se restringem a parte de organizações ou a processos de trabalhos específicos, a Avaliação de Riscos segue a abordagem *top-down*. Essa abordagem prescreve que o auditor identifique e avalie riscos, percorrendo um caminho de cima para baixo, ou seja, do nível geral da entidade ou do objeto fiscalizada(o) para o nível específico das atividades ou transações (BRASIL, TCU, 2017b, p. 32).
- 81 Assim, com base no entendimento do objeto fiscalizado, realizado na fase de planejamento do levantamento, a equipe pode identificar os riscos mais gerais ou mais estratégicos, que podem ter origem em fatores do ambiente interno ou externo e/ou estar associados a deficiências do controle interno. Esses riscos podem ser identificados por meio da aplicação das técnicas SWOT/DVR, Avaliação de Controles Internos e Mapeamento de Processos, quando forem utilizados (BRASIL, TCU, 2017b, p. 36).
- 82 Os riscos específicos são identificados no nível de cada atividade dos processos de trabalho que concorrem para o alcance dos objetivos relevantes do objeto fiscalizado. Deste modo, é necessário identificar esses processos e mapear suas atividades, “por meio de fluxogramas, mapas de processo ou outros tipos de diagramas aplicáveis à situação específica, complementando-os com descrições narrativas que permitam extrair um registro estruturado das atividades, incluindo as de controle, que sejam relevantes para os objetivos da auditoria” (BRASIL, TCU, 2017b, p. 33).
- 83 O fluxo das atividades do levantamento de escopo restrito, assim como o detalhamento dos procedimentos e papéis de trabalho que devem ser utilizados, encontram-se disponíveis nos Apêndices J e K, respectivamente.
- 84 Apesar dos procedimentos e da profundidade das análises serem diferentes nos levantamentos de escopo amplo ou restrito, há três

passos que devem ser seguidos: Identificação dos Riscos, Avaliação dos Riscos e Proposição de Objetos e Ações de Controle.

85 A Identificação de Riscos é o “processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos, tendo como base o contexto estabelecido e apoiado na comunicação e consulta com as partes interessadas, internas e externas” (BRASIL, TCU, 2017, p. 23).

85.1 Os riscos identificados devem ser registrados em sistema, planilha ou Matriz de Avaliação de Riscos. Cada risco deve ser descrito separadamente e deve ser decomposto, pelo menos, nos seguintes componentes: suas causas, o evento e suas consequências. Um evento de risco pode ter uma ou mais causas, assim como pode gerar diferentes impactos nos objetivos do objeto fiscalizado (BRASIL, TCU, 2017).

86 Posteriormente, passa-se à análise dos riscos identificados, estimando-se probabilidade de ocorrência e consequências (impactos) sobre os objetivos do objeto fiscalizado. A análise de riscos consiste no processo de compreender a natureza do risco e determinar o seu nível de significância em termos de impacto e probabilidade. O risco é “uma função tanto da probabilidade como das consequências, portanto, o nível do risco é expresso pela combinação da probabilidade de ocorrência do evento e de suas consequências, em termos da magnitude do impacto nos objetivos” (BRASIL, TCU, 2017, p. 24).

86.1 As estimativas podem ser feitas com base em combinação das percepções da equipe de levantamento, dos gestores, de especialistas e da auditoria interna com informações documentais.

86.2 Na estimativa do impacto, devem ser consideradas “as diferentes dimensões dos objetivos que podem ser afetadas (prazo, qualidade, custo e escopo), caso o risco se concretize” (BRASIL, TCU, 2017, p. 24).

- 87 A partir dos Riscos Residuais, a equipe do levantamento pode iniciar o trabalho de Identificação dos Objetos e das Ações de Controle.

87.1 Na sugestão de ações de controle, é importante que a equipe considere o conjunto dos riscos identificados, pois é possível que uma única ação de controle possa ser sugerida para diversos riscos apontados.

Levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização – Análise de problema

- 88 As técnicas de análise de problema são usadas para facilitar a compreensão do conjunto de fatores que possam estar dificultando ou impedindo o alcance dos objetivos definidos para políticas, programas, projetos, atividades, organizações ou qualquer outro objeto de controle que esteja sendo fiscalizado (BRASIL, TCU, 2013, p. 6).
- 89 Nos levantamentos, recomenda-se que as técnicas de análise de problemas sejam aplicadas na etapa de execução dos trabalhos. O principal requisito para a aplicação dessas técnicas é o entendimento do objeto do levantamento e de seu ambiente, realizado na fase de planejamento.
- 90 Esse entendimento permite que a equipe obtenha os conhecimentos necessários para a compreensão do objeto fiscalizado, bem como do ambiente organizacional em que ele está inserido (BRASIL, 2011, § 89).
- 91 Assim, as técnicas de análise de problemas são aplicadas com o objetivo de identificar e estudar um problema considerado central em relação ao objeto fiscalizado, assim como suas causas.
- 92 As duas principais ferramentas de análise de problemas aplicadas em fiscalizações no TCU são o Diagrama de *Ishikawa*, ou Espinha de Peixe, e a Árvore de Problemas.
- 93 Ao final do processo de elaboração de qualquer uma das técnicas

de análise de problema, a equipe possui um diagrama ilustrativo das diversas causas que concorrem para o problema estudado, com suas inter-relações. Esse diagrama possibilita a rápida visualização do conjunto de elementos envolvidos na situação estudada, o que facilita a definição de futuras ações de controle.

Levantamento para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações

- 94 A avaliação de viabilidade é composta por duas etapas. A primeira, que é comum aos demais levantamentos, consiste no entendimento do objeto e do seu ambiente.
- 95 A segunda etapa corresponde à manifestação valorativa, substantiva e convincente da unidade técnica sobre a conveniência e oportunidade de se realizar fiscalização específica. O relatório abrange análises sobre as razões que recomendaram a escolha do objeto de controle; custo-benefício da atuação do Tribunal; riscos assumidos pelo TCU, caso opte pela não realização do trabalho; oportunidades que uma ação do TCU pode trazer para promover aperfeiçoamentos na administração pública; além de destacar temas que chamem a atenção da mídia, da sociedade civil organizada e do Congresso Nacional, gerando resultados que agreguem valor (BRASIL, TCU, 2010).
- 96 O estudo de viabilidade traz informações sobre os principais processos de trabalho e seus produtos. Pode, também, ser utilizado para examinar:
 - a a relevância do objeto fiscalizado (prioridade na agenda do governo, tema transversal, materialidade, conexão com temas relativos a grandes questões sociais);
 - b as oportunidades de melhoria de desempenho que a atuação do TCU pode proporcionar (avaliação dos pontos fortes do objeto fiscalizado e análise dos problemas e das possíveis causas, abrangendo caracterização das oportunidades de melhoria de desempenho, formulação inicial do problema de auditoria, identificação dos possíveis benefícios da ação de controle, como, por exemplo:

serviços prestados a um menor custo, de forma mais tempestiva e com melhor qualidade);

- c a disponibilidade de informações confiáveis e objetivas, indicando as fontes e informando se podem ser obtidas de forma eficiente;
- d a existência de métodos e critérios para as análises;
- e a qualidade dos indicadores de desempenho já identificados, destacando oportunidades de melhoria;
- f a disponibilidade de dados e sistemas de informações, abordando sua confiabilidade, período de abrangência e tempestividade;
- g os relatórios gerenciais existentes e as fiscalizações e avaliações anteriormente efetuadas;
- h as limitações à execução da fiscalização;
- i a receptividade do gestor a participar da fiscalização;
- j a necessidade de empregar habilidades especializadas na fiscalização;
- k os possíveis prejuízos aos objetivos do controle externo, caso a fiscalização não seja realizada” (BRASIL, TCU, 2010, p. 19).

RELATÓRIO

- 97 O relatório é o instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe comunica aos usuários os resultados do levantamento. Na redação do relatório, a equipe deve se orientar, no que couber, pelos requisitos de qualidade, quais sejam: clareza, convicção, concisão, completude, exatidão, relevância, tempestividade e objetividade¹¹.
- 98 O relatório deve ser estruturado nas seguintes seções, adaptadas à finalidade do levantamento, conforme destacado a seguir:

- a folha de rosto;
- b resumo;
- c sumário;
- d listas de figuras e tabelas, se houver;
- e introdução;
- f visão geral do objeto;

11. Normas de Auditoria do TCU – NAT aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010.

- g capítulos principais do levantamento (o conteúdo e a quantidade de capítulos principais varia de acordo com o objetivo do levantamento – ver parágrafos 99 a 102);
- h conclusão;
- i proposta de encaminhamento; e
- j apêndices e anexos do relatório.

Folha de rosto

- 99 A folha de rosto se destina a apresentar, de forma sucinta, os dados relativos à identificação do trabalho realizado, sendo subdividida em três partes principais: Da fiscalização, Do órgão ou da entidade fiscalizado(a) e Processo(s) conexo(s), conforme modelo do Apêndice M.

Resumo

- 100 A finalidade do resumo é dar ao leitor uma visão concisa da fiscalização, contendo os elementos principais do relatório, quais sejam: o objetivo e o escopo do levantamento; a descrição dos métodos aplicados; a apresentação dos principais resultados e as conclusões obtidas.

Introdução

- 101 A introdução deve conter as seguintes informações, apresentadas de forma concisa, em texto contínuo, sem subtítulos:

- 101.1 decisão que autorizou o levantamento e as razões que a originaram;
- 101.2 identificação do objeto;
- 101.3 objetivo e escopo do levantamento;
 - 101.3.1 os objetivos devem ser enunciados claramente e os limites do trabalho devem ser justificados;
 - 101.3.2 na indicação do escopo, deve ser feita

menção às áreas de negócio do objeto, com destaque para as áreas prioritárias detalhadas;

101.3.3 fiscalizações anteriores do TCU sobre o mesmo objeto devem ser citadas, com menção aos números dos processos originais, à data de realização e aos escopos (a listagem dos processos conexos pode constar em apêndice).

101.4 métodos utilizados e limitações.

101.4.1 declaração de que “o trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e o Roteiro de Levantamento do TCU, e que está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público, das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100)”;

101.4.2 descrição dos métodos empregados na coleta e na análise dos dados, das fontes de informação, da justificativa para sua seleção e suas limitações;

101.4.3 indicação clara daquilo que não pôde ser verificado em profundidade suficiente, com as devidas justificativas, e de como isso afetou ou pode ter afetado o(s) objetivo(s) do levantamento;

101.4.4 quando a descrição do método for extensa, seu detalhamento pode ser transferido para apêndice, mantendo-se um resumo dos métodos empregados na introdução.

Visão geral do objeto

102 Esta seção e a próxima correspondem ao próprio desenvolvimento do relatório. Na visão geral do objeto, são descritas as caracterís-

ticas necessárias ao entendimento do objeto e de seu ambiente, abrangendo objetivos, operações, marco regulatório, controle interno, aspectos orçamentários, sistemas e processos de negócios envolvidos, bem como possíveis fontes de evidência de futuras auditorias.

Capítulos principais do levantamento

- 103 O conteúdo dos capítulos principais varia de acordo com o objetivo do levantamento.
- 104 Para levantamentos cujo objetivo tenha sido conhecer a clientela, o capítulo principal do relatório corresponde à própria visão geral do objeto. Deve ser feita a descrição do objeto fiscalizado, de forma a destacar seus principais objetivos, a elencar as principais ações ou operações que se destinam ao atingimento destes objetivos e, se for o caso, a detalhar estas ações e operações.
- 105 Relativamente ao levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização, detalham-se as áreas prioritárias (processos ou atividades) em que foram realizadas a Avaliação de Riscos ou Análise de Problemas. Cada área prioritária pode ser tratada em capítulo específico.
- 105.1 No apêndice do relatório, a equipe deve incluir os papéis de trabalho que documentam o método utilizado para identificar objetos e instrumentos de fiscalização.
- 106 No estudo de viabilidade, o capítulo principal deve avaliar se é viável ou não realizar uma fiscalização específica, isto é, examinar se o objeto de auditoria indicado é auditável, as limitações à execução do trabalho que se pretende realizar e a modalidade de fiscalização mais adequada.

Conclusão

- 107 Nos levantamentos para conhecer a clientela, a conclusão traz um

relato resumido do trabalho realizado, destacando os pontos mais importantes do objeto fiscalizado.

- 108 Nos levantamentos para identificar ações de controle, a conclusão deve conter as considerações gerais sobre o trabalho realizado e as justificativas para a realização de outras fiscalizações, constituição de processo de contas ordinárias para fins de julgamento ou, ainda, seleção de conteúdo específico para os relatórios de gestão.
- 109 No estudo de viabilidade, a conclusão deve conter manifestação valorativa sobre a conveniência e oportunidade de se realizar fiscalização específica.
- 110 A sessão de conclusão deve responder ao objetivo do levantamento, fazendo referências aos itens do relatório nos quais se baseia.

Proposta de encaminhamento

- 111 Em regra, a proposta de encaminhamento do levantamento deve ser o arquivamento do processo.
- 112 Caso a equipe do levantamento tenha identificado e evidenciado achados suficiente e adequadamente, propostas de encaminhamento podem ser formuladas, seguindo as orientações contidas nos Padrões de Auditoria de Conformidade ou no Manual de Auditoria Operacional, conforme a natureza dos achados.
- 113 Nos levantamentos para identificar ações de controle, as propostas de fiscalização figuram apenas do apêndice do relatório. Neste caso, o despacho padrão da unidade técnica no levantamento pode seguir o seguinte modelo:

- a Manifesto minha concordância com a proposta de encaminhamento da equipe de fiscalização, observando que as propostas de fiscalização constantes do Apêndice xx serão formuladas oportunamente, mediante procedimento específico, e encaminhadas ao relator, por intermédio da Segecex, para manifes-

tação quanto à conveniência de sua realização, bem como quanto ao enquadramento em uma das linhas de ação do Plano de Controle Externo.

