



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA ADJUNTA DE FISCALIZAÇÃO

RISCO E AUDITORIA

PRÁTICAS DESENVOLVIDAS NO

TCU

JANEIRO / 2006



SUMÁRIO

A Situação Problema.....	03
Conceitos Básicos	04
Níveis de uso de análise e de gerenciamento de risco	07
Aplicações no TCU	08
Matriz de Risco	09
Metodologia de Análise de Risco	16
Metodologia de Análise de Risco – Passos Práticos.....	18
Anexos	24



RISCO E AUDITORIA

Práticas Desenvolvidas no TCU

1. A SITUAÇÃO PROBLEMA

Em geral, as entidades encarregadas de atividades de fiscalização e auditoria não dispõem de recursos humanos e materiais suficientes para controlar tudo o tempo todo. Aliás, ainda que tal abundância de recursos lhe fosse disponibilizada, são raras as situações em que são economicamente justificáveis estratégias de fiscalização e auditoria de caráter universal.

Assim, tais entidades inescapavelmente devem tomar decisões quanto aos objetos de suas atividades de fiscalização (auditorias incluídas). A questão é quais critérios adotar para definir o que será fiscalizado e quando o será.

No âmbito da administração pública brasileira, o controle externo consubstancia-se nos tribunais de contas, nos níveis federal (TCU), estadual e, por vezes, municipal. Tais órgãos estão exatamente na situação acima descrita. São responsáveis pela fiscalização dos gastos de elevado número de entidades, detentoras de naturezas jurídicas as mais diversas, atuando nos mais variados campos da atividade humana.

Mais ainda, regra geral os tribunais de contas exercem outras competências além das auditorias, tais como o julgamento das contas dos gestores públicos e o exame dos atos de admissões e de concessões de pessoal.

Como resultado, os tribunais de contas, em termos objetivos, vivenciam a situação de limitação de recursos humanos que podem livremente alocar para trabalhos de auditoria, o que torna mais agudamente desafiadora a questão de como alocar esses recursos.

Também devemos acrescentar a esse cenário a crescente (e justa) demanda da sociedade por mais efetividade nas ações de controle. Não raro os órgãos de controle externo serão demandados a justificar as prioridades que adotam.

A metodologia de análise de risco pretende ser uma resposta a essa questão, tanto no que diz respeito à escolha dos órgãos e entidades que serão auditados, como no que se refere à definição do que auditar (objeto de auditoria) dentro das entidades.



2. CONCEITOS BÁSICOS

2.1 – RISCO

O conceito de risco apóia-se na definição de resultados que devem ser alcançados. Apresentamos a seguir dois conceitos de risco.

“Risco refere-se à incerteza que cerca eventos e resultados futuros. É a expressão da probabilidade e do impacto de um evento que tem potencial para influenciar a consecução dos objetivos de uma organização” (definição adotada pelo Treasury Board of Canada Secretariat – Secretaria do Tesouro do Canadá)

“(risco é) a volatilidade de resultados futuros.” (The Economist)

Dos anos 70 aos anos 90, o conceito de risco focalizava os eventos com potencial danoso aos objetivos perseguidos. Mais recentemente, novas definições de risco incluíram a assim chamada “vertente positiva”, os eventos com possível impacto positivo para a concretização dos objetivos. Em outras palavras, essa nova conceituação de risco inclui a idéia de oportunidade, a exemplo do segundo conceito acima transcrito.

Acompanhamos aqueles que não incluem a idéia de oportunidade no conceito de risco, em razão da confusão mental que isso pode causar. É mais intuitivo associar riscos a eventos de possível impacto negativo.

É fundamental compreender dois aspectos associados à idéia de risco: a **probabilidade de ocorrência** do evento e o seu **impacto** sobre os objetivos.

Um exemplo simples e corriqueiro serve de ilustração. Consideramos acidentes automobilísticos como eventos nocivos aos nossos objetivos de vida. Podemos adotar duas estratégias para lidar com o problema. Podemos aprender a dirigir defensivamente, e, desse modo, diminuir a probabilidade de nos envolvermos com acidentes, e podemos fazer um seguro, e assim minorar os impactos que um acidente terá sobre nossas finanças.

2.2 – ANÁLISE DE RISCO

A *Canadian Standards Association* oferece a seguinte definição de análise de risco:

“Uso sistemático de informações para identificar ameaças e estimar a probabilidade e a severidade de perda ou dano a indivíduos, populações, propriedades, meio ambiente ou outras coisas de valor” (CAN/CSA-Q850-97 – Risk Management: Guideline for Decision-Makers)

A realização de uma análise de risco para uma entidade envolve pelo menos dois passos essenciais, o mapeamento dos riscos e a avaliação dos mesmos.

2.2.1 – Mapeamento de Risco



Nessa etapa devem ser identificadas as áreas e/ou processos de trabalho internos que são os mais relevantes para a consecução dos objetivos da entidade, e identificar os riscos associados a essas áreas e processos. Também deve ser feito exame do ambiente externo, com a identificação dos stakeholders e demais agentes externos que interagem com a entidade e a elaboração de lista com os possíveis riscos externos.

Existem “check lists” que são úteis no processo de mapeamento dos riscos, pois ajudam a evitar que áreas ou itens importantes sejam esquecidos.

2.2.2 – Avaliação de risco

Listados todos os riscos internos e externos, o passo seguinte é avaliar cada um deles, em termos de probabilidade de ocorrência e impacto sobre os objetivos organizacionais. Tal análise pode ser qualitativa ou quantitativa, conforme ilustrado nos quadros abaixo.

		Consequência						
		Insignificante	Muito fraco	Fraco	Moderado	Forte	Muito forte	Catastrófico
Probabilidade	Quase certo	M	M	A	A	E	E	E
	Muito provável	M	M	M	A	A	E	E
	Provável	B	M	M	M	A	A	E
	Possível	B	B	M	M	M	A	A
	Improvável	I	B	B	M	M	M	A
	Muito improvável	I	B	B	B	M	M	M
	Raro	I	I	B	B	B	M	M

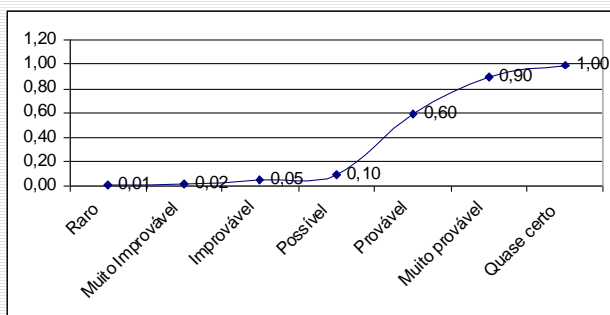
LEGENDA:
EXTREMO (E) - Roxo
ALTO (A) - Amarelo
MÉDIO (M) - Cinza
BAIXO (B) - Verde
INSIGNIFICANTE (I) - Azul

Matriz qualitativa de risco



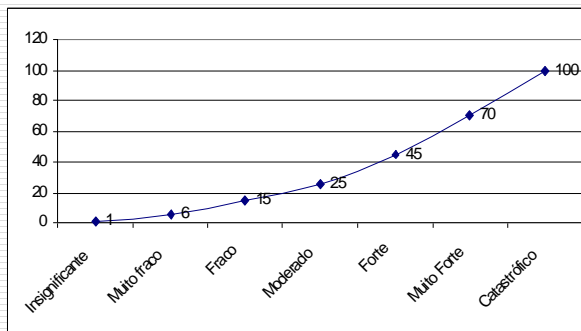
Raro	0,01
Muito Improvável	0,02
Improvável	0,05
Possível	0,10
Provável	0,60
Muito provável	0,90
Quase certo	1,00

PROBABILIDADES



Insignificante	1
Muito fraco	6
Fraco	15
Moderado	25
Forte	45
Muito forte	70
Catastrófico	100

CONSEQÜÊNCIAS





Matriz com Escala Quali-Quantitativa

		1	6	15	25	45	70	100
Probabilidade	1,00	1	6	15	25	45	70	100
	0,90	0,9	5,4	13,5	22,5	40,5	63	90
	0,60	0,6	3,6	9	15	27	42	60
	0,10	0,1	0,6	1,5	2,5	4,5	7	10
	0,05	0,05	0,3	0,75	1,25	2,25	3,5	5
	0,02	0,02	0,12	0,3	0,5	0,9	1,4	2
	0,01	0,01	0,06	0,15	0,25	0,45	0,7	1

2.3 – GERENCIAMENTO DE RISCO

É uma abordagem sistemática de tomada de decisões diante de incertezas sobre o futuro (Canadian Centre for Management Development). Após mapear e avaliar os riscos, os gestores devem tomar providências tendentes a eliminar ou pelo menos mitigar os riscos identificados.