Apêndice e anexos

- 114 A equipe deve preparar documentação que forneça uma compreensão clara das conclusões do levantamento e da visão geral do objeto (ISSAI 100/42, 2013). Consideram-se anexos aqueles documentos que, embora diretamente relacionados aos assuntos tratados no relatório, não sejam essenciais à compreensão deste, tais como memórias de cálculo, protocolos de teste e descrições detalhadas. A separação dos citados documentos visa a tornar o relatório conciso, entretanto não deve causar prejuízo de entendimento para o leitor, cabendo à equipe avaliar cada caso.
- 115 Consideram-se anexos, ainda, aqueles documentos que, por seu tamanho ou disposição gráfica, não possam constar do corpo do relatório, tais como tabelas, gráficos e fotografias.
- 116 Devem figurar como apêndice do relatório as técnicas de diagnóstico utilizadas (Análise *Stakeholder*, SWOT/DVR, Mapeamento de Processos, entre outras) e a Matriz de Planejamento.
- 117 Se o objetivo do levantamento for identificar objetos e instrumentos de fiscalização, deve-se incluir a Matriz de Avaliação de Riscos, a Árvore de Problemas ou o Diagrama de *Ishikawa* elaborado pela equipe do levantamento.
- 118 Devem ser obrigatoriamente juntados ao processo de levantamento: portaria(s) de fiscalização, ofícios de apresentação e de requisição, ofícios encaminhados à equipe pelo gestor. Os papéis de trabalho que não foram incluídos no processo (como documentos que fundamentam a visão geral do objeto) devem ser analisados e arquivados pela unidade técnica, caso sejam considerados importantes para fornecer compreensão clara do trabalho realizado (ISSAI 100/42, 2013).

CLASSIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES NO LEVANTAMENTO

119 Cabe à unidade técnica avaliar, no caso concreto, a necessidade de classificar o relatório de levantamento e outras peças inseridas no processo como públicas ou sigilosas.

119.1 Os procedimentos para classificação de informações de controle externo, quanto à confidencialidade, estão previstos na Portaria-Segecex 15, de 9 de setembro de 2016.

120 Devem ser classificadas como sigilosas as peças e os papéis de trabalho do levantamento que possam comprometer as atividades de inteligência do Tribunal ou os trabalhos de investigação em andamento, caso sejam tornados públicos, a exemplo das peças que tratam de sugestões de futuras ações de controle (Portaria-Segecex 15, de 9 de setembro de 2016). Essa restrição de acesso é amparada pelo art. 23, inc. VIII, da Lei de Acesso à Informação (LAI).

121 Além disso, devem ser classificadas como sigilosas as informações que tratam dos riscos identificados e das sugestões de futuras

ações de controle, quando forem enquadradas, por exemplo, nas hipóteses de sigilo decorrente de legislação específica (Resolução TCU 294/2018 e Portaria-Segecex 15/2016).

CONTROLE DE QUALIDADE

- 122 O controle de qualidade deve ser realizado concomitantemente à elaboração do trabalho, para que seja possível avaliar a adequação do levantamento ao seu objetivo e vinculação aos requisitos estabelecidos neste roteiro.
- 123 A equipe de levantamento deve utilizar o formulário disponível no Apêndice N para verificar se as atividades mais importantes do trabalho foram realizadas.
- 124 Por sua vez, o supervisor deve assegurar que os requisitos definidos no Roteiro de Levantamento do TCU foram seguidos, preenchendo o formulário de controle de qualidade disponível no Sistema e-TCU.

PORTARIA SEGECEX 24

PORTARIA-SEGECEX 24, DE 14 DE SETEMBRO DE 2018.

Aprova o Roteiro de Levantamento, com vistas a orientar a condução da fiscalização prevista no art. 238 do Regimento Interno, a cargo das unidades técnicas do Tribunal de Contas da União.

O SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO, no uso das atribuições conferidas pelo art. 34, inciso III, da Resolução-TCU 284, de 30 de dezembro de 2016; e

considerando a necessidade de revisar os Padrões de Levantamento aprovados em caráter preliminar pela Portaria-Segecex 15, de 9 de maio de 2011, para ajustá-los aos avanços e às novas práticas desenvolvidas pelas unidades técnicas do Tribunal, resolve:

Art. 1º Fica aprovado o documento Roteiro de Levantamento, anexo a esta Portaria, a ser observado na condução da fiscalização prevista no art. 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, utilizada para:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhes sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

§ 1º As orientações contidas no Roteiro de Levantamento se aplicam, no que couber, aos estudos preliminares e diagnósticos realizados na fase de planejamento das auditorias e na produção de conhecimento.

Art. 2º Compete à Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo realizar estudos e propor eventuais ajustes para o aperfeiçoamento do Roteiro de Levantamento, bem como esclarecer dúvidas e receber sugestões acerca desse documento.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se a Portaria-Segecex 15/2011.

CLAUDIO SOUZA CASTELLO BRANCO

APÊNDICES

APÊNDICE A - Matriz de Planejamento para levantamentos

TC Fiscalis

Objetivo: Identificar o objeto do levantamento (organização, função de governo, política pública, programa, operação governamental ou outro tema específico).

Objetivo: Enunciar de forma clara e resumida o objetivo do levantamento, destacando o escopo que será abordado.

Quadro 1 – Matriz de planejamento

ASSUNTO/ TEMA/ PROCESSO	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
<p>Devem ser especificados os aspectos do objeto fiscalizado que serão descritos ou analisados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • visão geral do objeto (capítulo obrigatório dos relatórios. No levantamento para conhecer a clientela, representa o capítulo principal do relatório – art. 238, I, RI/TCU); 	<p>Detalhar as informações necessárias para descrever o objeto ou realizar as análises pretendidas.</p>	<p>Identificar as fontes de cada item de informação requerida na coluna anterior.</p>	<p>Devem ser especificados os procedimentos de coleta e de análise dos dados.</p>	<p>Esclarecer que conclusões ou resultados podem ser alcançados.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • detalhamento das áreas prioritárias do objeto (art. 238, II, RI/TCU); • Riscos e controles existentes (art. 238, II, RI/TCU); • problemas recorrentes (art. 238, II, RI/TCU); <p>exame da viabilidade da auditoria (art. 238, III, RI/TCU).</p>				
<p>01. Visão geral do objeto (capítulo obrigatório dos relatórios. No levantamento para conhecer a clientela, representa o capítulo principal do relatório – art. 238, I, RI/TCU).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • legislação aplicável; • direcionadores estratégicos; • objetivos; • setores responsáveis, competências e atribuições; • contexto orçamentário; • situação no contexto das prioridades governamentais; 	<ul style="list-style-type: none"> • internet; • sistemas informatizados (Siorg, Siafi, Siga Brasil, Siconv e outros); • legislação e normas específicas; • planos do governo federal; • planejamento estratégico; 	<p>a) pesquisa à internet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • legislação; • trabalhos do TCU e dos demais órgãos de controle; • trabalhos acadêmicos; • notícias mídia. <p>b) extração eletrônica de dados nos sistemas informatizados (dados orçamentários e outros);</p>	<p>Entendimento do objeto do levantamento (detalhamento da estrutura organizacional, do marco regulatório, do contexto orçamentário e das principais áreas de atuação).</p> <p>Como aspectos da estrutura organizacional e de governança afetam a operacionalização do objeto fiscalizado.</p>

ASSUNTO/ TEMA/ PROCESSO	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
	<ul style="list-style-type: none"> • histórico (mudanças na sua concepção lógica em relação a objetivos, público-alvo e formas de implementação); • partes interessadas; • características do ambiente externo e interno; • natureza da atuação de outros órgãos ou programas governamentais que convergem para a mesma política pública (linhas de coordenação); • sistemas e processos de negócio envolvidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • relatórios de gestão dos últimos exercícios; • fiscalizações anteriores; • processos anteriores; • notícias veiculadas na mídia; • trabalhos acadêmicos publicados; • órgãos de controle interno e da rede de controle; • servidores do TCU que tenham participado de trabalhos recentes; • gestores; • especialistas. 	<p>c) exame documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • legislação; • planos do governo; • estudos, relatórios e outros documentos produzidos pelo gestor; • trabalhos acadêmicos, do TCU e de demais órgãos de controle; d) entrevistas exploratórias com gestores e especialistas; e) verificação in loco. <p><u>Técnicas de diagnóstico (exemplo):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise Stakeholders; • Análises SWOT/DVR; • Mapeamento de Processo. 	<p>Se as atribuições específicas de cada um dos responsáveis pela implementação estão claramente definidas e se não há sobreposição de atribuições com outros órgãos.</p> <p>Principais dificuldades para o alcance dos objetivos do objeto fiscalizado e como essas dificuldades estão sendo superadas.</p> <p>Análise do ambiente em que o objeto fiscalizado está operando, apontando os pontos fortes e fracos, as ameaças e as oportunidades.</p>

<p>02. Detalhamento das áreas prioritárias do objeto (art. 238, II, RI/TCU).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • objetivos; • legislação aplicável; • setor responsável, competência, atribuições; • contexto orçamentário; • disponibilidade de dados e sistemas de informações; • forma de execução dos principais processos; • principais restrições enfrentadas ou oportunidades de melhoria de desempenho. 	<ul style="list-style-type: none"> • internet; • gestores; • especialistas; • sistemas informatizados; • notícias veiculadas na mídia; • trabalhos acadêmicos publicados; • órgãos de controle interno e da rede de controle; • fluxogramas gráficos e narrativos dos processos. 	<p>a) extração eletrônica de dados;</p> <p>b) exame documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • legislação; • estudos, relatórios e outros documentos produzidos pelo gestor; • trabalhos acadêmicos, do TCU e outros; • fluxogramas gráficos e narrativos dos processos. <p>c) entrevista com gestores e especialistas;</p> <p>d) verificação in loco.</p> <p><u>Técnicas de diagnóstico (exemplo):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco regulatório; • Análises SWOT/DVR; • Mapeamento de Processo. 	<p>Identificação das áreas prioritárias.</p> <p>Importância das áreas prioritárias no desempenho do objeto fiscalizado – atingimento de metas e objetivos (detalhamento da estrutura organizacional, do marco regulatório, do contexto orçamentário e do suporte de TI dessas áreas).</p> <p>Principais aspectos que afetam o funcionamento e alcance dos objetivos do objeto fiscalizado, no que diz respeito à operacionalização das suas áreas estratégicas de atuação.</p> <p>A Análise de Riscos ou de Problemas é focada nas áreas prioritárias identificadas pela equipe do levantamento.</p>
--	--	--	---	--

ASSUNTO/ TEMA/ PROCESSO	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
03. Riscos e controles existentes (art. 238, II, RI/TCU).	<ul style="list-style-type: none"> • áreas prioritárias do objeto fiscalizado; • fraquezas e ameaças (SWOT elaborada no planejamento); • macroprocessos ou processos das áreas prioritárias; • controles internos no nível da entidade e das atividades; • forma de execução dos processos mais relevantes; • objetivos desses processos; • outras análises realizadas para a construção do entendimento do objeto do levantamento (que deu origem à visão geral – item 1). 	<ul style="list-style-type: none"> • internet; • gestores; • especialistas; • sistemas informatizados; • notícias veiculadas na mídia; • trabalhos acadêmicos publicados; • órgãos de controle interno e da rede de controle; • fluxogramas gráficos e narrativos dos processos. 	<p>a) exame documental dos fluxogramas gráficos e narrativos;</p> <p>b) entrevista com gestores e especialistas;</p> <p>c) verificação in loco.</p> <p><u>Técnicas de diagnóstico:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • SWOT/DVR; • Mapeamento de Processo; • Avaliação de Controles Internos (COSO 2013); • Avaliação de Riscos. 	<p>Identificação e Avaliação dos Riscos que podem comprometer o objetivo do objeto fiscalizado.</p> <p>Nível de riscos na operacionalização dos principais processos/atividades das áreas prioritárias do objeto fiscalizado (Matriz de Avaliação de Riscos).</p> <p>Indicação de futuras ações de controle.</p>

04. Problemas recorrentes (art. 238, II, RI/TCU).	<ul style="list-style-type: none"> • áreas prioritárias do objeto fiscalizado; • fraquezas e ameaças (SWOT elaborada no planejamento); • macroprocessos ou processos das áreas prioritárias; • outras análises realizadas para a construção do entendimento do objeto do levantamento (que deu origem à visão geral – item 1). 	<ul style="list-style-type: none"> • internet; • gestores; • especialistas; • sistemas informatizados; • notícias veiculadas na mídia; • trabalhos acadêmicos publicados; • ações de controle anteriores; • órgãos de controle interno e da rede de controle; • servidores do TCU que tenham participado de trabalhos recentes. 	<p>a) exame documental dos documentos selecionados;</p> <p>b) entrevista com gestores, especialistas e outros atores;</p> <p>c) verificação in loco.</p> <p><u>Técnicas de diagnóstico:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise de problema 	Principal(is) problema(s) das áreas prioritárias do objeto fiscalização. Suas causas e como estão relacionadas. Indicação de futuras ações de controle.
---	--	--	---	---

ASSUNTO/ TEMA/ PROCESSO	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
05. Exame da viabilidade da auditoria (art. 238, III, RI/TCU).	<ul style="list-style-type: none"> • análises realizadas para a construção do entendimento do objeto do levantamento (que deu origem à visão geral – item 1) • relevância do objeto; • disponibilidade de dados; • receptividade do gestor em colaborar com a fiscalização; • necessidade de especialização da equipe; • existência de outros trabalhos que tenham examinado o mesmo objeto; • existência de métodos e critérios para as análises; • indicadores de desempenho; 	<ul style="list-style-type: none"> • internet; • gestores; • especialistas; • sistemas informatizados; • notícias veiculadas na mídia; • trabalhos acadêmicos publicados; • ações de controle anteriores; • órgãos de controle interno e da rede de controle; • servidores do TCU que tenham participado de trabalhos recentes. 	<ol style="list-style-type: none"> exame documental dos documentos selecionados; entrevista com gestores, especialistas e outros atores; verificação in loco. 	Viabilidade de realização de determinada fiscalização e modalidade de mais adequada.

- oportunidades de melhoria de desempenho que a atuação do TCU pode proporcionar;
- outras limitações à execução do trabalho.

Instruções de preenchimento: Esta matriz-padrão é uma ferramenta que auxilia a sistematizar as etapas de planejamento e de execução do levantamento. Diferentemente das matrizes de planejamento e de achados de uma auditoria, o objetivo desta matriz não é identificar possíveis achados, mas organizar as informações requeridas para a construção da visão geral do objeto e realização das outras análises, a depender do objetivo do levantamento (indicação de futuras ações de controle ou estudo de viabilidade).

Por ser uma referência, esta matriz pode e deve ser ajustada ao escopo do trabalho específico que a unidade técnica irá realizar, tanto no que diz respeito à escolha de procedimentos quanto às supressões ou aos acréscimos que se fizerem necessários.

APÊNDICE B - Ofício de comunicação de fiscalização

Ofício nº XXX/2018 – (Indicar a Secretaria)

(Localidade), ____ de _____ de 2018.

Senhor(a) (descrever o cargo),

Comunico a V. Ex^a (S^a) que este Tribunal está iniciando trabalho de fiscalização nessa Unidade, coordenado pelo auditor (nome completo do auditor), matrícula (nº da matrícula). O objetivo do trabalho é (descrever o objetivo), tendo sido originado da (deliberação que determinou o trabalho).

2. A data provável para que a equipe se apresente nessa Unidade é XX/XX/2018. Desse modo, solicito que sejam inicialmente disponibilizados os documentos listados a seguir:

- a) Documento ou informação 1...;
- b) Documento ou informação 2...;
- c) Documento ou informação 3...;
- d) Documento ou informação 4 ...;
- e) Documento ou informação n...

Caso ainda não haja previsão dos documentos necessários:

2. A data provável para que a equipe se apresente nessa Unidade é XX/XX/2018. Desse modo, solicito que sejam disponibilizados os documentos necessários à fiscalização.

3. Solicito, ainda, que seja providenciado ambiente reservado e seguro para a instalação da equipe e senha para acesso aos sistemas informatizados, bem como seja designada pessoa qualificada para servir de contato e prestar esclarecimentos.

Atenciosamente,

Secretário ou Diretor (caso haja subdelegação de competência)

A Sua Excelência/Senhoria o Senhor

xxx

Cargo

xx.xxx-xxx(CEP) – Município – UF

APÊNDICE C - Ofício de apresentação

Ofício nº XXX/2018 – (Indicar a Secretaria)

(Localidade), ____ de _____ de 2018.

Senhor(a) (descrever o cargo),

Apresento a V. Ex^a (S^a) o(s) auditor(es) deste Tribunal de Contas da União, (nome completo do auditor), matrícula (nº da matrícula), e (nome completo do auditor), matrícula (nº da matrícula), designado(s) pela Portaria nº XXX, de XX/XX/2011, para realizar, sob a coordenação do primeiro, trabalho de fiscalização nessa Unidade, objetivando (descrever o objetivo da fiscalização).

2. Solicito a gentileza de providenciar ambiente reservado e seguro para a instalação da equipe, senha para acesso aos sistemas informatizados e divulgação interna da fiscalização e do local em que a equipe se encontra, bem como de designar pessoa qualificada para servir de contato e prestar esclarecimentos. Solicito, ainda, que sejam disponibilizados os documentos que vierem a ser requisitados e seja facultado livre acesso às instalações dessa Unidade necessárias à realização do trabalho.

4. Agradeço, antecipadamente, a colaboração que puder ser prestada à equipe.

Atenciosamente,

Secretário ou Diretor (caso haja subdelegação de competência)

A Sua Excelência/Senhoria o Senhor

xxx

Cargo

xx.xxx-xxx(CEP) – Município – UF

APÊNDICE D - Ofício de requisição

Ofício de Requisição YY-XXX/2018¹

(Localidade), ___ de _____ de 2018.

Senhor(a) (descrever o cargo),

Solicitamos a V. Ex^a (S^a), nos termos do art. 87 da Lei 8.443/92, c/c o art. 245 do Regimento Interno do TCU, apresentar a esta equipe a documentação/informação relacionada a seguir:

- a) Documento ou informação 1...;
- b) Documento ou informação 2...;
- c) Documento ou informação 3...;
- d) Documento ou informação n...

Tal documentação/informação deverá ser fornecida até o dia ___/___/___, às ___:___.

NO CASO DE REITERAÇÃO, ACRESCENTAR:

Cientificamos V. Ex^a(S^a). que a sonegação de processo, documento ou informação poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 58, inciso VI, da Lei 8.443/92, c/c o art. 268, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

NOME

Coordenador da Equipe

Declaro ter recebido o original em ___/___/2018, às ___:___.

Assinatura e carimbo

A Sua Excelência/Senhoria o Senhor

xxx

Cargo

xx.xxx-xxx(CEP) – Município – UF

1. O código XXX se refere ao registro Fiscalis, enquanto que "YY" se trata do número sequencial da requisição.

APÊNDICE E - Obtenção de informações para entendimento dos objetos de controle

No TCU, a obtenção de informações para o entendimento dos objetos de controle pode ser realizada de três formas: produção de conhecimento, levantamento ou na fase de planejamento de uma auditoria. As duas primeiras formas contribuem para o planejamento e direcionamento da atuação da unidade técnica. Na auditoria, as informações coletadas são utilizadas para a delimitação do escopo do trabalho que está sendo executado, conforme previsto nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), subitem 71.1.

Essas três formas possuem finalidades diferentes e são formalizadas de modos distintos, conforme sintetizado na Figura 1. Outro ponto que pode variar é a abrangência das informações e como elas são apresentadas. Nos levantamentos e na fase de planejamento de auditorias, são comumente aplicadas técnicas de diagnóstico, com a participação de gestores e especialistas, que auxiliam na sistematização das informações, no conhecimento do objeto fiscalizado, no estabelecimento de prioridades e na detecção de problemas recorrentes e possíveis riscos.

Na produção de conhecimento, o trabalho é interno, a coleta de informações é feita remotamente, por meio de informações disponibilizadas na página da internet do órgão, em outros sítios eletrônicos, na mídia, em bancos de dados, entre outros. A UT pode, ainda, solicitar informações aos órgãos, por meio de ofícios de diligências (Anexo da Portaria-Segecex 14, de 29 de outubro de 2014, item 1.3).

A produção de conhecimento não permite visita ao órgão ou à entidade para aplicação de procedimentos de fiscalização e de técnicas de coleta de dados.

A produção de conhecimento consiste em estudos, análises e verificações cujo objetivo é construir e obter conhecimento sobre o universo de controle e seus objetos, para auxiliar as unidades técnicas da Segecex no planejamento de suas ações de controle externo (Anexo da Portaria-Segecex 14, de 29 de outubro de 2014).

A produção de conhecimento é atuada em processo administrativo eletrônico e permite a obtenção de informações diretamente com o gestor, por meio de ofícios de diligência. Como a produção de conhecimento não depende de proposta de fiscalização a ser aprovada pelo ministro relator ou pelo Plenário, sua forma de execução confere maior flexibilidade à unidade técnica na elaboração dos estudos que visem a construir conhecimento sobre o universo de controle. Entretanto, disponibiliza menos meios para obtenção de informações, pois não permite a realização de exames in loco.

A proposta para realização de levantamento deve ser elaborada com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, e formulada por procedimento específico a ser submetido ao relator, após parecer prévio da Segecex quanto à conveniência de sua realização (Resolução-TCU 269, de 25 de março de 2015).

Após autorizado, o levantamento deve ser incluído no sistema Fiscalis Plan e a portaria de fiscalização para a designação da equipe deve ser emitida.

Figura 1 – Formalização de processos e formas de obtenção de informações sobre objetos de controle no TCU

GERAL	<p>PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO – PORTARIA-SEGECEX Nº 14, DE 29 DE OUTUBRO DE 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalização: processo administrativo • Finalidade: obtenção de conhecimento sobre o universo de controle ou sobre seus objetivos, para melhor direcionar as ações do TCU no exercício do controle externo.
ESPECÍFICA	<p>LEVANTAMENTO – ART. 238 DO RU/TCU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalização: processo de fiscalização • Finalidade: elaboração de diagnóstico do objeto a ser fiscalizado (organização, política, programa de governo ou outro tema), para atender a um dos objetivos previstos no Regimento Interno.
APLICADA	<p>AUDITORIA – FASE DE PLANEJAMENTO – ART. 239 DO RI/TCU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalização: processo de fiscalização • Finalidade: diagnóstico específico sobre o objeto de controle fiscalizado, para delimitar o escopo da auditoria (questões, procedimentos, abrangência e extensão).

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE F - Exemplo de cronograma de atividades do levantamento

TC Fiscalis

Objeto: Identificar o objeto do levantamento (organização, função de governo, política pública, programa, operação governamental ou outro tema específico).

Objetivo: Enunciar de forma clara e resumida o objetivo do levantamento, com base no art. 238 do RI/TCU, destacando o escopo que será abordado.

Quadro 1 – Cronograma de atividades

FASE DE PLANEJAMENTO					
ATIVIDADES	PRAZO DE CONCLUSÃO	MEMBROS DA EQUIPE			
		AUDITOR A	AUDITOR B	COORDENADOR	SUPERVISOR
Reunião inicial com os gestores	5/5	•	•	•	•
Leituras iniciais	12/5	•	•	•	
Entrevista com gestor	9/5	•	•		
Entrevistas com especialistas	15/5		•	•	
Preparar e enviar ofícios de requisição	11/5	•			
Analisar documentação recebida	31/5	•	•		
Analisar informações extraídas de banco de dados e sistemas	31/5	•	•		

FASE DE EXECUÇÃO					
ATIVIDADES	PRAZO DE CONCLUSÃO	MEMBROS DA EQUIPE			
		AUDITOR A	AUDITOR B	COORDENADOR	SUPERVISOR
Entrevista com gestor	3/7	•	•		
Entrevista com especialista	6/7	•	•		
Preparar e enviar ofícios de requisição	3/7			•	
Analisar dados nos bancos de dados	7/7	•			
Validar com os gestores técnicas de diagnóstico realizadas na fase de planejamento	11/7	•	•		
Avaliar o controle interno	14/7	•	•	•	
Realizar outros exames: Avaliação de Riscos, Análise de Problemas e Viabilidade de Auditoria Específica	28/7	•	•	•	
Revisar os exames realizados	1/8				•

APÊNDICE G - Estrutura de controle interno (modelo COSO, 2013)

Quadro 1 – Estrutura de controle interno

COMPONENTES DO CONTROLE	PRINCÍPIOS E ATRIBUTOS
AMBIENTE DE CONTROLE	<p>01. O órgão de governança e a administração devem demonstrar compromisso com integridade e valores éticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 01.1 demonstrar valores, filosofia e estilo operacional da organização pelo exemplo da liderança, por meio de suas diretrizes, atitudes e comportamentos (tom do topo); 01.2 estabelecer padrões de conduta, por meio de políticas, princípios operacionais e orientações, como códigos de ética ou de conduta; 01.3 avaliar a aderência aos padrões de conduta. <p>02. O órgão de governança deve exercer sua responsabilidade de supervisão:</p> <ul style="list-style-type: none"> 02.1 estabelecer estrutura de governança; 02.2 supervisionar o controle interno; 02.3 criar condições para a correção das deficiências. <p>03. A administração deve estabelecer uma estrutura organizacional, atribuir responsabilidade e delegar autoridade para alcançar os objetivos da entidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> 03.1 estabelecer estrutura organizacional; 03.2 atribuir responsabilidade e delegar autoridade; 03.3 documentar o sistema de controle interno. <p>04. A administração deve demonstrar compromisso com a competência ao recrutar, desenvolver e manter pessoas competentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> 04.1 estabelecer expectativas de competência; 04.2 atrair, desenvolver e manter profissionais competentes; 04.3 planejar e preparar sucessão e planos de contingência para papéis-chave.