Define-se como risco residual o risco que não pode ser mitigado pela ação gerencial.

3. NÍVEIS DE USO DE ANÁLISE E GERENCIAMENTO DE RISCO

Escolha de entidades: Os tribunais de contas ou mesmo as auditorias gerais em geral têm elevado número de entidades sob sua tutela fiscalizatória. Devido a limitações de recursos, não é possível auditar todos ao mesmo tempo (pelo menos no que diz respeito a auditorias operacionais). Assim, planos de auditoria devem ser elaborados. Para tanto, podem ser considerados os principais fatores de risco envolvendo a atuação da entidade de fiscalização superior e da sua clientela, de modo a permitir a seleção de entidades a partir de critérios de risco, relevância e materialidade. Um exemplo desse uso é a matriz de riscos do TCU.

Escolha de áreas: no caso de entidades complexas, de grande porte, devem ser escolhidas áreas ou temas dentro delas para trabalhos de fiscalização. Tal escolha pode ser feita a partir de análise de risco. O TCU desenvolveu metodologia para esse fim.



Critérios para realização de auditorias: identificadas entidades e áreas de risco, pode ser feita avaliação dos riscos de execução de cada auditoria específica, onde são examinadas questões como: a equipe tem os conhecimentos necessários? a entidade tem atitude cooperativa? Há risco de interrupção dos trabalhos antes da sua conclusão?

Projetos: projetos, por definição, têm produtos ou resultados definidos a serem alcançados. Assim, a abordagem de gerenciamento de riscos aplica-se à perfeição ao gerenciamento de projetos. O BID está desenvolvendo abordagem específica para implantar gestão de risco nos projetos que financia.

4. APLICAÇÕES NO TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem acompanhado a evolução do conceito de risco e buscado identificar a sua aplicação nas ações de controle externo. A vertente prática dos conceitos de risco em auditoria no Tribunal, no que se refere à área de controle externo, tem se apresentado, principalmente, pelo uso de duas ferramentas:

- a) A utilização da **Matriz de Risco** para a classificação de órgãos, municípios ou programas de governo, quanto à sua significância em termos de necessidade de controle;
- b) A utilização da **Metodologia de Análise de Risco** para a identificação de áreas/temas prioritários para fiscalização em uma determinada entidade ou programa de governo.

Em síntese, pode-se dizer que a ferramenta Matriz de Risco, ao ser aplicada, por exemplo, em um grupo de entidades jurisdicionadas, atribui uma pontuação a cada entidade e classifica-as em ordem indicativa de prioridade, fornecendo ao Tribunal um indício de que as entidades mais pontuadas apresentam, em tese, maior risco caso não sejam submetidas a ações de controle externo.

A Metodologia de Análise de Risco, por sua vez, é aplicada a uma determinada entidade previamente selecionada. Trata-se de um trabalho caracterizado como atividade de fiscalização, realizado por uma equipe de Analistas de Controle Externo e que produz um mapeamento amplo da entidade, identificando as áreas ou temas que devem ser priorizados em futuras ações de fiscalização desenvolvidas pelo Tribunal naquele órgão. A Metodologia pode ser aplicada também em programas de governo.

O TCU planeja incluir o conceito de risco em outras atividades, tais como identificação de fiscalizações a serem incluídas no plano anual, identificação de temas de maior significância para a ação do Tribunal na Administração Federal como um todo, identificação de fiscalizações de abrangência nacional e outros. Contudo, as ferramentas mencionadas (Matriz de Risco e Metodologia de Análise de Risco) são as que atualmente estão consolidadas e em aplicação na atividade-fim do TCU, e serão descritas nos capítulos seguintes deste material.



5. MATRIZ DE RISCO

HISTÓRICO

No exercício de 2001, um grupo de trabalho constituído pela Segecex (Secretaria Geral de Controle Externo) passou a desenvolver Projeto para elaboração de uma metodologia de planejamento da atividade-fim do Tribunal, considerando tendências mundiais no processo de planejamento de auditorias.

Como parte das atividades do Projeto, foi desenvolvida a ferramenta **Matriz de Risco**, que trabalha com a identificação de fatores de relevância, risco e materialidade inerentes a determinado órgão/entidade sujeito à fiscalização do Tribunal. Esses fatores, ponderados por critérios objetivos, permitem a classificação das unidades jurisdicionadas por ordem de prioridade para realização de auditorias.

A utilização da ferramenta fomentou o desenvolvimento de aplicativos voltados especificamente para outros entes jurisdicionados: a Matriz de Risco para Municípios, a Matriz de Risco para Programas de Governo e a Matriz de Risco para Processos de Pessoal.

Este material se concentrará nas matrizes voltadas para órgãos/entidades e municípios.

FINALIDADE

O objetivo da ferramenta Matriz de Risco é fornecer às Secretarias de Controle Externo (Secex) uma lista classificada em ordem de prioridade dos entes jurisdicionados. Esta classificação funciona como um indicativo de risco e como subsídio para a seleção de entidades que deverão ser fiscalizadas em um determinado período.

Assim, a ordem apresentada na Matriz de Risco deve ser considerada pelas Secex no momento da elaboração do Plano Semestral de Fiscalização. A princípio, as propostas das Secex devem contemplar a realização de fiscalizações nas entidades e municípios que aparecem nas primeiras posições da Matriz de Risco.

As Secex, com base na experiência e conhecimento de sua clientela, pode entender que a realização de fiscalizações em entidades não selecionadas pela Matriz de Risco é prioritária. Neste caso, a Secex justifica a não utilização da ordem indicativa de prioridade apresentada pelas Matrizes e inclui as fiscalizações no Plano.

MATRIZ DE RISCO PARA ÓRGÃOS/ENTIDADES

A Matriz de Risco que classifica entidades considera um conjunto de critérios que, multiplicados pelos pesos a eles atribuídos e somados, resultam na nota final da entidade, a qual será o parâmetro para o ordenamento dos órgãos.

Normalmente, a classificação é feita por Secretaria de Controle Externo (Secex), dentre as entidades que compõem sua clientela. Assim, a cada período de elaboração do Plano



de Fiscalização, as Secex registram os dados das entidades de sua clientela no sistema que gere a Matriz de Risco.

Os critérios utilizados na Matriz de Risco para órgãos/entidades, bem como a orientação sobre como preenchê-los, são apresentados a seguir:

1. Relevância da Unidade Jurisdicionada (UJ)

Este critério está decomposto em 5 subitens. Para cada Unidade Jurisdicionada, a Secex irá “marcar”, na tela do sistema, a opção “sim” ou “não”. Ao final do preenchimento o sistema gera a “nota” da UJ.

Os subitens do critério “relevância” são:

1. *As atividades a cargo da UJ são contempladas nos programas identificados como prioritários?*
O objetivo neste item é identificar se há previsão no PPA/LDO/LOA de programas que são geridos pela Unidade Jurisdicionada em análise. A Intranet do TCU disponibiliza um *link* para a relação dos programas prioritários, de acordo com a LDO. Deve-se, então, marcar este item caso as atividades da UJ estejam relacionadas com algum dos programas elencados na mencionada lista.
2. *O Congresso Nacional tem demonstrado interesse na atividade da Unidade Jurisdicionada?*
Deve ser considerada qualquer manifestação de interesse oriunda do Congresso que seja do conhecimento da Unidade Técnica, independente de encaminhamento oficial ao TCU ou da origem desse interesse (Comissões, CPI, Câmara, Senado, solicitações de parlamentares, etc).
3. *A atuação da UJ causa impacto social direto?*
Este é um critério subjetivo, que visa sinalizar a capacidade de o resultado do trabalho da Unidade Jurisdicionada gerar, diretamente, benefícios para a sociedade.
4. *A mídia tem divulgado falhas e/ou irregularidades na condução das atividades da Unidade Jurisdicionada?*
Deve-se identificar aqui se houve destaque na mídia para a unidade (se a unidade está sendo objeto de denúncias ou questionamentos por parte da mídia local, regional ou nacional, causando significativa repercussão).
5. *A UJ possui poder de regulação ?*
O Poder de Regulação (PR) da Unidade foi introduzido a partir do primeiro semestre de 2005. Ele indica se a Unidade pode estabelecer normas ou procedimentos que afetam diretamente o mercado e/ou a sociedade. O Poder de Regulação é um dos fatores teóricos relacionados ao risco de desvio ético, tendentes a produzir eventos de fraude e corrupção.
O PR de cada unidade é um atributo relativo e deverá ser representado, no futuro, por uma escala de valores. De início será utilizado apenas o critério de sim ou não. Assim, deverá ser marcado como tendo poder de regulação apenas



aquelas unidades em que tal fato for claro e inequívoco, pelo critério definido pela Secretaria.