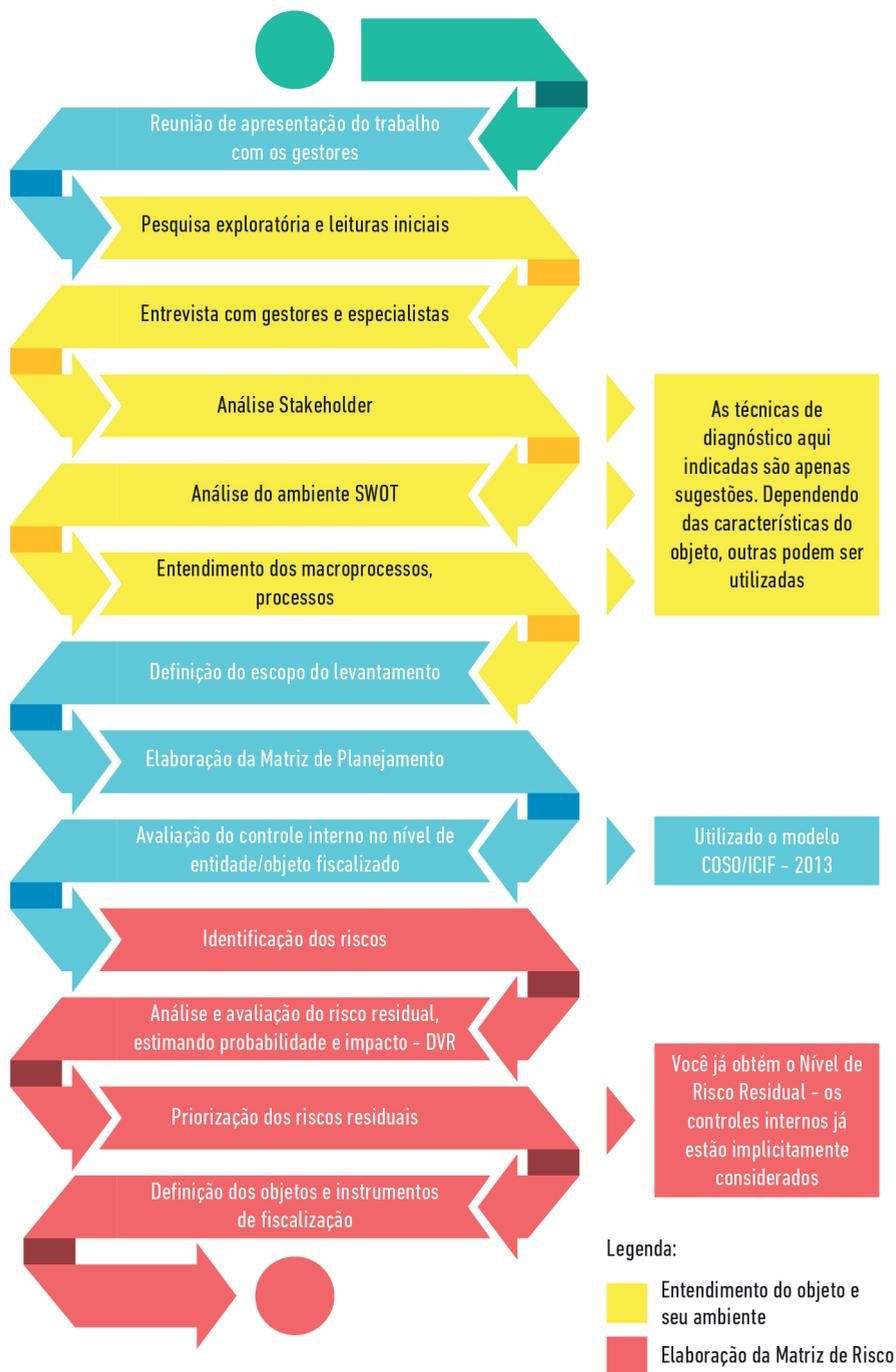
COMPONENTES DO CONTROLE	PRINCÍPIOS E ATRIBUTOS
	<p>05. A administração deve manter as pessoas responsáveis por suas obrigações, para fortalecer a <i>accountability</i> e avaliar seus desempenhos nesse aspecto:</p> <p>05.1 reforçar e manter a responsabilidade das pessoas;</p> <p>05.2 considerar o efeito de pressões excessivas.</p>
<p>AVALIAÇÃO DE RISCOS</p>	<p>06. A administração deve definir os objetivos claramente e as tolerâncias a risco, para permitir a Identificação de Riscos:</p> <p>06.1 definir objetivos em termos específicos e mensuráveis;</p> <p>06.2 definir tolerância ao risco para os objetivos definidos.</p> <p>07. A administração deve identificar e analisar os riscos relacionados ao alcance dos objetivos definidos, bem como responder a eles:</p> <p>07.1 identificar riscos de origem interna ou externa ao alcance dos objetivos;</p> <p>07.2 analisar riscos em termos de probabilidade e impacto nos objetivos;</p> <p>07.3 responder aos riscos (aceitar, evitar, reduzir ou compartilhar).</p> <p>08. A administração deve considerar o potencial de fraude, ao identificar e analisar os riscos e ao responder a eles:</p> <p>08.1 considerar os tipos de fraudes que podem ocorrer;</p> <p>08.2 considerar fatores de riscos de fraudes;</p> <p>08.3 responder aos riscos de fraudes.</p> <p>09. A administração deve identificar e analisar as mudanças significativas que podem causar impacto no sistema de controle interno e responder a elas:</p> <p>09.1 identificar as mudanças significativas;</p> <p>09.2 analisar essas mudanças e responder a elas.</p>

COMPONENTES DO CONTROLE	PRINCÍPIOS E ATRIBUTOS
ATIVIDADES DE CONTROLE	<p>10. A administração deve definir as atividades de controle, para alcançar os objetivos e responder aos riscos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 10.1 responder aos riscos para o alcance dos objetivos; 10.2 definir tipos de atividades de controle apropriadas; 10.3 definir atividades de controle em vários níveis; 10.4 considerar a segregação de funções. <p>11. A administração deve definir e implementar um sistema de informações e as atividades de controle relacionadas a ele, para alcançar os objetivos e responder aos riscos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 11.1 criar um sistema de informação da entidade; 11.2 definir tipos de atividades de controle apropriadas; 11.3 definir a infraestrutura de TI; 11.4 definir a gestão de segurança; 11.5 definir a gestão de TI (aquisição, desenvolvimento e manutenção). <p>12. A administração deve implementar as atividades de controle, por meio de políticas que estabeleçam o que é esperado e de procedimentos que coloquem em prática essas políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> 12.1 documentar as responsabilidades por meio de políticas e detalhar em procedimentos como elas devem ser cumpridas; 12.2 revisar periodicamente as atividades de controle.
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	<p>13. A administração deve utilizar informações de qualidade, para alcançar os objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 13.1 identificar as necessidades de informação; 13.2 obter dados relevantes de fontes fidedignas; 13.3 transformar dados em informação de qualidade. <p>14. A administração deve comunicar internamente as informações necessárias e de qualidade, para alcançar os objetivos:</p>

COMPONENTES DO CONTROLE	PRINCÍPIOS E ATRIBUTOS
	<p>14.1 comunicar com toda a organização em todos os níveis;</p> <p>14.2 estabelecer métodos e canais apropriados de comunicação.</p> <p>15. A administração deve comunicar externamente as informações necessárias para alcançar os objetivos:</p> <p>15.1 comunicar com as partes interessadas externas;</p> <p>15.2 estabelecer métodos e canais apropriados de comunicação.</p>
MONITORAMENTO DAS ATIVIDADES	<p>16. A administração deve estabelecer e realizar atividades de monitoramento, para monitorar o sistema de controle interno e avaliar os resultados:</p> <p>16.1 estabelecer uma linha de base, para monitorar o sistema de controle interno;</p> <p>16.2 monitorar o sistema de controle interno, por meio de monitoramento contínuo e avaliações separadas;</p> <p>16.3 avaliar e documentar os resultados do monitoramento.</p> <p>17. A administração deve corrigir as deficiências identificadas no controle interno de forma tempestiva:</p> <p>17.1 relatar os problemas encontrados;</p> <p>17.2 avaliar os problemas encontrados;</p> <p>17.3 corrigir as deficiências em bases tempestivas e documentar as ações corretivas.</p>

Fonte: COSO (2013) e GAO (2014).

APÊNDICE H - Fluxo das atividades da Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo amplo



Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE I - Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo amplo

É importante destacar que o trabalho de Avaliação de Riscos é precedido do levantamento de informações para o entendimento do objeto fiscalizado e do ambiente em que está inserido, incluindo os controles internos.

O trabalho de entendimento do objeto fiscalizado e de seu ambiente se inicia na fase de planejamento do levantamento, com a aplicação de técnicas de coleta e análise de dados.

É nessa fase que a equipe realiza pesquisas exploratórias de dados, leituras iniciais, entrevistas com gestores, especialistas e outros atores, bem como aplica técnicas de diagnóstico, para sistematizar as informações obtidas e delimitar o escopo do trabalho.

Em levantamentos de escopo amplo que vão realizar a Avaliação de Riscos, a principal técnica de diagnóstico utilizada é a Análise SWOT.

A Análise SWOT, exemplificada no Quadro 1 desse apêndice, é utilizada para analisar o ambiente em que o objeto fiscalizado está inserido. Permite que:

“(…) sejam identificados pontos fortes e fracos decorrentes de variáveis internas e controláveis pela organização ou política pública. As oportunidades e ameaças são decorrentes de variáveis externas, não diretamente controláveis pelo gestor do objeto do levantamento, mas sobre as quais, por vezes, pode exercer influência. As oportunidades podem propiciar condições favoráveis, desde que o gestor tenha interesse e condições de usufruí-las. As ameaças podem criar condições desfavoráveis, devendo ser minimizadas” (BRASIL, TCU, 2010f, pág. 6, adaptado).

Os pontos fracos e as ameaças identificados são as causas dos riscos, também conhecidas como fatores do risco. Assim, é a partir dos pontos fracos e das ameaças que a equipe do levantamento apura, posteriormente, os riscos no nível geral ou estratégico.

Quadro 1 – Análise do ambiente interno e externo – SWOT

AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
FORÇAS	OPORTUNIDADES
Pontos fortes – características positivas internas que um objeto fiscalizado pode explorar para atingir seus objetivos. Referem-se às habilidades, capacidades e competências básicas que atuam em conjunto para ajudá-lo a alcançar suas metas e seus objetivos. Ex.: equipe experiente e motivada, recursos tecnológicos adequados.	Oportunidades – características do ambiente externo, não controláveis pelo objeto fiscalizado, com potencial para ajudá-lo a crescer e atingir os objetivos pretendidos. Ex.: diretrizes governamentais favoráveis ao fortalecimento institucional, novas fontes orçamentárias, parcerias com outras instituições.
AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
FRAQUEZAS	AMEAÇAS
Pontos fracos – características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho do objeto fiscalizado. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas, para que o objeto fiscalizado possa alcançar o nível de desempenho desejado. Ex.: alta rotatividade de pessoal, sistemas de informação obsoletos, processos internos excessivamente burocratizados.	Ameaças – características do ambiente externo, não controláveis pelo objeto fiscalizado, que podem impedi-lo de atingir os objetivos pretendidos. Ex.: dispersão geográfica do público-alvo, disparidades regionais, conflito de competência.

Fonte: BRASIL, TCU, 2010f, pág. 6 (adaptado).

Outras técnicas de diagnóstico também podem ser utilizadas para a Identificação de Riscos no nível geral ou estratégico, como o Mapeamento dos Macroprocessos de Trabalho que suportam o alcance dos objetivos e a Avaliação de Controles Internos no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o).

O Mapeamento dos Macroprocessos permite que a equipe do levantamento tenha uma visão geral da operacionalização do objeto fiscalizado, conforme demonstrado na Figura 1. A representação gráfica permite que sejam identificados os elementos que compõem os processos, tais como principais atividades, fornecedores, insumos, unidades responsáveis, produtos e clientes.

Ao analisar os macroprocessos mapeados, a equipe levanta os eventos de risco que podem comprometer a execução das atividades. Esses riscos, se não forem mitigados, podem causar, por exemplo, atrasos na entrega e prejudicar a qualidade dos produtos ou serviços disponibilizados.

Figura 1 – Elementos de um macroprocesso/processo



Fonte: BRASIL, TCU, 2012, p. 10 (adaptado).

A avaliação objetiva do desenho e da implementação do sistema de controle interno deve se basear em uma estrutura razoável de critérios, como a disponibilizada pelo COSO (Apêndice G). Quando são verificadas deficiências significativas no controle interno no nível da entidade ou do

objeto fiscalizada(o)¹², a equipe do levantamento pode identificar riscos que comprometam o alcance dos objetivos pretendidos.

A partir do entendimento do objeto e de seu ambiente, a equipe já tem informações suficientes para iniciar a Identificação e Avaliação de Riscos, ilustrada na Figura 2. Para melhor compreensão desse processo, as atividades foram organizadas em quatro etapas, sendo concluídas com a indicação de objetos e instrumentos de fiscalização.

Figura 2 – Desenho esquemático do processo de Identificação e Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo amplo



Fonte: elaboração própria

1ª Etapa – Identificação dos Riscos que possam impedir ou dificultar o alcance dos objetivos do objeto fiscalizado.

Os riscos identificados pela equipe do levantamento podem ser registrados em sistema, planilha ou Matriz de Avaliação de Riscos, conforme modelo do Quadro 2.

12. Exemplos de deficiência significativa no controle interno no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o): falta de uma política de capacitação de recursos humanos continuada que priorize o suprimento de lacunas nas competências pessoais e profissionais para o desempenho das atribuições de cada cargo, alta rotatividade de pessoal, falta de objetivos claros da política ou da instituição, ausência de uma política que identifique e analise os riscos, bem como responda a eles.

Quadro 2 – Exemplo de quadro para registrar os componentes dos riscos identificados

CAUSAS	EVENTO	CONSEQUÊNCIAS/IMPACTOS
Causa 1 – Descrição da causa 1	Descrição do evento de risco (R1)	Descrição do impacto 1
Causa 2 – Descrição da causa 2		Descrição do impacto 2
Causa 3 – Descrição da causa 3		
Causa 4 – Descrição da causa 4	Descrição do evento de risco (R2)	Descrição do impacto 3
Causa 5 – Descrição da causa 5	Descrição do evento de risco (R3)	Descrição do impacto 4

Fonte: BRASIL, TCU, 2018 (adaptado).