2. Complexidade das atividades

Este critério possui 2 sub-itens do tipo “sim” ou “não”:

1. *A Unidade apresenta alto grau de especialização das operações/sistemas?*
Este item é marcado se as operações/sistemas relacionados à atividade-fim do órgão/entidade exigirem conhecimento singular e específico.
2. *A Unidade apresenta complexa estrutura organizacional?*
Este item deve ser assinalado caso a unidade possua muitos níveis hierárquicos e gerenciais e/ou se tiver atividades descentralizadas e/ou diversificadas.

3. Materialidade

O critério “materialidade” é marcado de acordo com uma escala de valores. A Secex preenche os dados referentes à despesa da UJ, e o sistema enquadra o valor em um dos intervalos.

1. recursos geridos pela unidade no exercício anterior

Todos os órgãos/entidades cuja despesa realizada no último exercício tenha superado R\$ 30 milhões devem ser cadastrados. Além desses, podem ser cadastrados outros a critério da Unidade Técnica (Secex).

Os órgãos/entidades participantes do SIAFI terão seus valores obtidos desse sistema e não poderão ser alterados pelo usuário. A despesa executada das demais UJ deverá ser preenchida/atualizada pelo usuário com os dados informados nas contas do respectivo exercício.

O sistema desenvolverá uma escala, com base nos valores informados relativos à maior e à menor despesa realizada, cuja amplitude (A) será dada pela expressão abaixo:

$$A = \frac{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}{5^*}$$

* nº de intervalos

valor máximo = maior valor da despesa executada

valor mínimo = menor valor da despesa executada

Exemplificando, se em determinada Secretaria o valor máximo da despesa das unidades de sua clientela for igual a R\$ 100.000.000,00 e o valor mínimo for igual a R\$ 40.000.000,00, a amplitude do intervalo será igual a $(100.000.000 - 40.000.000) / 5$, ou seja, 12.000.000.

Assim, os intervalos serão:

$I_1 = (\text{de R\$ } 40.000.000,00 \text{ ou inferior até R\$ } 52.000.000,00)$



- I₂ = (de R\$ 52.000.001,00 até R\$ 64.000.000,00)
- I₃ = (de R\$ 64.000.001,00 até R\$ 76.000.000,00)
- I₄ = (de R\$ 76.000.001,00 até R\$ 88.000.000,00)
- I₅ = (de R\$ 88.000.001,00 até R\$ 100.000.000,00 ou superior)

Caso alguma despesa alcance valor muito superior ou muito inferior em relação às demais despesas, será descartada no cálculo dos intervalos.

Assim, voltando ao exemplo, se alguma unidade apresentasse um valor de despesa realizada de, digamos, R\$ 1.000.000.000,00, esse valor não seria incluído para fins de cálculo da amplitude dos intervalos. No entanto, a unidade estaria automaticamente incluída no último intervalo, I₅.

2. Poder de Compra

O Poder de Compra (PC) da Unidade foi introduzido a partir do primeiro semestre de 2005. Ele indica quanto da despesa executada da entidade foi gasto com a aquisição de produtos e serviços. O Poder de Compra é um dos fatores teóricos relacionados ao risco de desvio ético, tendentes a produzir eventos de fraude e corrupção.

As entidades participantes do SIAFI tem seu PC calculado a partir daquele sistema. As UJ não participantes tem seu PC calculado com base na média do PC das participantes, o que correspondeu, para o primeiro semestre de 2005, a 6,36% do valor da despesa executada (item 1). O valor do PC calculado para essas unidades poderá ser alterado com os dados obtidos nas Contas da entidade, a critério da Secretaria, caso o valor calculado se mostre inadequado para aquela entidade, utilizando, como base, o valor dos recursos geridos menos as despesas com pessoal.

O método utilizado para a distribuição dos valores em classes de frequência (intervalos) foi o mesmo aplicado no item “a” supra.

4. Tempo decorrido desde a última auditoria (tempestividade)

Para este critério, a Secex preenche o campo de acordo com a data da última auditoria realizada. O sistema pontua mais as entidades que passaram por auditorias há mais tempo.

Para o preenchimento deste campo, não devem ser considerados os casos de inspeções, acompanhamentos, monitoramentos ou diligências, mas tão somente auditorias (inclusive as de natureza operacional).

5. Irregularidades que ensejaram proposta de multa ou citação

Para este critério, devem ser considerados os processos com proposta final de multa ou citação na Secretaria (ou seja, com despacho do Secretário). O sistema pontua mais as entidades que receberam mais propostas de multa ou citação



MATRIZ DE RISCO PARA MUNICÍPIOS

Esta Matriz de Risco específica é aplicada para a priorização de municípios a serem auditados dentro da clientela de cada Secretaria nos Estados.

Caso algum município considerado crítico pela Secretaria não seja incluído dentre os selecionados para serem auditados com a utilização da metodologia descrita, a Secretaria poderá sugerir sua inclusão, apresentando as motivações pertinentes para a realização de auditoria naquele município.

A seguir são comentados, onde cabível, os fatores a serem utilizados para o preenchimento da matriz.

1. Relevância do Município

- a. **Índice de Desenvolvimento Humano**
O objetivo deste item é identificar os municípios mais carentes na área social (assistência social, educação, saúde, emprego, etc).
Esse índice mede o grau de desenvolvimento de uma região/município, baseado em critérios como renda e infra-estrutura.
Dessa forma, a Matriz de Risco estará avaliando o grau de desenvolvimento do município, dando prioridade às cidades com um índice de desenvolvimento menor, ou seja, aquelas nas quais qualquer irregularidade, desperdício ou ineficiência na aplicação de recursos gera maiores prejuízos sociais.
Os dados são pré-definidos e não podem ser alterados pelo usuário.
- b. **Denúncias na mídia estadual ou nacional sobre o Município**
Deve-se identificar aqui se houve destaque na mídia para o município (se o município está sendo objeto de denúncias ou questionamentos por parte da mídia estadual ou nacional, causando significativa repercussão).
- c. **Impedimentos com relação ao município no TCE/TCM**
Deve-se marcar essa opção se for do conhecimento da Secretaria qualquer irregularidade ou pendência em relação ao município no Tribunal de Contas do Estado ou, se for o caso, no Tribunal de Contas do Município, ocorrida no exercício anterior.

2. Materialidade (recursos transferidos para o município)

A materialidade dos municípios será medida por meio dos seguintes fatores:

- a. *População para cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*: população utilizada para os repasses do FPM. Não pode ser alterado pelo usuário.
- b. *Repasses Federais: Valor total dos convênios em vigor*: corresponde à soma dos valores de todos os convênios vigentes. Não pode ser alterado pelo usuário.
- c. *Bolsa-Família*: valor repassado para o município relativo ao programa Bolsa-Família. Não pode ser alterado pelo usuário.



Os dados referentes à materialidade são inseridos previamente. As informações com relação ao valor total dos convênios em vigor estão apresentadas apenas para os municípios cujo montante ultrapassa o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Os demais critérios são para todos os municípios.

Considerando a dificuldade operacional de se informar dados referentes a todos os municípios do Estado, é facultado preencher, pelo menos, os campos referentes aos 10 primeiros municípios listados pelo sistema, os quais administram os 5 maiores valores totais de convênios em vigor e, ainda, os 5 mais populosos. Além desses, podem ser informados outros municípios a critério da Unidade Técnica.

Para facilitar o cadastramento, o sistema apresenta os municípios na ordem correta, ou seja, os cinco primeiros correspondem aos 5 maiores em valor de convênios e os seguintes estão classificados por população.

Nem todos os recursos federais geridos pelos municípios são considerados na Matriz. Transferências realizadas por meio de outro instrumento que não convênio são de difícil consolidação e, portanto, escapam ao cálculo da materialidade. Isso não significa, no entanto, que as auditorias propostas devam restringir-se à análise dos recursos informados. Outras fontes e formas de repasse podem ser também abrangidas, a critério da Secretaria. Caso haja utilização de outros critérios que resultem em mudança da ordem de classificação, tal fato deverá ser comunicado à Secretaria Adjunta de Fiscalização (unidade no TCU que consolida o Plano de Fiscalização), junto com as demais justificativas sobre mudança de ordem.

Para as componentes relativas à materialidade, o sistema desenvolverá uma escala idêntica à descrita nas instruções da Matriz de Risco de Órgãos/Entidades.

1. Tempo decorrido desde a última auditoria (tempestividade)

Para o preenchimento deste campo, não devem ser considerados os casos de inspeções, acompanhamentos ou diligências, mas tão somente auditorias (inclusive as de natureza operacional).