2ª Etapa – análise dos riscos quanto à probabilidade de ocorrência e quanto às suas consequências (impactos), em termos da magnitude do impacto nos objetivos pretendidos. Deste modo, o risco é um produto resultante dessas duas variáveis.

$$\text{RISCO} = P \times I$$

Quadro 3 – Exemplo de escala para analisar a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados

ESCALA DE PROBABILIDADES	
PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DA PROBABILIDADE, DESCONSIDERANDO OS CONTROLES
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento pode ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.
Média	Possível. De alguma forma, o evento pode ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento pode ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.

Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 26 (adaptado).

Quadro 4 – Exemplo de escala para analisar as consequências (impactos) de ocorrência dos riscos identificados

ESCALA DE CONSEQUÊNCIAS	
IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação, comunicação, divulgação ou de conformidades).
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.
Alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.

Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 26 (adaptado).

À medida que os riscos vão sendo avaliados, devem ser incluídos no DVR (Figura 3). O DVR sugerido para utilização é uma matriz 3x3, com nove quadrantes, que fornece o Nível do Risco Residual (NRR) após a combinação da probabilidade e do impacto.

Os riscos residuais “são aqueles que permanecem mesmo após a aplicação das respostas adotadas pela gestão, incluindo controles internos e outras ações” (BRASIL, TCU, 2017, p. 28). Em levantamentos de escopo amplo, o DVR já fornece o NRR, pois os controles internos já foram considerados no momento da Identificação dos Riscos.

Figura 3 – Diagrama de Verificação de Riscos (Matriz 3x3)

IMPACTO	ALTO	Médio	Alto	Alto
	MÉDIO	Baixo	Médio	Alto
	BAIXO	Baixo	Baixo	Médio
		BAIXO	MÉDIO	ALTO
		PROBABILIDADE		

Fonte: elaboração própria.

O processo de Avaliação de Riscos é ilustrado pela Figura 4.

Figura 4 – Desenho esquemático da avaliação dos riscos

EVENTO DE RISCO (R1)		EVENTO DE RISCO (R2)		EVENTO DE RISCO (R3)	
PROBABILIDADE	IMPACTO	PROBABILIDADE	IMPACTO	PROBABILIDADE	IMPACTO
Alta	Baixo	Média	Médio	Alta	Alto

IMPACTO	ALTO	Médio	Alto	Alto
	MÉDIO	Baixo	Médio	Alto
	BAIXO	Baixo	Baixo	Médio
		BAIXO	MÉDIO	ALTO
		PROBABILIDADE		

Fonte: elaboração própria.

3ª Etapa – priorização dos riscos identificados.

Quando o número de riscos avaliados é muito alto, é preciso priorizá-los, para que a Identificação das Ações de Controle seja direcionada a atender aqueles que podem causar mais prejuízo ao alcance dos objetivos pretendidos.

A priorização é realizada a partir do resultado obtido pela relação entre a probabilidade e o impacto atribuído a cada Risco Residual, fornecido pelo DVR (Figura 5).

4ª Etapa – A partir dos Riscos Residuais, a equipe do levantamento pode iniciar a última fase do trabalho, que se refere à Identificação das Ações de Controle.

As informações relativas à Avaliação de Riscos, devem ser sistematizadas na Matriz de Riscos, conforme modelo no Quadro 5.

Quadro 5 – Matriz de Avaliação de Riscos – escopo amplo

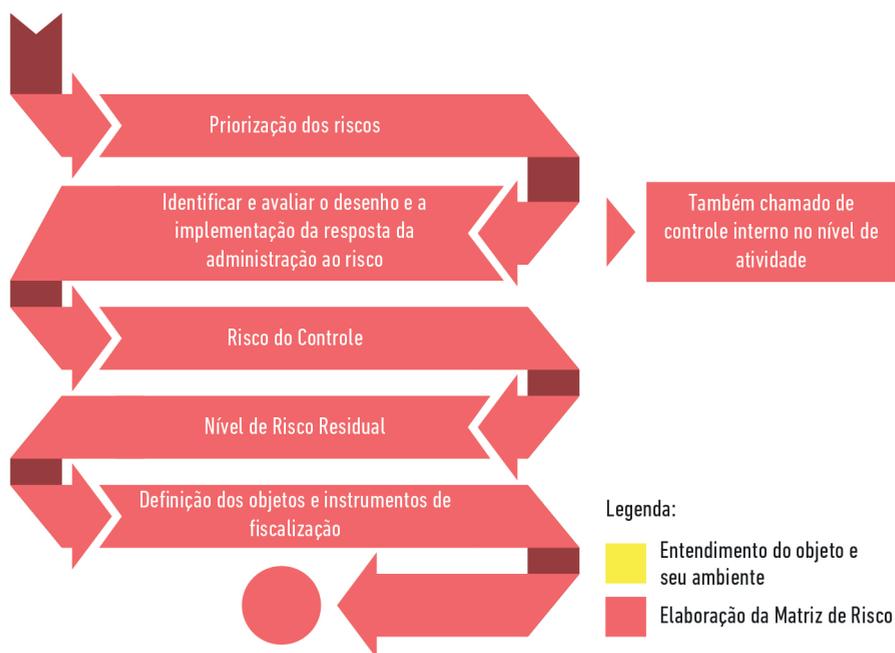
Objeto: Indicar o objeto do levantamento (Ex: funções, políticas, planos, programas, sistemas, projetos e atividades públicas)

OBJETIVO DO OBJETO FISCALIZADO	ETAPA/ PROCESSO	RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE	CONSEQUÊNCIA (IMPACTO)	NÍVEL DE RISCO RESIDUAL (NRR) (PROBABILIDADE X IMPACTO)	AÇÕES DE CONTROLE PROPOSTAS
	Obs.: Utilizar essa coluna apenas se os riscos tiverem origem em macroprocessos mapeados. Indicar os nomes das etapas ou dos macroprocessos que compõem o objeto do levantamento e que foram mapeados.	Descrever os riscos identificados que podem afetar o objetivo do objeto.	Indicar a probabilidade de ocorrência do risco. Para avaliar a probabilidade, recomende-se a utilização de escala como a apresentada no Quadro 3 do Apêndice I desse roteiro.	Indicar o impacto sobre o objetivo, caso o risco se materialize. Para avaliar o impacto, recomende-se a utilização de escala como a apresentada no Quadro 4 do Apêndice I desse roteiro.	Indicador do Nível de Risco Residual. São aqueles que permanecem mesmo após a aplicação das respostas adotadas pela gestão, incluindo controles internos e outras ações.	
OBJETIVO	Etapa/macroprocesso 1	R1				
		R2				
	Etapa/macroprocesso 2	R3				
		R4				

APÊNDICE J - Fluxo das atividades da Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo restrito

Figura 1 – Fluxo das atividades





Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE K - Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo restrito

A Avaliação de Riscos apresentada neste apêndice foi baseada no documento Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos, aprovado pela Portaria-Segecex 2, de 22 de janeiro de 2018.

Para melhor compreensão do processo de Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo restrito, as atividades foram organizadas em seis etapas, sendo concluídas com a indicação de objetos e instrumentos de fiscalização.

1ª Etapa – Identificação dos Riscos que possam impedir ou dificultar o alcance dos objetivos do objeto fiscalizado.

As normas internacionais¹³ de auditoria exigem que o auditor use a abordagem *top-down*. Essa abordagem propõe que o auditor identifique e avalie riscos percorrendo um caminho de cima para baixo, ou seja, do nível geral da entidade ou do objeto fiscalizada(o) para o nível específico das atividades ou transações (BRASIL, TCU, 2017b, p. 32).

Os riscos gerais ou estratégicos podem ter origem em fatores do ambiente, interno ou externo, e/ou estarem associados às deficiências do controle interno. Esses riscos são identificados por meio da aplicação das técnicas SWOT/DVR, Avaliação de Controles Internos e Mapeamento de Processos, conforme descrito no Apêndice I (BRASIL, TCU, 2017b, p. 36).

Os riscos específicos são identificados no nível de cada atividade dos processos de trabalho que suportam o alcance dos objetivos relevantes do objeto fiscalizado. Deste modo, é necessário identificar esses macroprocessos ou processos e mapear suas atividades, “por meio de fluxogramas, mapas de processo ou outros tipos de diagramas aplicáveis à situação específica, complementando-os com descrições narrativas

13. Entre essas normas, estão a *Auditing Standard 5 (AS-5)*, do *Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)*; as *ISSAI* dos níveis 3 e 4, da *INTOSAI*; as duas *Estruturas Conceituais para Trabalhos de Asseguração* e as *ISA/IAASB* da série 300, da *International Federation of Accountants (IFAC)*, estas traduzidas e convergidas para aplicação no Brasil pelo Conselho Federal de Contabilidades (CFC) – NBC TA.

que permitam extrair um registro estruturado das atividades, incluindo as de controle, que sejam relevantes para os objetivos do levantamento” (BRASIL, TCU, 2017b, p. 33).

Assim, caso a equipe entenda que os processos de trabalho mapeados na fase de planejamento estejam representados de uma forma muito agregada, pode ser necessário o detalhamento daqueles considerados prioritários para o alcance dos objetivos do objeto auditado, a fim de que seja viável a Identificação dos Riscos Específicos.

Os riscos identificados devem ser registrados em sistema, planilha ou Matriz de Avaliação de Riscos, conforme modelo do Quadro 1.

Quadro 1 – Exemplo de quadro para registrar os componentes dos riscos identificados

CAUSAS	EVENTO	CONSEQUÊNCIAS/IMPACTOS
Causa 1 - Descrição da causa 1	Descrição do evento de risco	Descrição do impacto 1
Causa 2 – Descrição da causa 2		Descrição do impacto 2
Causa 3 – Descrição da causa 3		

Fonte: BRASIL, TCU, 2018 (adaptado).

2ª Etapa – análise dos riscos quanto à probabilidade de ocorrência e quanto às suas consequências (impactos), em termos da magnitude do impacto nos objetivos pretendidos. Deste modo, o risco é um produto resultante dessas duas variáveis.

$$\text{RISCO} = P \times I$$

Para estimar a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos identificados, sugere-se a adoção de escalas, como as detalhadas nos quadros abaixo.

Quadro 2 – Exemplo de escala para analisar a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados

ESCALA DE PROBABILIDADES		
PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DA PROBABILIDADE, DESCONSIDERANDO OS CONTROLES	PESO
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 26

Quadro 3 – Exemplo de escala para analisar as consequências (impactos), caso os riscos identificados ocorram

ESCALA DE CONSEQUÊNCIAS		
IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA	PESO
Muito baixo	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/ comunicação/ divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2

ESCALA DE CONSEQUÊNCIAS		
IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO OCORRA	PESO
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito alto	Catastrófico impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 26

Da combinação da probabilidade e do impacto se obtém o Nível de Risco Inerente (NRI). O NRI representa o nível de risco “antes da consideração das respostas que a gestão adota, incluindo controles internos, para reduzir a probabilidade do evento e/ou seus impactos nos objetivos” (BRASIL, TCU, 2017, p. 26). Esse nível de risco, pode ser classificado utilizando-se o quadro abaixo.

Quadro 4 – Exemplo de escala de classificação de Níveis de Risco Inerentes

ESCALA PARA CLASSIFICAÇÃO DE NÍVEIS DE RISCO			
RB (RISCO BAIXO)	RM (RISCO MÉDIO)	RA (RISCO ALTO)	RE (RISCO EXTREMO)
0 - 9,99	10 - 39,99	40 - 79,99	80 - 100

Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 27

Os resultados das combinações de probabilidade e impacto, classificados de acordo com a escala de níveis de risco, podem ser expressos em uma matriz, como a destacada a seguir.

Figura 1 – Exemplo de Matriz de Riscos

IMPACTO	MUITO ALTA 10	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	ALTA 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	MÉDIO 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	BAIXA 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	MUITO BAIXO 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		MUITO BAIXA 1	BAIXA 2	MÉDIA 5	ALTA 8	MUITO ALTA 10
PROBABILIDADE						

Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 27

Após essa primeira análise, a equipe do levantamento deve organizar as informações na Matriz de Avaliação de Riscos (Quadro 8). A tabela a seguir exemplifica, de forma esquemática, como os riscos devem ser registrados.

Quadro 5 – Exemplo de registro de riscos com o Nível de Risco Inerente calculado

RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE		IMPACTO		NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)
Risco 1 - Descrição do risco 1	Alta	8	Muito alto	10	80 RE (Extremo)
Risco 2 - Descrição do risco 2	Média	5	Alto	8	40 RA (Alto)
Risco 3 - Descrição do risco 3	Baixa	2	Médio	5	10 RM (Médio)
Risco n - Descrição do risco n	Muito Baixa	1	Médio	5	5 RB (Baixo)

Fonte: Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 27

3ª Etapa – priorização dos riscos identificados.

Quando o número de riscos identificados é muito alto, é preciso priorizá-los, para que a Identificação e Avaliação das Respostas a Riscos se restrinjam aos que obtiveram as pontuações mais elevadas.

A priorização é realizada a partir do resultado obtido pela relação entre a probabilidade e o impacto atribuído a cada risco inerente. Para fazer essa priorização, pode-se utilizar a classificação dos níveis de riscos contidas nos Quadros 4 e 5 deste apêndice.