2. Irregularidades que ensejaram proposta de multa ou citação

Devem ser considerados os processos com proposta final na Secretaria (despacho do Secretário), conforme a tabela constante da matriz.

ESTRUTURA DA MATRIZ DE RISCO

A seguir é apresentada a estrutura básica da Matriz de Risco utilizada no TCU. Os dados constantes da Matriz, apresentados no item anterior, são preenchidos via sistema, através da Intranet-TCU.



MATRIZ DE RISCO – SECEX SEDE E ESTADOS – SELEÇÃO DE ÓRGÃOS/ENTIDADES			
INDICADORES	PONTOS	PESO	TOTAL^(*)
1- Relevância da Unidade Jurisdicionada (UJ)		25	25
1.1 Áreas/temas considerados prioritários na LDO	10		2,5
1.2 Áreas/temas de interesse do CN (inclusive CPIs)	30		7,5
1.3 Impacto social das atividades da UJ	30		7,5
1.4 Denúncias na mídia sobre a UJ	20		5
1.5 Poder de Regulação da UJ	10		2,5
2-Complexidade das atividades		15	15
2.1 Grau de especialização das operações/sistemas envolvidos	50		7,5
2.2 Complexidade das estruturas organizacionais	50		7,5
3- Materialidade (recursos geridos pela UJ)			
3.1 Despesa Executada		15	15
3.1.1 Intervalo 1	20		3
3.1.2 Intervalo 2	40		6
3.1.3 Intervalo 3	60		9
3.1.4 Intervalo 4	80		12
3.1.5 Intervalo 5	100		15
3.2 Poder de Compra		10	10
3.2.1 Intervalo 1	20		2
3.2.2 Intervalo 2	40		4
3.2.3 Intervalo 3	60		6
3.2.4 Intervalo 4	80		8
3.2.5 Intervalo 5	100		10
4- Tempo decorrido desde a última auditoria		15	15
4.1 Mais de 36 meses	100		15
4.2 De 24 a 36 meses	75		11,25
4.3 De 12 a 24 meses	50		7,5
4.4 De 0 a 12 meses	25		3,75
5-Irregularidades que ensejaram proposta de multa ou citação (limite=100 pontos)		20	20
5.1 cada proposta de multa/citação no último exercício	50		10
5.2 cada proposta de multa/citação no penúltimo exercício	35		7
5.3 cada proposta de multa/citação no antepenúltimo exercício	20		4



METODOLOGIA DE ANÁLISE DE RISCO

A Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis - implementou no Tribunal a Metodologia de Análise de Risco, desenvolvida no âmbito do acordo de cooperação técnica firmado entre o TCU e a Fundação Canadense de Auditoria Integral (CCAF), no período de agosto/2000 a junho/2001.

A metodologia tem como principal objetivo a identificação de áreas/temas que, por apresentarem riscos à consecução dos objetivos da entidade, devem ser priorizadas em futuras ações de fiscalização do Tribunal, funcionando, assim, como uma ferramenta que subsidia o planejamento de auditorias para uma determinada entidade.

O produto final da aplicação da metodologia em uma entidade é a consecução de um rol das principais áreas ou temas a serem objeto de ações fiscalizadoras por parte do TCU, nas suas diversas modalidades (auditorias operacional, de conformidade, de sistemas, acompanhamentos, etc), em ordem de prioridade, explicitando as razões para tanto.

Ademais, o mapeamento da entidade realizado durante aplicação da metodologia e a identificação das principais áreas de risco são informações que poderão ser utilizadas tanto por outras equipes do Tribunal (como memória da Entidade) como pela equipe que realizou os trabalhos, na oportunidade de antecipar ao gestor a discussão sobre áreas que merecem atenção por indícios de risco, possibilitando que se adiante a adoção de providências que contribuirão para o aprimoramento das atividades do órgão.

Segundo as definições do novo Regimento Interno do TCU (art. 238), o instrumento de fiscalização que se enquadra na aplicação da metodologia é o Levantamento.

A partir do 2º semestre de 2001 a Adfis introduziu a implantação da metodologia por meio de experiências piloto realizadas na Infraero, Anvisa e BNDES. Foram efetuados Levantamentos de Auditoria seguindo as etapas da metodologia proposta para a análise de risco (pesquisa inicial, entrevistas internas e externas, visitas técnicas, identificação de áreas de risco e proposição de áreas/temas prioritários de fiscalização).

RESULTADOS DAS EXPERIÊNCIAS PILOTO

Como resultado das experiências piloto, as equipes puderam apresentar um elenco de propostas de fiscalização que poderão balizar o planejamento das auditorias a serem realizadas naquelas entidades. A aplicabilidade da metodologia pode ser aferida pela aprovação de auditorias propostas pelos trabalhos realizados tanto na Infraero (auditoria na concessão de áreas comerciais em aeroportos) como na Anvisa (auditoria na área de medicamentos).

Com relação à aplicação da metodologia na Anvisa, o Exmº Sr. Ministro Relator Marcos Vilaça, no item 19 do seu voto relativo ao processo 005.270/2002-5, descreveu :

“Impende consignar que a metodologia de Análise de Risco mostra-se interessante ferramenta de trabalho para o Tribunal de Contas da União, uma vez que, entre outras virtudes, permite conhecer melhor as entidades auditadas, oferece maior precisão na



identificação das áreas de risco que merecem exame e aponta a modalidade de fiscalização mais apropriada para cada entidade. Portanto, pode ser de grande valia para o planejamento de auditorias do TCU.”

O Exmº Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, Relator do processo de Levantamento de Auditoria com aplicação da metodologia na Infraero, nos itens 3 e 4 do seu voto relativo ao processo 016.416/2001-1, observou:

“O Relatório produzido pela Equipe, a qual congratulo pelo trabalho realizado, ao permitir uma visão geral da entidade a ser auditada no cumprimento de sua missão institucional, revela-se essencial na fixação de diretrizes e metas para o desempenho das competências desta Corte, com a eficiência, a eficácia e a economicidade esperadas pela sociedade brasileira, especialmente se considerarmos a necessidade de maximização de resultados na utilização de seus recursos materiais, humanos, financeiros, sabidamente escassos. Um planejamento detalhado das atividades a serem desenvolvidas, não existe dúvida, propiciará a este Tribunal o direcionamento de seus trabalhos de fiscalização e acompanhamento para as questões de maior relevância..(...)”

A Adfis, em concordância com os pareceres dos Ministros Relatores descritos acima, entende que a aplicação da metodologia tem trazido valiosos benefícios: ampla visão da entidade, conhecimento das suas principais ações para a consecução dos objetivos institucionais, identificação de áreas relevantes e que apresentam risco para o cumprimento da missão, levantamento de auditorias prioritárias que poderão nortear as atividades da Unidade Técnica com relação à entidade para os próximos planos de auditoria.

POTENCIAIS ENTIDADES PARA A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA

Apesar dos benefícios apresentados, a Adfis entende que, pelas características da metodologia e pelos custos de realização (normalmente envolve uma equipe de pelo menos 2 ACEs pelo período de cerca de 8 semanas), a sua aplicação deve a princípio limitar-se a entidades de grande porte e/ou alto grau de complexidade/descentralização, ou ainda a entidades cuja atividade possa produzir um grande impacto na sociedade (caso da Anvisa).

Buscou-se, assim, estabelecer critérios que pudessem selecionar um conjunto de entidades para a aplicação de levantamento de auditoria com a aplicação da metodologia. Neste primeiro ensaio, os critérios utilizados para selecionar entidades para a aplicação da metodologia foram:

- Pontuação maior ou igual a 60 na Matriz de Risco
- Despesa executada acima de R\$ 500 milhões (Sede) e R\$ 150 milhões (Estados)
- Relevância social da atividade-fim da entidade

A pontuação na Matriz de Risco na verdade já considera os critérios *relevância da atividade do órgão, complexidade, materialidade, histórico de irregularidades recentes e tempo desde a última auditoria*. Uma alta pontuação na Matriz é um indício de que a entidade é representativa com relação à maior parte dos critérios citados.

Como o número de entidades que atendem ao critério da pontuação na Matriz de Risco ainda é relativamente elevado, utilizou-se o critério da despesa executada como um segundo filtro para que a amostra não fique super dimensionada.



Por outro lado, o critério da relevância social da atividade-fim da entidade permite que um órgão não qualificado na Matriz seja inserido pelo impacto de suas ações na sociedade. A relevância da atividade-fim da entidade para a sociedade foi considerada pelo enquadramento nas áreas de saúde, educação, segurança pública, previdência social, transporte e energia.

Assim, seguindo esses critérios, obtém-se um conjunto de cerca de 30 entidades nas quais seria aplicada a Metodologia de Análise de Risco. O Tribunal tem aplicado a metodologia nestas entidades de acordo com a conveniência e oportunidade. Até dezembro de 2005 foram realizadas 11 aplicações, nas entidades elencadas a seguir:

- Infraero
- Anvisa
- BNDES
- Programa Fome Zero
- DNIT
- Banco do Nordeste do Brasil
- Manaus Energia
- CHESF
- CEF
- Departamento de Polícia Federal
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul

ETAPAS DA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE RISCO – PASSOS PRÁTICOS

A seguir são apresentados os passos práticos para a realização de Levantamento de Auditoria (conforme RI/TCU, art. 238) com aplicação da Metodologia de Análise de Risco em uma unidade jurisdicionada, com o objetivo de selecionar áreas prioritárias para fiscalização pelo Tribunal.

I – PESQUISA INICIAL – fase planejamento

Na fase inicial do Planejamento da Fiscalização, deve ser realizada uma pesquisa institucional para levantar os principais dados e documentos que proporcionarão o entendimento da missão, dos objetivos e das principais ações/processos desenvolvidos pela entidade, bem como do histórico recente de determinações do Tribunal. A pesquisa seguirá as seguintes **etapas**:

- Pesquisa das fiscalizações realizadas na entidade nos últimos 2 anos, inclusive recolhendo informações com as equipes de fiscalização
- Pesquisa da *home page* da entidade
- Pesquisa das publicações na imprensa (*clipping*) sobre a entidade, nos últimos 3 meses
- Solicitação à entidade dos seguintes documentos, dentre outros: Lei de criação, Estatuto/Regimento Interno, Organograma descrevendo as atribuições dos principais níveis gerenciais, Planejamento Estratégico, Plano de Ação, Plano e Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna, Atas das reuniões da Diretoria/Conselho Colegiado



II – LEITURA DOS DOCUMENTOS INICIAIS - fase planejamento

Ainda na fase de planejamento, a equipe deve buscar o máximo de conhecimento da entidade e das ações desenvolvidas/planejadas para o cumprimento dos objetivos e da missão institucional.

Após a análise dos documentos, a equipe deve produzir o relatório de planejamento, o qual apresentará de forma sintética as **seguintes informações**:

- identificação da missão e dos objetivos da entidade
- identificação e descrição das principais áreas de negócios
- identificação das principais linhas de produção/de serviços
- identificação das possíveis fontes externas (agentes externos que interagem com a entidade, como fornecedores, clientes, associações, sindicatos etc) a serem entrevistadas
- seleção prévia das pessoas da entidade a serem entrevistadas inicialmente (público interno)
- elaboração dos questionários, por entrevistado (vide Anexos II e III)
- dificuldades eventualmente encontradas
- plano de trabalho para as fases seguintes (execução e relatório)
- previsão de viagens, se for o caso
- proposta de solicitação de documentos complementares, se necessário

Um exemplo de relatório de planejamento é apresentado no Anexo I.

III - ENTREVISTAS COM O PÚBLICO INTERNO – fase execução

A equipe deve manter em mente que o objetivo desta etapa é o entendimento da entidade e a percepção de indícios que apontem para a identificação de áreas que apresentam riscos à consecução dos objetivos da entidade e cujos controles não são suficientes para eliminar/minimizar esses riscos.

Dentre os selecionados para as entrevistas, é importante que constem o Presidente, os membros da Diretoria Colegiada e o responsável pela auditoria interna. A equipe deve ter o cuidado de não concentrar a entrevista com o Presidente (ou autoridade máxima) em aspectos muito técnicos ou muito específicos de uma determinada área, procurando tratar genericamente das áreas mais relevantes para o cumprimento da missão e os objetivos da entidade como um todo.

A equipe deve se apresentar à diretoria da empresa esclarecendo que se trata de um trabalho cujo foco é o alcance dos objetivos e o cumprimento da missão institucional, e que o Tribunal está buscando o aprimoramento da organização pública identificando as áreas de maior risco para priorizar suas ações de fiscalização.

Sempre que a equipe identificar um indício de risco, deve também procurar levantar elementos que documentem ou comprovem a existência desse indício, tais como dados, planilhas, relatórios, tabelas, documentos etc.

Se a equipe perceber a existência de um processo relevante relacionado com a



consecução dos objetivos da entidade, pode optar pela elaboração do Mapa de Processo com a participação do entrevistado, para facilitar a identificação de pontos de risco (vide instruções sobre Mapa de Processos na página da Seprog na Intranet – Técnica – Mapa de Processos).

É aconselhável que as entrevistas sejam feitas pelo menos em dupla, e que a equipe estipule um ACE que esteja mais direcionado para conduzir a entrevista e um outro responsável por fazer as anotações.

Observa-se ainda que, no caso de indisponibilidade de a gerência de uma determinada área da entidade para realização de uma entrevista, a equipe deve buscar levantar as informações e aplicar o questionário com um outro funcionário da área (substituto do gerente ou outro técnico que responda pelo setor).

Recomenda-se também que, à medida que as entrevistas forem sendo realizadas, a equipe procure ratificar os riscos já identificados em entrevistas anteriores, sem prejuízo de se aferir novos riscos.

Ao final desta etapa a equipe deve produzir as seguintes informações:

- anotações dos resultados das entrevistas
- indícios de risco, se possível com dados que os relatem
- seleção de áreas da entidade para visitas técnicas, se necessário
- seleção de documentos a serem solicitados, se for o caso

As informações acima serão registradas no papel de trabalho denominado “extrato de entrevista”. Os extratos serão redigidos para cada entrevista e seguirão o modelo constante do Anexo IV.

Outras recomendações sobre a condução das entrevistas podem ser encontradas na página da Adfis na Intranet, documento “Técnicas de Entrevista para Auditorias” (<http://srv-inet2/publicacoes/adfis/Tecnicas/TecnicasEntrevistaAuditorias.pdf>).

IV – VISITAS TÉCNICAS – fase execução

Durante a execução das etapas anteriores, a equipe pode perceber a necessidade de realizar visitas técnicas a determinadas áreas da entidade.

As visitas técnicas permitem verificar *in loco* o funcionamento ou operação de uma atividade ou processo identificado como relevante para a consecução dos objetivos institucionais.

A título de exemplo, no caso da experiência piloto na Infraero, a equipe visitou as áreas Comercial e de Carga de três aeroportos. Já no caso da Anvisa, a equipe esteve nas Secretarias Estaduais de Saúde e na representação dos Laboratórios de Saúde Pública.

Tendo optado por realizar visitas técnicas, a equipe deve preparar questionários e procurar informações que complementem e ratifiquem os indícios de risco apontados na etapa anterior.



V – SELEÇÃO DOS AGENTES EXTERNOS – fase execução

Com base no conhecimento das principais atividades e dos principais clientes e parceiros com que a entidade deve se relacionar para cumprir seus objetivos, a equipe deve então selecionar os agentes externos que serão entrevistados.

É razoável que a equipe não selecione uma grande quantidade de agentes externos, procurando concentrar-se nos agentes relacionados com as atividades relevantes da entidade auditada e nos que tem maior potencial de fornecer informações a respeito da entidade. Também é recomendável que a equipe considere os fatores *proximidade* e *custo da visita* na seleção dos agentes externos.

Outro ponto que deve ser considerado na seleção de agentes externos é a diversidade dos entrevistados, ou seja, a equipe deve procurar, na medida do possível, selecionar agentes de maneira que todos os segmentos importantes e correlacionados com as atividades relevantes da entidade sejam contemplados (associações, representantes da sociedade, especialistas/acadêmicos, empresas privadas, ONGs, multinacionais etc).

Uma boa fonte de indicação de agentes externos é a própria entidade. Assim, nas entrevistas com o público interno, em especial as realizadas com os níveis gerenciais mais altos, sugere-se perguntar quais os agentes externos que mais contribuem ou participam das atividades da entidade (vide exemplos de questionários, nos Anexos II e III).

A experiência em Levantamentos já realizados tem demonstrado que os agentes mais relevantes são normalmente citados/indicados por mais de uma fonte/entrevistado.

VI – ENTREVISTAS COM OS AGENTES EXTERNOS – fase execução

Os questionários para esta etapa devem ser elaborados buscando a identificação ou confirmação de áreas/temas de risco da entidade. Deve-se priorizar questões referentes a atividades/ações relacionadas com a missão e os objetivos da entidade auditada, evitando o aprofundamento em questões técnicas ou operacionais do agente externo que não interagem com as atividades do auditado.