4ª Etapa – identificação e avaliação das ações que a gestão adota para mitigar os riscos identificados e priorizados, incluindo os controles internos existentes, tanto no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o) quanto no nível das atividades ou transações.

A Análise de Riscos só está completa quando são identificadas as ações que a gestão adota para reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos priorizados. Assim, nesta etapa do trabalho, a equipe deve levantar e avaliar as respostas a riscos e atividades de controle existentes.

“Os controles incluem qualquer processo, política, dispositivo, prática ou outras ações e medidas que a gestão adota com o objetivo de modificar o nível de risco (BRASIL, TCU, 2017, p. 28)”.

Caso controles relevantes não tenham sido identificados nas etapas anteriores do trabalho, recomenda-se indagar gestores e responsáveis pela execução das atividades sobre a existência ou não de respostas específicas para tratar os riscos inerentes priorizados.

Uma vez identificados, os controles relevantes devem ser avaliados por meio da determinação do Nível de Confiança (NC). O NC é atribuído pela avaliação dos atributos do desenho e da implementação dos controles existentes. Utiliza-se para tanto a escala exemplificada no Quadro 7 (BRASIL, TCU, 2017).

Para avaliar a adequação do desenho dos controles, é preciso verificar, por exemplo, se eles foram bem concebidos/planejados, se atacam/

endereçam as causas dos riscos e, se devidamente aplicados, são capazes de mitigar os riscos a um nível que seja aceito pela organização. É por esse motivo que é fundamental que o risco seja descrito de forma a contemplar todos os seus componentes (causas-evento-consequência), uma vez que o controle só é efetivo quando combate as causas identificadas. Caso contrário, o controle pode ser apenas mais uma atividade, que torna o processo de trabalho mais lento e burocrático.

A análise da implementação visa a verificar se as áreas ou unidades responsáveis estão aplicando os controles na forma como foram planejados.

Os níveis de confiança permitem que a equipe tenha uma visão da eficiência e das possíveis limitações dos controles existentes para mitigar os riscos identificados.

Quadro 6 – Exemplo de escala para avaliação dos controles internos identificados

NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)	AVALIAÇÃO DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CONTROLES (ATRIBUTOS DE CONTROLE)	RISCO DE CONTROLE (RC)
Inexistente NC = 0% (0,0)	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	Muito Alto 1,0
Fraco NC = 20% (0,2)	Controles têm abordagens <i>ad hoc</i> , tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	Alto 0,8
Mediano NC = 40% (0,4)	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	Médio 0,6
Satisfatório NC = 60% (0,6)	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente.	Baixo 0,4
Forte NC = 80% (0,8)	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	Muito Baixo 0,2

Fonte: Fonte: BRASIL, TCU, 2018, p. 28

Uma vez conhecido o NC, é possível determinar o Risco de Controle (RC), que representa a “possibilidade de que os controles adotados pela gestão não sejam eficazes para prevenir, detectar e permitir corrigir, em tempo hábil, a ocorrência de eventos que possam afetar adversamente a realização dos objetivos” (BRASIL, TCU, 2017, p. 29). Para cada NC é associado um Risco de Controle específico, conforme especificado na escala apresentada na Quadro 6. Assim, quando um controle é avaliado com o Nível de Confiança fraco, automaticamente, o Risco de Controle é alto.

5ª Etapa – Conhecendo-se os Riscos de Controle, passa-se para a quinta etapa do processo de Avaliação de Riscos em levantamentos de escopo restrito, que consiste na obtenção dos Riscos Residuais (NRR). Os Riscos Residuais “são aqueles que permanecem mesmo após a aplicação das respostas adotadas pela gestão, incluindo controles internos e outras ações” (BRASIL, TCU, 2017, p. 28).

Assim, para conhecer o Risco Residual é preciso multiplicar o NRI pelo RC, utilizando a seguinte fórmula.

$$\text{NRR} = \text{NRI} \times \text{RC}$$

O Quadro 7 exemplifica de forma esquemática como os Riscos Residuais devem ser registrados na Matriz de Avaliação de Riscos (Quadro 8).

Os Riscos Residuais obtidos podem ser expressos em uma matriz, como a destacada na Figura 2. Os Riscos Residuais demonstram o efeito dos controles existentes (RC) sobre os Riscos Inerentes (NRI).

6ª Etapa – A partir dos Riscos Residuais, a equipe do levantamento pode iniciar a última fase do trabalho, que se refere à Identificação das Ações de Controle. As informações relativas à Avaliação de Riscos devem ser sistematizadas na Matriz de Riscos, conforme modelo disponibilizado no Quadro 8.

Quadro 7 – Exemplo de registro de riscos até o Nível de Risco Residual calculado

RISCOS IDENTIFICADOS	P	I	NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI) P x I	NÍVEL DE CONFIANÇA (NC)	RISCO DE CONTROLE (RC)	NÍVEL DE RISCO RESIDUAL (NRR) NRI x RC
Risco 1	Alta 8	Muito alto 10	RE 80	Inexistente	1,0	RE 80
Risco 2	Média 5	Alto 8	RM 40	Mediano	0,6	RM 24
Risco 3	Baixa 2	Alto 5	RM 10	Fraco	0,8	RB 8

Fonte: (BRASIL, TCU, 2018, p. 29, adaptado)

Figura 2 – Matriz de Riscos Residuais

NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI)	EXTREMO 100	20 RM	40 RA	60 RA	80 RE	100 RE
	EXTREMO 80	16 RM	32 RM	48 RA	64 RA	80 RE
	ALTO 50	10 RM	20 RM	30 RM	40 RA	50 RA
	MÉDIO 25	5 RB	10 RM	15 RM	20 RM	25 RM
	BAIXO 8	2 RB	3 RB	5 RB	6 RB	8 RB
		MUITO BAIXO 0,2	BAIXO 0,4	MÉDIO 0,6	ALTO 0,8	MUITO ALTO 1
RISCO DE CONTROLE (RC)						

Fonte: (BRASIL, TCU, 2018, p. 30)

Quadro 8 – Matriz de Avaliação de Riscos – escopo restrito

Objeto: Indicar o objeto do levantamento (Ex: funções, políticas, planos, programas, sistemas, projetos e atividades públicas).
Objetivo do objeto: Indicar o objetivo do objeto do levantamento.

ETAPA/ PROCESSO	RISCOS IDENTIFICADOS	PROBABILIDADE	CONSEQUÊNCIA (IMPACTO)	NÍVEL DE RISCO INERENTE (NRI) (P x I)	RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO AO RISCO	NÍVEL DE CONFIANÇA (NC) DOS CONTROLES IDENTIFICADOS	RISCO DE CONTROLE (RC)	NÍVEL DE RISCO RESIDUAL (NRR) (NRI x RC)
Indicar os nomes das etapas ou processos que compõem o objeto do levantamento e que foram mapeados.	Descrever os riscos identificados que podem afetar os objetivos do objeto, sem considerar os controles existentes.	Indicar a probabilidade de ocorrência do risco. Para avaliar a probabilidade, recomenda-se a utilização de escala como apresentada no Quadro 2 do Apêndice K deste roteiro.	Indicar o impacto sobre o objetivo, caso o risco se materialize. Para avaliar o impacto, recomenda-se a utilização de escala como apresentada no Quadro 3 do Apêndice K deste roteiro.	Indicar o Nível de Risco Inerente. Representa o nível de risco antes de considerarmos as respostas que a Administração adota para reduzir a probabilidade e o impacto.	Descrever as respostas existentes para tratar o risco, incluindo os controles internos e outras ações. Realizar comentários sobre o desenho das respostas e se elas foram implementadas como previsto.	Análise dos atributos do desenho e da implementação dos controles, seguindo escala do Quadro 7 do Apêndice K (1ª coluna) deste roteiro.	Possibilidade de que os controles adotados pela gestão não sejam eficazes para prevenir, detectar e permitir corrigir, em tempo hábil, a ocorrência de eventos que possam afetar adversamente a realização de objetivos. Seguir a escala do Quadro 7 do Apêndice K (3ª coluna).	Risco que permanece depois de considerado o efeito das respostas adotadas pela Administração.
Etapa/ processo 1	R1							
	R2							
	R3							
Etapa/ processo 2	R4							
	R5							

APÊNDICE L - Avaliação de Riscos - aplicação prática em órgãos ou entidades públicas

O presente roteiro revogou o documento Padrões de Levantamento, que disciplinava a realização deste tipo de fiscalização em organizações e entidades da Administração Pública. Para não se perder as informações específicas para a realização de levantamentos neste objeto de controle, optou-se por transcrever neste apêndice o passo a passo para a condução do trabalho, adaptando o conteúdo ao novo método de Avaliação de Riscos.

Fase de planejamento

O trabalho de levantamento objetiva o conhecimento e a compreensão do órgão ou da entidade a ser fiscalizado(a), bem como do ambiente organizacional em que está inserido(a). Para que isso seja possível, é preciso que, na fase de planejamento do trabalho, sejam realizadas as Matrizes SWOT/DVR e detalhados os principais processos de trabalho. Nesta fase do levantamento, os processos de trabalho mapeados são os mais abrangentes da organização e devem ter nível de agregação suficiente para representar os principais objetivos do órgão ou da entidade e não somente os fluxos operacionais de trabalho.

Porém, antes da aplicação das técnicas de diagnóstico citadas acima, é preciso que a equipe levante as informações necessárias, bem como defina onde e como elas serão coletadas.

Assim, as primeiras atividades a serem executadas são: realização de pesquisas exploratórias de dados, leituras iniciais, entrevistas com gestores, especialistas e outros atores.

A equipe pode realizar entrevistas com os servidores, funcionários, dirigentes ou gestores responsáveis pelos setores abrangidos pelo escopo do levantamento. De forma geral, para o levantamento das informações relativas ao nível estratégico, a equipe deve entrevistar os gestores ou dirigentes do órgão ou da entidade fiscalizado(a) ou das unidades organizacionais responsáveis pelo planejamento, pela gestão e pela auditoria interna.

As informações coletadas permitem à equipe traçar um panorama geral do órgão ou da entidade, que será composto pelos seguintes elementos:

- a direcionadores estratégicos – missão, visão, negócio, valores, objetivos institucionais, principais resultados a serem alcançados, indicadores institucionais, porventura existentes, que indiquem os benefícios das ações do órgão ou da entidade ou a extensão de sua atuação em termos do orçamento da União;
- b organograma geral do órgão ou da entidade e definição das competências;
- c normativos básicos aplicáveis – previsão constitucional, lei de criação, regimento interno, estatuto, planejamento estratégico;
- d contexto orçamentário – com indicação do nome e código das unidades gestoras executoras, bem como dos programas previstos e executados, e detalhamento dos programas finalísticos em ações (projetos, atividades, operações especiais);
- e nome e objetivo dos processos (macroprocessos), de forma a explicitar o que o órgão ou a entidade faz; e
- f ambiente interno e externo – identificação dos principais fornecedores, insumos, produtos, clientes, parceiros do órgão ou da entidade e, se for o caso, dos órgãos que têm poder de regulação sobre a unidade jurisdicionada.

Além dessas, outras informações devem ser levantadas, como trabalhos anteriores do TCU e relatórios da auditoria interna do órgão auditado. O parágrafo 46 deste Roteiro de Levantamento traz lista exemplificativa de outras informações que contribuem para que a equipe construa um conhecimento consistente sobre o objeto auditado.

As possíveis fontes de informação estão detalhadas no parágrafo 47 deste Roteiro.

A partir das informações coletadas, a equipe já pode aplicar a técnica

Análise SWOT, analisando o ambiente em que o órgão ou a entidade opera, identificando as principais forças e fraquezas, oportunidades e ameaças.

Também já é possível mapear os processos de trabalho. Contudo, é importante destacar que nem todos precisam ser detalhados, devendo ser priorizados aqueles que suportam os objetivos finalísticos do órgão ou da entidade e os que envolvem maior materialidade. O parágrafo 51 deste Roteiro traz informações adicionais sobre a técnica de Mapeamento de Processos de Trabalho.

A equipe e o supervisor do trabalho, depois de levantadas as principais informações e aplicadas as técnicas de diagnóstico, devem definir o escopo do levantamento.

A fase de planejamento somente deve ser encerrada após a conclusão da Matriz de Planejamento, com a definição dos procedimentos e das técnicas a serem aplicados na fase de execução, bem como com a elaboração dos papéis de trabalho a serem utilizados. A elaboração da Matriz de Planejamento deve obedecer ao modelo constante do Apêndice A.

As informações obtidas na fase de planejamento permitem à equipe iniciar a elaboração da visão geral do objeto, capítulo obrigatório do relatório de levantamento.

Fase de execução

Durante a fase de execução, a equipe deve aplicar os procedimentos previstos na fase de planejamento, a fim de identificar e avaliar os riscos do órgão ou da entidade fiscalizado(a).

A partir do entendimento do objeto e de seu ambiente, inclusive do controle interno, passa-se à Identificação e Avaliação dos Riscos, cujos procedimentos são realizados na fase de execução do levantamento.

Assim, a primeira atividade a ser realizada na fase de execução é a avaliação do controle no nível da entidade ou do objeto fiscalizada(o). A maneira como o controle interno é planejado e implementado depende do tamanho e da complexidade de cada entidade ou organização. Uma

avaliação objetiva do desenho e da implementação do sistema de controle interno deve se basear em uma estrutura razoável de critérios, como a disponibilizada no Apêndice G deste roteiro.

Caso a equipe entenda que os processos de trabalho mapeados na fase de planejamento estão representados de uma forma muito agregada, pode ser necessário o detalhamento daqueles considerados prioritários para o alcance dos objetivos do órgão ou da entidade e que tenham relação com o escopo do trabalho.