Deve-se deixar claro para o agente externo visitado que não se trata de uma auditoria naquela instituição, mesmo porque pode se tratar de uma organização privada. A equipe deve explicar brevemente sobre os objetivos da metodologia aplicada e cientificar ao entrevistado que o intuito da visita é recolher informações e dados sobre as atividades da entidade auditada.

Ao final desta etapa devem ser produzidos os extratos de entrevistas, nos moldes do modelo constante do Anexo IV, apresentando as seguintes informações:

- anotações dos resultados das entrevistas
- indícios de risco, se possível com dados que os relatem



Muitas vezes, na ocasião da solicitação da entrevista com o agente externo, é solicitado à equipe que encaminhe uma requisição, por escrito, contemplando uma descrição do trabalho que está sendo realizado e o objetivo da entrevista. A equipe poderá, se for o caso, utilizar o modelo de solicitação de entrevista a agentes externos, constante do Anexo V.

VII – IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO – fase execução

Após as fases de pesquisa, entrevistas e visitas a agentes externos, a equipe estará em condições de identificar as áreas e/ou temas que apresentam riscos para a consecução dos objetivos da entidade.

O produto desta fase é a
descrição dos riscos identificados e dos fundamentos
que levaram a equipe a caracterizar aquelas áreas como de risco.

Ao completar esta etapa, a equipe deve elaborar um resumo das áreas de risco identificadas e apresentar estas conclusões à gerência da entidade, por meio de uma reunião de encerramento. O objetivo da reunião é validar as conclusões com o pessoal da própria entidade.

A equipe deve avaliar a conveniência de encaminhar aos gestores as conclusões do levantamento oficialmente ou mesmo por escrito. De qualquer forma, a equipe deve esclarecer que as conclusões até este ponto são preliminares, e que os pontos de risco apontados não necessariamente acarretarão propostas de auditorias, pois serão analisadas ainda outras variáveis, como níveis de controle interno, trabalhos já realizados ou em andamento no Tribunal ou em outros órgãos de controle, Planejamento Estratégico do TCU e prioridades de governo, conveniência e oportunidade de realização de fiscalizações nas áreas de risco apontadas.

VIII – IDENTIFICAÇÃO DO TIPO DE FISCALIZAÇÃO A SER REALIZADA

Tendo sido identificadas as áreas de risco, a equipe fará então uma espécie de minuta da proposta de encaminhamento do trabalho de levantamento de auditoria (no final da fase de execução/início da fase de relatório).

Para cada área de risco identificada, será apontada uma proposta de ação de fiscalização (inspeção, auditoria de conformidade, auditoria de natureza operacional, auditoria de sistemas, auditoria de pessoal, auditoria de obras, acompanhamento etc).

A equipe deve considerar a possibilidade de uma determinada área de risco não ensejar uma proposta de fiscalização, por estar satisfatoriamente controlada ou por já estar sendo objeto de outras fiscalizações no Tribunal, ou ainda por estar contemplada em ações de controle de outras organizações.

A equipe deve ainda confrontar as propostas de fiscalização com a competência do TCU, o planejamento estratégico e as metas do Tribunal.

Feita esta “primeira versão” da proposta de encaminhamento, a equipe deve então



discuti-la com os titulares das Unidades Técnicas envolvidas nas fiscalizações recomendadas, com o objetivo de avaliara a conveniência e a oportunidade de realização dos trabalhos propostos.

Os **produtos** desta etapa são, então, os seguintes:

- minuta da proposta de encaminhamento, contendo o tipo de fiscalização, a área a ser fiscalizada e a motivação de cada proposta
- reunião da equipe com os titulares das Unidades Técnicas envolvidas nas fiscalizações propostas para discussão da minuta

IX – ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

Tendo em vista as experiências da aplicação da metodologia em outras entidades, é recomendável que o relatório de levantamento de auditoria contenha pelo menos os seguintes tópicos:

- **introdução** – descrição da motivação do levantamento de auditoria
- **objetivos da auditoria** (síntese)
- **aplicação da metodologia** – descrição sumária das etapas/procedimentos da metodologia aplicados na entidade durante a execução dos trabalhos
- **descrição da entidade** – relato resumido da missão, objetivos e principais atividades
- **análise e gerenciamento de risco** – descrição dos fatores (internos e externos) e áreas de risco identificados pela equipe, bem como do gerenciamento/controle executado pela entidade para monitorar os riscos apontados
- **temas prioritários para fiscalização** – descrição dos temas prioritários para fiscalização, enumerados em ordem decrescente de prioridade
- **proposta de encaminhamento** – apresentação das ações de fiscalização a serem realizadas na entidade e incluídas nos próximos Planos de Fiscalização.

ACOMPANHAMENTO DOS TRABALHOS

O desenvolvimento dos trabalhos realizados pela equipe deve ser acompanhado, a cada etapa, pelo supervisor da fiscalização. Sugere-se que o acompanhamento seja realizado por meio dos seguintes instrumentos:

- *Relatório de Planejamento*, para as atividades desenvolvidas durante o planejamento.
- *Relatório de Progressos*, para as etapas seguintes. Semanalmente a equipe pode agendar uma breve reunião com o supervisor para apresentação do Relatório de Progressos e discussão das conclusões preliminares e das atividades realizadas e planejadas para as próximas semanas.

O Relatório de Progressos é um instrumento que contém, de forma sucinta, as atividades realizadas até o momento, as atividades planejadas para a semana seguinte, as conclusões preliminares e os riscos/dificuldades que se apresentaram durante a realização da fiscalização. Um modelo do Relatório de Progressos é apresentado no Anexo VI.



ANEXO I – Exemplo de Relatório de Planejamento

RELATÓRIO DE PLANEJAMENTO

LEVANTAMENTO

COM APLICAÇÃO DA

METODOLOGIA DE ANÁLISE DE RISCO

NO

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

TC n.º 014.639/2003-4

Fiscalis n.º 1007/2003

Período da fiscalização: de 25.08.2003 a 17.10.2003

Composição da equipe: Fernando Saraiva Magalhães – Matr. 4225-0 (Coordenador)

Éric Bragança da Silva – Matr. 4564-0

Cilma Helena V. B. Ferreira – Matr. 2809-6

Maurício Laurentino de Mesquita – Matr. 3826-1

**Brasília
SETEMBRO/2003**

1. INTRODUÇÃO

A Adfis, por meio do Memorando Circular nº 37/2003, comunicou às Unidades Técnicas da implantação do Plano de Ação para aplicação da Metodologia de Análise de Risco nas principais entidades jurisdicionadas pelo Tribunal, solicitando às Secretarias que se manifestassem sobre a disponibilidade para participação do mencionado Plano.

Em resposta à convocação da Adfis, a 1ª SECEX, pelo Memorando nº 74/2003, posicionou-se no sentido de incluir o DNIT no Plano para aplicação da metodologia no 1º semestre de 2003. Adfis, confirmando as entidades selecionadas, incluiu o DNIT no Plano de Ação e também no Plano de Fiscalização 2003/2, Fiscalis, 1007/2003, para a realização do Levantamento com aplicação da Metodologia.

Os trabalhos foram programados para serem realizados de 25/agosto a 17/outubro, com participação da 1ª SECEX e da Adfis, como consultora, no papel de repassadora do conhecimento sobre a metodologia. A equipe foi então designada pela Portaria 1348/2003.

Metodologia

A metodologia a ser adotada no levantamento será a “Metodologia de Análise de Risco”, cujo objetivo geral é selecionar temas ou áreas prioritárias de fiscalização, a partir da elaboração de um diagnóstico das principais atividades desenvolvidas e/ou planejadas para o DNIT e da identificação de fatores que possam comprometer a consecução de seus objetivos.

Por meio da análise de informações e documentos da entidade, bem como do conhecimento das políticas e áreas mais relevantes para a consecução de seus objetivos, a metodologia fornece importante subsídio ao planejamento das ações de fiscalização do Tribunal.

Importante ressaltar que parte essencial da metodologia consistirá em entrevista com os dirigentes e técnicos do DNIT e com os atores-chave (Agentes Externos) que de alguma forma participam das atividades-fim da entidade.

Um objetivo adicional da metodologia é proporcionar aos membros da equipe um conhecimento amplo da entidade, de forma que possa subsidiar outros analistas que futuramente venham a desenvolver atividades de fiscalização na entidade.

O produto final dos trabalhos consiste, assim, de uma lista de ações de fiscalização (auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos etc) que reflita quais são as áreas/temas onde o Tribunal deve atuar prioritariamente, indicando, em cada item da lista, o instrumento de fiscalização a ser utilizado em cada área apontada.