O detalhamento dos principais processos deve abordar os seguintes aspectos:

- a organizacional – identificar a estrutura organizacional e a infraestrutura que suportam o processo (avaliar se as condições do ambiente de trabalho são adequadas e se as instalações, os equipamentos e os serviços necessários para o funcionamento do processo estão disponíveis);
- b marco regulatório – destacar a vinculação ao planejamento estratégico e identificar a legislação, as normas, os manuais, as publicações e as políticas de treinamento aplicáveis ao processo;
- c suporte de tecnologia da informação – indicar o nome e o objetivo dos sistemas que suportam o processo;
- d orçamentário – indicar os programas abrangidos, bem como a materialidade envolvida. Se não for possível obter o valor exato da materialidade, a equipe pode estimá-lo;
- e representação gráfica do processo mostrando a sequência lógica de suas principais atividades.

A partir do entendimento do objeto e de seu ambiente, a equipe já tem informações suficientes para iniciar a Identificação e Avaliação de Riscos. O passo a passo para a realização da Avaliação de Riscos depende do escopo do levantamento. Para levantamentos de escopo amplo, deve-se

aplicar os procedimentos descritos no Apêndice I e, para os de escopo restrito, o passo a passo detalhado no Apêndice K.

Relatório

O relatório do levantamento deve ser estruturado nas seguintes seções:

- a folha de rosto;
- b resumo;
- c sumário;
- d listas de figuras e tabelas, se houver;
- e introdução;
- f visão geral do objeto;
- g detalhamento dos principais processos – o nome de cada processo descrito constitui um capítulo específico. Para cada processo deve ser indicado: os objetivos; as principais atividades; o aspecto organizacional; o marco regulatório; se existe suporte de tecnologia da informação; aspectos orçamentários; os principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades; e os riscos identificados (vide Quadro 5 do Apêndice I ou Quadro 8 do Apêndice K);
- h conclusão;
- i proposta de encaminhamento; e
- j apêndices e anexos do relatório.

APÊNDICE M - Folha de rosto do relatório

TC **Fiscalização****Relator:****DA FISCALIZAÇÃO****Instrumento:** Levantamento**Ato originário:****Objeto da fiscalização:****Ato de designação:** Portaria de Fiscalização - (Unidade Técnica)
..., de..... (fl. ...)**Composição da equipe:**..... – matr. – (Coordenador)
..... – matr.**DO ÓRGÃO OU DA ENTIDADE FISCALIZADO(A)****Órgão ou entidade fiscalizado(a):****Vinculação (Ministério):****Vinculação TCU (unidade técnica):****Responsável pelo órgão ou pela entidade¹:****Nome:****Cargo:****Período:** desde/.....**Outros responsáveis:** vide rol à fl.**PROCESSO(S) CONEXO(S)**

TC

1. Enumerar somente os atuais titulares dos órgãos ou das entidades. O rol, com todos os responsáveis devidamente identificados, deve ser juntado ao processo.

APÊNDICE N - Formulário de controle de qualidade - equipe

TC Fiscalis

Quadro 1 – Formulário de controle de qualidade

ITEM	ITEM DO DOCUMENTO ¹	N/A ²	SIM	NÃO ³	JUSTIFICATIVA
I – ASPECTOS GERAIS					
O supervisor orientou a equipe e acompanhou os trabalhos desde o início do planejamento até a conclusão do relatório?	36				
II – PLANEJAMENTO					
O prazo destinado para a fase de planejamento foi suficiente para a obtenção de informações sobre o objeto fiscalizado, a identificação das áreas prioritárias, o detalhamento dos procedimentos, a discussão com o supervisor sobre escopo, procedimentos e técnicas utilizadas no levantamento, e a revisão dos papéis de trabalho?	42				
Foi elaborado cronograma de atividades?	56				
O escopo do levantamento foi claramente definido?	54				
As informações necessárias para o entendimento do objeto fiscalizado foram obtidas com atores internos e externos, permitindo uma compreensão mais ampla do objeto fiscalizado e de seu contexto?	54.1				

ITEM	ITEM DO DOCUMENTO ¹	N/A ²	SIM	NÃO ³	JUSTIFICATIVA
Foi elaborada técnica de diagnóstico?	30				
A equipe registrou por escrito os pontos relevantes tratados nas principais entrevistas?	44				
Ao final do planejamento, a Matriz de Planejamento foi elaborada?	55				
III – EXECUÇÃO					
Foram aplicados os procedimentos previstos na fase de planejamento?	55				
No caso de levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização, foi realizada Avaliação de Riscos ou Análise de Problemas?	60				
As informações obtidas na fase de execução foram validadas pelos responsáveis da unidade jurisdicionada?	59				
Foi realizada reunião de encerramento?	62				
IV – RELATÓRIO					
Foi indicado o objetivo do trabalho, bem como especificado e, se for o caso, justificado o escopo abordado?	101.3				
A visão geral do órgão ou da entidade contemplou a descrição do objeto fiscalizado com as características necessárias a sua compreensão?	102				

ITEM	ITEM DO DOCUMENTO ¹	N/A ²	SIM	NÃO ³	JUSTIFICATIVA
No caso de levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização, foram juntados ao apêndice os documentos que demonstram a aplicação do método de Avaliação de Riscos ou de Análise de Problemas.	117				
Ao final do trabalho, todos os papéis de trabalho que não foram incluídos no processo foram analisados e arquivados?	118				

Justificativas para as respostas negativas:

Equipe:

Nome e matrícula

Supervisor:

Nome e matrícula

1. Roteiro de Levantamento.

2. Marcar quando o item não se aplicar ao trabalho.

3. Apresentar justificativas no caso de respostas negativas e se o item não se aplicar ao trabalho.

APÊNDICE 0 - Exemplos de levantamentos

Exemplo 1 – Levantamentos para conhecer a clientela (inciso I do art. 238 do RI/TCU)

A Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex Administração) realizou levantamento na política de alocação das transferências voluntárias, com o objetivo de examinar as seguintes questões: a) mecanismos de integração das políticas públicas; b) critérios para alocação dos recursos; c) proatividade dos órgãos concedentes quando da celebração de transferências voluntárias; e d) monitoramento e avaliação.

Os procedimentos de fiscalização se basearam no exame da legislação pertinente, na análise dos dados obtidos por meio do Siconv e das respostas às diligências efetuadas, nos documentos públicos e relatórios obtidos com as unidades fiscalizadas e nas informações obtidas com os técnicos e especialistas dos órgãos entrevistados.

Para nortear o trabalho, a equipe elaborou Matriz de Planejamento, onde foram detalhados todos os procedimentos de análise e coleta das informações.

As informações coletadas durante o trabalho permitiram traçar em linhas gerais como é a atuação do governo federal, quando repassa recursos por meio de transferências voluntárias.

Uma das constatações do trabalho foi de que o montante de recursos repassados por meio de transferências voluntárias é pequeno, quando comparado ao valor total das transferências governamentais, representando apenas 3,8% no período analisado. Outro dado curioso é que cerca de metade desses recursos estava vinculada a emendas parlamentares. Ainda que sejam instrumentos legítimos e que tenham sido identificadas iniciativas dos Ministérios no sentido de tentar integrar essas emendas às ações previamente planejadas, o modelo carece de aperfeiçoamento, pois nem sempre é possível atrelá-las às prioridades governamentais. Nesse sentido, chegou-se à conclusão de que é preciso relativizar o potencial que as transferências voluntárias possuem na melhoria dos índices de desenvolvimento e de redução de desigualdades regionais (TC 019.806/2014-0).

Exemplo 2 – Levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização utilizando a Avaliação de Riscos - escopo amplo (inciso II do art. 238 do RI/TCU)

Em 2016, Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ) realizou levantamento com o objetivo conhecer o funcionamento da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em especial os principais processos de trabalho relacionados aos seus objetivos finalísticos. Identificou, também, os riscos para a consecução de seus objetivos estratégicos e propôs futuras ações de controle na entidade.

As técnicas de levantamento e análise de informações empregadas pela equipe compreenderam: reuniões e entrevistas com responsáveis pelas áreas e atividades auditadas; aplicação de questionário, relativo a controles internos, a servidores de níveis hierárquicos distintos; análise documental; revisão de legislação e documentos institucionais relativos aos temas abordados; e comparação de dados informados com informações constantes em sítios eletrônicos.

O escopo do trabalho foi circunscrito aos quatro macroprocessos finalísticos da entidade: Arrecadar, Desenvolver, Fiscalizar e Regular. Além desses, foi também selecionada a ação estratégica Ampliar e Manter Sistema de Informação Integrado, relativa à organização interna. Os macroprocessos e a ação estratégica selecionados, em seu conjunto, representam o núcleo essencial das atividades desenvolvidas pela Ancine.

Para cada um dos macroprocessos e para a ação estratégica, foi elaborada uma SWOT diferente. A partir das fraquezas e ameaças, foram identificados os riscos, que, posteriormente, foram avaliados utilizando-se o DVR.

Foram identificados 20 riscos, dos quais apenas dois foram avaliados como “altos”. Foi identificada a possibilidade de realização de futuras ações de controle em três componentes da gestão da Ancine, priorizando a análise das fraquezas e ameaças associadas aos riscos classificados como “altos” (TC 014.483/2016-5).

Exemplo 3 – Levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização utilizando a Avaliação de Riscos – escopo restrito (inciso II do art. 238 do RI/TCU)

Em 2013, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) realizou levantamento em quatro unidades jurisdicionadas dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O objetivo do trabalho era verificar a qualidade da gestão por elas exercidas sobre as políticas públicas industriais e setoriais baseadas em mecanismos de renúncias tributárias federais.

Na execução desta fiscalização, adotou-se metodologia de Levantamento e Avaliação de Riscos, que consiste na aplicação de procedimentos, de forma sistemática e disciplinada, visando a mapear processos de trabalho, seus objetivos, riscos e controles associados.

Como escopo, foram selecionados cinco mecanismos de renúncia de receita tributária.

No planejamento do trabalho, a equipe examinou a legislação aplicável ao objeto da fiscalização, o regimento interno do órgão ou da entidade gestor(a) dos mecanismos de renúncia fiscal, os trabalhos anteriores de órgãos de controle interno e externo sobre o assunto, bem como as informações disponibilizadas na internet e em outros meios de comunicação.

Posteriormente, a equipe mapeou todos os macroprocessos relativos aos cinco mecanismos de renúncia de receita, o que proporcionou um amplo entendimento acerca da operacionalização de cada um e permitiu identificar mais facilmente os riscos envolvidos. Os macroprocessos foram construídos por meio de reuniões com os gestores das áreas e subáreas envolvidas. Foram elaborados fluxogramas em formato gráfico (diagrama de blocos) e narrativo (texto), os quais foram objeto de validação pelos gestores.

Uma vez conhecidos os objetivos dos mecanismos de renúncia fiscal, seus macroprocessos, a sequência de atividades desenvolvidas em cada etapa (informações constantes do fluxo narrativo e dos fluxogramas) e os controles internos, avançou-se à fase de Identificação e Avaliação de Riscos.

Foram identificados os riscos, bem como foi avaliada a eficácia estimada

dos controles internos. A avaliação conjunta de riscos e controles ofereceu como resultado uma priorização relativa dos riscos após aplicação dos controles (Risco Residual Estimado). Esses riscos foram apresentados em uma Matriz de Riscos.

Por fim, foram realizados workshops com os gestores e operadores dos macroprocessos, como forma de colher subsídios para o aperfeiçoamento da Matriz de Riscos.

Como resultado, a SecexDesenvolvimento passou a dispor de catálogo com, aproximadamente, 140 eventos de risco, objetivamente classificados e ordenados em Matrizes de Riscos por macroprocessos de gestão, os quais afetavam ou podiam afetar o desempenho operacional e a conformidade das políticas públicas baseadas em renúncia de receitas tributárias geridas pelo MCTI e pelo MDIC.

Ao final, a unidade propôs a expedição de recomendações que visavam a contribuir para a melhoria da governança sobre o tema, assim como passou a dispor de informação relevante para subsidiar a revisão do planejamento da unidade a partir de 2014 (TC 015.436/2013-6).

Exemplo 3 – Levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização utilizando a Análise de Problemas (inciso II do art. 238 do RI/TCU)

Em 2013, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte (Secex-RN) realizou levantamento com o objetivo de identificar os principais problemas afetos à área da saúde no estado, bem como suas causas e efeitos. A partir das informações obtidas, foram identificados objetos de controle para futuras fiscalizações a serem realizadas pela unidade.

A metodologia utilizada no trabalho para realizar a análise preliminar do objeto foi composta de pesquisas documental e normativa, além da realização de entrevistas e de um grupo focal com gestores e especialistas. Foram identificados os principais atores e especialistas (Análise Stakeholders) e as principais fraquezas e ameaças da área da saúde (Análise SWOT).

A coleta preliminar de informações identificou quatro áreas prioritá-

rias, quais sejam: Gestão; Atenção Básica; Média e Alta Complexidade; e Assistência Farmacêutica. Para cada área prioritária foi elaborada uma Árvore de Problemas, que organizou e sistematizou o problema central e suas causas.

As Árvores de Problemas foram validadas com especialistas ao fim da etapa de execução. Os problemas identificados no levantamento foram priorizados. Para os mais relevantes, foi proposto um conjunto de novas ações de controle.

Cabe ressaltar que, antes de propor novas ações de controle, a Secex-RN levantou os objetivos e resultados de trabalhos de auditoria realizados em passado recente, para que as propostas de fiscalização fossem focadas em temas ainda não averiguados pela Secretaria ou em áreas com problemas que persistiram ou se agravaram ao longo dos anos.