2. PLANEJAMENTO DO LEVANTAMENTO

2.1 Atividades contempladas na fase de planejamento

Na primeira etapa do planejamento, foram identificados, a partir de dados extraídos do site do DNIT e de informações contidas nas contas da entidade e nos arquivos da 1ª Secex, a missão institucional e os principais objetivos do DNIT, bem como as principais atividades desenvolvidas pelo órgão para o atingimento destes objetivos.

Em seguida, como meio de complementar a identificação das informações acima, buscou-se disponibilizar os principais documentos que continham dados relevantes sobre a entidade, tais como:

- Organograma descritivo;
- Regimento Interno atualizado;
- Atas das reuniões dos Conselhos Diretos e de Administração;
- Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna;
- Plano Anual das Atividades de Auditoria Interna.

A equipe encaminhou à diretoria do DNIT ofício de requisição (vide anexo) solicitando os documentos acima e também a disponibilização dos diretores para uma entrevista durante a primeira semana da fase de execução.

As entrevistas com os Diretores foi agendada conforme tabela abaixo:

Data	Horário	Entrevistado
08/09	09:30	Diretor de Infra-estrutura Terrestre
08/09	15:00	Diretor de Administração e Finanças
08/09	16:30	Diretor de Planejamento e Projetos
09/09	09:00	Diretor-Geral
09/09	15:00	Procurador-Geral
10/09	10:00	Corregedoria
10/09	15:00	Chefe da Auditoria
11/09	10:00	Diretor de Intra-estrutura Aquaviária

Os questionários referentes a cada uma das entrevistas agendadas foram elaborados pela equipe, conforme anexo.

Ainda na fase de planejamento, foi realizada uma reunião com os Diretores do DNIT, oportunidade onde foi apresentada a metodologia e os principais objetivos do Levantamento.



2.2 Agentes Externos inicialmente identificados para o trabalho:

Sendo a entrevista com agentes externos uma das etapas básica da metodologia, a equipe procurou, durante a fase de planejamento, identificar potenciais stakeholders a serem consultados, ainda que a definição dos agentes externos a serem visitados se dê apenas na segunda semana de execução (após as primeiras entrevistas internas).

Os Agentes Externos previamente selecionados são:

- a) Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;
- b) Agência Nacional de Transportes Aquaviários– ANTAQ;
- c) Conselho Nacional de Transportes – CNT;
- d) Representantes das empreiteiras/construtoras;
- e) Uma das firmas de informática que prestam serviços para o DNIT;
- f) Representantes dos concessionários;
- g) Secretaria de Transportes Terrestres – Ministério dos Transportes

3. PROGRAMA DO LEVANTAMENTO

3.1 Limitações

Parte essencial da metodologia a ser utilizada no levantamento terá como base fontes primárias de informações (entrevistas). Contudo, ante a escassez de tempo, não será possível promover uma consistente triangulação dos dados colhidos. À vista disso, será importante ampliar ao máximo o número de atores a serem entrevistados, buscando-se abranger todos os segmentos inicialmente identificados e listados no presente relatório.

A recente implantação da nova diretoria do DNIT, com vários de seus diretores empossados em maio/2003, estando ainda debruçados na estruturação e planejamento de suas atividades, também constitui limitação à realização do trabalho.

3.2 Esboço do Plano de Trabalho

Durante a fase de planejamento dos trabalhos, a equipe considerou a possibilidade de realizar, durante o levantamento, visitas a algumas das UNITS (Unidades Regionais de Transporte) nos Estados, de modo a completar a visão geral das atividades do DNIT.

A seguir, está demonstrado o cronograma das atividades a serem desenvolvidas nas etapas de execução e de elaboração do relatório, no período de 08 de setembro a 17 de outubro de 2003:



Execução e Relatório

Atividade	Execução				Relatório	
	1ª etapa 08 a 12.09	2ª etapa 15 a 19.09	3ª etapa 22 a 26.09	4ª etapa 29.09 a 03.10	5ª etapa 06 a 10.10	6ª etapa 13 a 17.10
Análise documental	X	X				
Entrevistas – Público Interno	X	X	X	X		
Viagens a UNITS a serem selecionadas			X			
Entrevistas – Agentes Externos		X	X			
Análise de risco das ações do programa			X	X		
Envio do relatório de progressos - Discussão semanal com supervisor	X	X	X	X	X	X
Elaboração da minuta do Capítulo sobre as áreas de risco identificadas				X		
Discussão das principais conclusões do levantamento com gestores do DNIT				X	X	
Preparação do Relatório – versão preliminar				X	X	
Discussão com as Secretarias envolvidas na proposta de encaminhamento					X	
Elaboração do Relatório – versão final						X

Com relação aos recursos necessários à possível visita às UNITS, a equipe levantou a seguinte estimativa de custos inicial para as viagens, com participação de 2 ACEs:

Estado	Roteiro	Custo Passagens	Qtde. Diárias	Tipo Diária	Valor Diária	Custo Diárias	Adicional emb./des.	Custo Total
MG	Brasília/BH/Rio/Brasília	2.000,00	8	ACE	171,00	1.368,00	504,00	3.852,00

À consideração superior.

SEGECEX, em 12 de setembro de 2003.

Fernando Saraiva Magalhães
ACE – Matr. 4225-0
Coordenador

Éric Bragança da Silva
ACE – Matr. 4564-0
Membro

Cilma Helena V. B. Ferreira
ACE – Matr. 2809-6
Membro

Maurício Laurentino de Mesquita
ACE – Matr. 3826-1
Membro – Consultoria



ANEXO II - Sugestões de Perguntas para os Questionários

- 1) Quais são os principais objetivos da ENTIDADE?
- 2) Quais são as principais atividades da ENTIDADE, ou seja, as que mais influem na consecução dos objetivos?
- 3) São elaborados relatórios periódicos sobre as atividades da ENTIDADE ?
- 4) Quais são as principais receitas e despesas? Quais são as atividades que mais demandam recursos?
- 5) Quais são os riscos/oportunidades que se apresentam? Quais têm sido os fatores críticos de sucesso?
- 6) Que medidas concretas a ENTIDADE tem adotado frente a tais riscos/oportunidades?
- 7) Como é realizado o planejamento estratégico da ENTIDADE?
- 8) Como as metas da ENTIDADE são oficialmente estabelecidas?
- 9) Como é feito o acompanhamento das metas? O acompanhamento é registrado em relatórios?
- 10) Como a Auditoria Interna monitora a aplicação dos recursos e o cumprimento das metas?
- 11) Com que outras entidades ou órgãos a ENTIDADE precisa se relacionar para alcançar seus objetivos?

OBS: as perguntas acima são de caráter geral. Perguntas específicas para as gerências das principais áreas devem ser elaboradas após estudo da estrutura e das principais atividades da Entidade.



ANEXO III – Exemplos de questionários utilizados em campo

A seguir são apresentados três exemplos de questionários que foram aplicados nos levantamentos de auditoria pilotos com a utilização da metodologia de análise de risco. No exemplo da Infraero, estão disponíveis também as respostas.

Pode-se observar que, no caso de entrevista à Presidência ou à autoridade máxima da instituição, as perguntas normalmente são mais amplas, mais genéricas. No exemplo dado abaixo, a entrevista com a Presidência da Infraero permitiu que a equipe identificasse as principais linhas de ação e os principais riscos do ponto de vista do administrador. Entrevistas com gerências específicas permitiram o conhecimento dos detalhes relativos aos pontos levantados pelo Presidente. A entrevista permitiu ainda a identificação dos principais agentes externos.

Já no exemplo do BNDES, o entrevistado, no caso um Diretor subordinado à presidência, foi submetido a um questionário um pouco mais direcionado, com perguntas sobre a empresa e também sobre diretrizes específicas das áreas sob sua responsabilidade.

Por fim, o exemplo da Anvisa, uma entrevista feita à gerência de inspeção de medicamentos, contém perguntas bastante específicas. Este tipo de questionário normalmente é elaborado após um amplo estudo da entidade e após as entrevistas com as gerências superiores (Diretoria/Presidência).

Entidade:	INFRAERO
Entrevistado:	Presidência

Sobre a INFRAERO:

1) Quais os principais objetivos da INFRAERO?

Com relação aos objetivos permanentes/institucionais, seriam:

- administração da rede de aeroportos e Unidades de Proteção ao Vôo;
- fornecer uma estrutura de aeroportos à sociedade.

Sobre os objetivos gerenciais, a infraero tem a virtude da competência para construir e operar aeroportos. Por outro lado, tem o defeito da descontinuidade da direção, e assim falta uma visão estratégica de longo prazo. Há uma tendência de priorizar decisões de curto prazo. A Diretoria está sujeita às mudanças de governo.

Providência: criação de posições na empresa que tenham permanência (ex.: superintendências), em áreas estratégicas. Criação de fóruns (Comitês) de planejamento onde todas as superintendências envolvidas participam da decisão com relação a um projeto. Isso evita a "feudalização". Principal: Comitê Gerencial.