Cada objeto de controle proposto foi justificado com as análises e informações obtidas ao longo do levantamento (TC-010.568/2013-1).

Exemplo 4 – Levantamento para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações (inciso III do art. 238 do RI/TCU)

Em 2004, a então Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) realizou levantamento com o objetivo de avaliar a viabilidade de realização de auditoria de natureza operacional no programa Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis.

A metodologia empregada avaliou e ponderou a relevância, o risco e a materialidade de se realizar auditoria operacional no programa. A equipe levantou e analisou uma série de informações, como os objetivos do programa, sua operacionalização, os recursos orçamentários disponíveis, a legislação, a relevância do tema e o contexto histórico, os indicadores de desempenho e a disponibilidade dos dados existentes.

Para analisar as informações coletadas via pesquisa exploratória, leituras iniciais e entrevistas com os gestores, foi elaborada uma Matriz SWOT, em que foram detalhados os pontos fortes e as oportunidades, assim como as ameaças e fraquezas do programa.

As análises realizadas permitiram que se chegasse à conclusão de que o programa conseguia atingir seus objetivos. Os indicadores, na época em que foram avaliados, apontavam a queda dos índices de infecção, de mortalidade e de internações por Aids. Esses resultados contraindicavam a realização de um trabalho de avaliação, que poderia, possivelmente, oferecer maiores ganhos, caso tivesse como objeto um programa que apresentasse deficiências em seus resultados.

Além disso, foram encontradas poucas fragilidades, que estavam relacionadas à gestão administrativa e aos diferentes níveis de serviço prestados pelos governos locais. Esses aspectos não poderiam ser facilmente sanados mediante realização de uma auditoria operacional. Portanto, não se vislumbrou, à época, significativas oportunidades de melhoria de desempenho do programa.

Outro ponto considerado pela equipe do levantamento foi que o período aproximado de onze semanas, previsto para a realização da futura auditoria, não seria adequado para o completo exame do programa, dada sua complexidade, relevância e abrangência.

Em vista desses fatos, considerou-se não conveniente e oportuna a realização de auditoria no programa (TC 003.584/2004-4).

APÊNDICE P - Levantamento em uma página

I – O que é

O levantamento consiste em uma ação de controle que permite a coleta e sistematização de informações do objeto fiscalizado para os seguintes objetivos (art. 238 do RI/TCU):

- conhecer a clientela;
- identificar objetos e instrumentos de fiscalizações;
- avaliar a viabilidade e conveniência de se realizar fiscalização específica.

Embora haja aspectos e procedimentos comuns, levantamentos com objetivos distintos possuem particularidades próprias. O levantamento cujo objetivo é conhecer o objeto fiscalizado é descritivo, ou seja, seu relatório fornece uma série de informações detalhadas e sistematizadas para que a unidade técnica possa, por exemplo, compreender o ambiente, as mudanças ocorridas, os problemas recorrentes e as condições de implementação e operação de organizações, políticas, programas ou projetos públicos.

Já os outros dois tipos de levantamento, para identificar objetos e instrumentos de controle e para avaliar a viabilidade de fiscalizações, são analíticos. Deste modo, além da descrição do objeto fiscalizado e de seu ambiente, são realizadas análises que orientam a atuação da unidade técnica (UT), seja identificando um rol de trabalhos futuros, seja fornecendo subsídios para o posicionamento quanto à viabilidade de realização ou não de um trabalho específico.

Embora permitido no RI/TCU, a utilização do levantamento apenas para conhecer a clientela não é recomendável, pois o ideal é agregar análises aos trabalhos desenvolvidos, para que não sejam meramente descritivos. Além disso, o TCU possui outras formas de obtenção de informação, que permitem à UT conhecer sua clientela, como a produção de conhecimento. Desta forma, para otimizar esforços, recomenda-se que o levantamento seja utilizado para, além de conhecer a clientela, identificar objetos e instrumentos de fiscalização ou avaliar a viabilidade de trabalho específico.

O objetivo do levantamento não é a identificação de achados nem a obtenção de evidências, como em auditorias. Contudo, se a equipe tiver contato com informações que permitam a caracterização de achados, deve-se comunicar o fato ao supervisor da fiscalização, que, juntamente com o titular da UT, avalia a conveniência e oportunidade de aprofundar os exames no próprio levantamento ou de realizar outra ação de controle para essa finalidade. Porém, esta é uma situação excepcional.

II –Etapas do trabalho

Para facilitar a organização das atividades do levantamento e contribuir para a elaboração do cronograma, sugere-se que o trabalho seja organizado seguindo o esquema apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Etapas do levantamento



Fonte: elaboração própria.

As atividades previstas para a fase de planejamento dos levantamentos são comuns aos três objetivos previstos no art. 238 do RI/TCU e destinam-se ao entendimento do objeto do levantamento. A fase de planejamento é concluída com a elaboração da Matriz de Planejamento.

Na fase de execução, são realizados o detalhamento das informações e a validação do entendimento obtido na fase anterior. Também são realizadas, a depender do objetivo do levantamento, a Avaliação de Riscos, a Análise de Problemas ou da Viabilidade de Fiscalização Específica.

O tempo necessário para cada fase do levantamento depende da amplitude e complexidade do objeto fiscalizado, do objetivo e ineditismo do trabalho, da necessidade de maior aprofundamento e de outros fatores a serem considerados UT.

GLOSSÁRIO

Área(s) prioritária(s) – termo genérico que se utiliza para destacar o(s) elemento(s) mais importante(s) de um objeto de controle. É identificada na fase de planejamento do trabalho e pode variar a depender das características do objeto de controle fiscalizado. Assim, se a equipe do levantamento estiver mapeando um processo de trabalho, a área prioritária pode ser uma atividade, que, se não for executada adequadamente, pode gerar ineficiência e ineficácia. Por outro lado, em levantamentos cujo objeto seja uma determinada política pública, as áreas prioritárias podem ser programas ou projetos que possuem maior materialidade ou onde foram identificados problemas recorrentes.

Consequência – resultado de um evento que afeta positiva ou negativamente os objetivos da organização (BRASIL, TCU, 2017, p. 57).

Fator de risco – é a causa, a fonte do risco. Em uma Análise SWOT, por exemplo, as fraquezas e ameaças identificadas são as causas dos riscos, que podem ser avaliados posteriormente, utilizando-se o DVR. “É importante identificar os possíveis danos ou efeitos que cada uma das fraquezas e ameaças apontadas na SWOT pode gerar para o alcance dos objetivos do objeto de auditoria” (BRASIL, TCU, 2010f, p. 10).

Objeto do levantamento – programa, atividade, projeto, processo, sistema, entidade ou órgão sujeita(o) à fiscalização.

Objeto fiscalizado – ver Objeto do levantamento.

Para outros termos, consulte o **Glossário de Controle Externo** e o **Vocabulário de Controle Externo** (VCE).

REFERÊNCIAS

ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). **ABNT NBR ISO 31000:2009** – Gestão de Riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

_____. **ABNT ISO GUIA 73**: Gestão de Riscos: Vocabulário, 2009a.

BRASIL. **Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016**. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.255/2013-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Marco Bemquerer. Brasília, 22 de maio de 2013.

_____. _____. **Curso de Avaliação de Controles Internos. Aula 4. Avaliação do controle interno em nível de atividades**: Conteudistas: Antônio Alves de Carvalho Neto, Bruno Medeiros Papariello. 2. ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

_____. _____. **Dez Passos Para a Boa Governança**. Brasília: TCU, 2014.

_____. _____. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos**. Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). Brasília: TCU, 2018.

_____. _____. **Curso de Auditoria Baseada em Risco**. Conteudistas: Antônio Alves de Carvalho Neto, Bruno Medeiros Papariello. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo; Instituto Serzedello Corrêa, 2017b.

_____. _____. **Portaria-Segecex 5, de 18 de fevereiro de 2002**. Aprova a Técnica de Auditoria Análise Stakeholder. Brasília: TCU, 2002.

_____. _____. **Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009.** Aprova a segunda revisão do Roteiro de Auditoria de Conformidade e altera sua denominação para Padrões de Auditoria de Conformidade. Brasília: TCU, 2009.

_____. _____. **Portaria-Segecex 4, de 26 de fevereiro de 2010.** Aprova a revisão do Manual de Auditoria de Natureza Operacional e altera sua denominação para Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2010a.

_____. _____. **Portaria-Segecex 11, de 7 de abril de 2010.** Aprova o documento Técnica de Entrevista para Auditorias. Brasília: TCU, 2010b.

_____. _____. **Instrução Normativa 63/2010.** Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da Administração Pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992. Brasília: TCU, 2010c.

_____. _____. **Portaria-Segecex 16, de 14 de maio de 2010.** Aprova o documento Técnica de Pesquisa para Auditorias. Brasília: TCU, 2010d.

_____. _____. **Portaria-Segecex 19, de 14 de junho de 2010.** Aprova o documento Técnica de Observação Direta em Auditoria. Brasília: TCU, 2010e.

_____. _____. **Portaria-Segecex 31, de 9 de dezembro de 2010.** Aprova a nova versão do documento Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Riscos aplicados em Auditoria. Brasília: TCU, 2010f.

_____. _____. **Portaria-Segecex 33, de 23 de dezembro de 2010.** Aprova o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias. Brasília: TCU, 2010g.

_____. _____. **Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011.** Altera o Anexo da Portaria-TCU 280/2010, que dispõe sobre as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Brasília: TCU, 2011.

_____. _____. **Portaria-Segecex 15, de 9 de maio de 2011.** Disciplina a realização de levantamentos e aprova, em caráter preliminar, o documento Padrões de Levantamento. Brasília: TCU, 2011.

_____. _____. **Portaria-Segecex 21, de 22 de novembro de 2013.** Aprova o documento Técnica de Análise de Problemas para Auditorias. Brasília: TCU, 2013.

_____. _____. **Portaria-TCU 242, de 10 de outubro de 2013.** Dispõe sobre procedimentos para classificação, quanto à confidencialidade, de informações de controle externo. Brasília: TCU, 2013b.

_____. _____. **Portaria-Segecex 14, de 29 de outubro de 2014.** Dispõe sobre o planejamento das ações de controle pelas unidades técnicas vinculadas à Secretaria- Geral de Controle Externo (Segecex) e define procedimentos para seleção, proposição, aprovação e cancelamento de ações de controle do tipo fiscalização. Brasília: TCU, 2014.

_____. _____. **Portaria-Segecex 15, de 9 de setembro de 2016.** Orienta acerca da classificação da informação quanto à restrição de acesso a peças e processos de controle externo e dispõe sobre o uso de solução de TI como instrumento de classificação. Brasília: TCU, 2016.

_____. _____. **Referencial Para Avaliação da Governança do Centro de Governo.** Brasília, TCU, 2016b.

_____. _____. **Manual de Auditoria Financeira.** Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2016c.

_____. _____. **Portaria-TCU 142, de 24 de junho de 2003.** Aprova a nova versão da Técnica de Auditoria Mapa de Processos. Brasília: TCU, 2003.

_____. _____. **Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011.** Altera o Anexo da Portaria-TCU 280/2010, que dispõe sobre as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Brasília: TCU, 2011.

_____. _____. **Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011.** Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução-TCU 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília: TCU, 2011b.

_____. _____. **Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a expedição e o monitoramento de deliberações que tratam de determinações,

recomendações e de ciência a unidades jurisdicionadas, no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.

_____. _____. **Resolução-TCU 269, de 25 de março de 2015**. Dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2015.

_____. _____. **Glossário de Termos do Controle Externo**, Brasil, 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/home.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

_____. _____. **Riscos e Auditoria: práticas desenvolvidas no TCU**. Disponível em: <Portal_TCU>controle_externo>normas_orientacoes>tecnicas_estudos>. Acesso em: 1º jul. 2015.

_____. _____. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, TCU, 2014.

_____. _____. **Referencial Para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília, TCU, 2014.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), (Org.). **Gerenciamento de riscos corporativos - estrutura integrada: sumário executivo e estrutura**. PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, 2006a. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso 1/07/2015.

_____. **Gerenciamento de riscos corporativos - estrutura integrada: Técnicas de Aplicação**. PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, 2006b. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acesso 1/07/2015.

_____. **COSO 2013 - Internal Control: Executive Summary**. Disponível em <[coso.org](http://www.coso.org)>. Acesso em: Jul. 2014.

INTOSAI. **Norma para Auditoria Operacional – ISSAI 3000**. Norma traduzida pelo Tribunal de Contas da União em 2017. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>. Acesso 19/07/2017.

_____. **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público - ISSAI 100.** Norma traduzida pelo Tribunal de Contas da União em 2015. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/issai-em-portugues.htm>. Acesso 1/7/2015.

_____. **Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional - ISSAI 300.** Norma traduzida pelo Tribunal de Contas da União em 2015. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/issai-em-portugues.htm>. Acesso 1/7/2015.

_____. **INTOSAI GOV 9130 – Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector: further information on entity risk management.** (2007). Disponível em http://www.issai.org/media/13341/intosai_gov_9130_e.pdf. Acesso em: Mar. 2015.

_____. Subcomitê de Normas de Controle Interno. **Diretrizes para Normas de Controle Interno do Setor Público – Informações Adicionais sobre Gestão de Risco nas Entidades. INTOSAI GOV 9130.** Áustria, 2007. Tradução: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília, 2013.

United States Government Accountability Office (GAO). **Standars for Internal Control in the Federal Government.** Exposure Draft. Estados Unidos, 2013.