2) Como você acompanha/monitora se a empresa está progredindo no sentido de alcançar seus objetivos?

A Sup. De Planejamento acompanha mensalmente a evolução das metas. Há ainda o acompanhamento pelo Comitê Gerencial.



3) Quais os principais desafios e riscos que a INFRAERO enfrenta hoje?

As obras realizadas. São obras em todo o País, simultâneas. São obras descentralizadas. O contrato é complexo. O nível de acompanhamento exigido é alto. Dependendo do tamanho da obra, a gerência da obra se expande.

A preocupação está basicamente no desenvolvimento da obra nos aspectos físico e financeiro.

4) Como a empresa está enfrentando ou vai enfrentar esses riscos?

Contratação global, ao invés de preços unitários. Na contratação global, o empreiteiro se esforça pra gastar menos, podendo comprometer a qualidade.

Alteração profunda nos procedimentos: comitês de acompanhamento da obra; criação de limites de alçada.

5) Quais os fatores críticos para o sucesso da empresa?

Saúde da clientela, crise na aviação civil. O sucesso está relacionado com a saúde do setor. A questão cambial agravou a situação, e também o 11/set. Metade das receitas são aeronáuticas. Visão de aumento das receitas comerciais como vacina para o risco da diminuição das receitas aeronáuticas.

6) Após os acontecimentos de 11/setembro, que medidas adicionais de segurança foram adotadas?

Houve uma reação histórica da sociedade. As conseqüências foram mais psico-sociais. Do ponto de vista de eficácia das novas medidas, não foram proveitosas. As medidas visaram dar sensação de segurança à população, inclusive a exigência de documentação.

Quanto à supervisão ministerial de governança:

7) Segundo a Lei 5.862/72 (alterada pela MP 2.123-29/2001), a INFRAERO vincula-se ao Ministério da Defesa. Em que termos se dá essa vinculação?

O MD não fixa diretrizes. A vinculação com o MD ficou mais no que se refere a Controle Externo. O Presidente do CA é o MD, e assim o MD participa da decisão sobre o caminho estratégico da empresa.

8) Que tipo de orientações a empresa recebe do Ministério da Defesa e do Conselho de Administração?

Não recebe orientação direta do MD. O plano estratégico é aprovado pelo CA, após aprovado pela Diretoria Executiva.

Relacionamento com outras instituições:

9) Com que outras entidades ou órgãos a INFRAERO precisa se relacionar para alcançar seus objetivos?

DEST - plano de cargos, assuntos administrativos

DAC - normatização operacional

Não há subsidiárias.

10) De quais entidades a INFRAERO recebe normas ou padrões de operação?

DAC, incluindo padrões internacionais.



Entidade:	BNDES
Entrevistado:	Diretoria de Administração e Financeira

Quais são os principais objetivos do BNDES na área desta Diretoria?

- 1) Quais são os riscos/oportunidades que se apresentam na área da Diretoria?
- 2) Como o BNDES tem agido frente a tais riscos/oportunidades (medidas concretas)?
- 3) Na área da sua Diretoria, com quais outros órgãos/entidades o BNDES tem que se relacionar para atingir seus objetivos?

CRÉDITO E COBRANÇA

- 4) Qual é a política de crédito do BNDES? E cobrança?
- 5) Como o BNDES acompanha o desempenho das empresas?
- 6) Como está o perfil de aplicações do sistema BNDES?
- 7) Como é feita a concessão de prioridade às atividades passíveis de colaboração financeira?
- 8) Das modalidades de colaboração financeira, quais são as mais representativas?
- 9) Quais são os maiores clientes?
- 10) As taxas de investimento são as mesmas para qualquer tipo de cliente/negócio?
- 11) Qual o nível de inadimplência?
- 12) É possível que o BNDES venha a dotar uma estratégia de diminuição do seu custo operacional?

POLÍTICA E GESTÃO FINANCEIRA

- 13) Qual é, em linhas gerais, a política financeira do Sistema BNDES?
- 14) Quais são as principais receitas e despesas?
- 15) Como está a situação econômico-financeira do Sistema?
- 16) Como o BNDES controla os recursos e resultados dos fundos, programas e convênios administrados pelo Sistema?



Entidade:	ANVISA
Entrevistado:	Gerência Geral de Inspeção e Controle de Medicamentos e Produtos

- 1) Quais os requisitos observados quando da concessão de autorização de funcionamento de empresas de fabricação, distribuição e importação de produtos?
- 2) Como é o procedimento para a concessão do Certificado de Boas Práticas de fabricação? O que é verificado?
- 3) Quais são as principais atividades de inspeção e controle desenvolvidas pela Gerência? Qual o nível de participação da Agência na execução das fiscalizações?
- 4) Cancelamentos de autorização de funcionamento, de certificado de boas práticas e propostas de interdição são feitos em que casos? Existe uma rotina de fiscalização? Alguns estabelecimentos são mais inspecionados que outros? Qual a frequência das inspeções?
- 5) Existe algum programa de monitoramento da qualidade de insumos, medicamentos, cosméticos e saneantes, por meio de análises fiscais?
- 6) Como tem sido a atuação da GG, em articulação com a GG de Investigações, na apuração de fraudes, adulteração e falsificação de produtos?
- 7) Quais são os medicamentos/produtos que historicamente têm apresentado problemas com relação a segurança sanitária?
- 8) Como é operacionalizada a fiscalização das unidades produtoras?
- 9) Como é realizada a coordenação, supervisão e avaliação, em nível nacional, da execução das atividades de inspeção sanitária na área de medicamentos?
- 10) Quais os mecanismos de inspeção na área de medicamentos, (inclusive os imunobiológicos e hemoderivados e o cumprimento de normas e padrões de interesse sanitário), implementados em conjunto com os níveis estadual, distrital e municipal?
- 11) Quais os critérios estabelecidos/implementados com vistas a garantir o controle e a avaliação de riscos? Quais os pontos críticos na área de medicamentos?
- 12) O parecer conclusivo referente a ação de fiscalização junto às empresas de fabricação, comercialização, distribuição e importação de medicamentos e produtos, no cumprimento às normas sanitárias vigentes, é feito com base na atuação das VISAS (Sec. Vigilância Sanitária Estadual)? Quais os mecanismos utilizados pela ANVISA para verificar a confiabilidade dos procedimentos?
- 13) Como está a articulação da GG com órgãos ou entidades afins da administração federal, estadual e municipal, visando a cooperação mútua e a integração de atividades (sistema de fiscalização e controle nacional na área de medicamentos e produtos)?
- 14) Como é feita a supervisão e avaliação da tramitação de processos administrativos lavrados para apuração de infrações sanitárias?



ANEXO IV - Modelo de Extrato de Entrevista

	Levantamento com aplicação da Metodologia de Análise de Risco	EXTRATO DE ENTREVISTA Nº XX
--	--	------------------------------------

TC Nº	Entidade:
--------------	------------------

OBJETIVO DA ENTREVISTA	
Identificar as principais atividades e pontos de risco na área de atuação do entrevistado	
LOCAL DA ENTREVISTA	DATA/HORÁRIO
ENTREVISTADO(S)	

SÍNTESE DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS/POTOS DE RISCO APONTADOS	EVIDÊNCIAS

AGENTES EXTERNOS APÓNTADOS

VISITAS TÉCNICAS SUGERIDAS

DOCUMENTOS SOLICITADOS	Status



ANEXO V – Modelo de Solicitação de Entrevista a Agentes Externos

Exmº Sr. Presidente/Diretor da [NOME DO AGENTE EXTERNO]

O Tribunal de Contas da União (TCU) está realizando um trabalho na ENTIDADE XXXXXXXX, na forma de Levantamento de Auditoria, utilizando a Metodologia de Análise de Risco.

A Metodologia tem como objetivo avaliar as principais atividades que a ENTIDADE XXXXXXXX deve realizar para a consecução de seus objetivos, identificando os eventuais riscos que possam influir no desempenho de tais atividades, bem como os controles existentes, para então extrair subsídios que irão direcionar os futuros trabalhos de fiscalização do Tribunal naquela Companhia.

Trata-se, portanto, de um trabalho de conhecimento e mapeamento da Entidade, visando a identificação de riscos, controles e potenciais fiscalizações a serem realizadas de maneira a contribuir com a ENTIDADE XXXXXXXX no cumprimento da sua missão institucional.

Um dos marcos lógicos da Metodologia é a verificação das atividades institucionais em agentes externos, sejam clientes, parceiros ou quaisquer outros que efetivamente estejam envolvidos ou interessados nas ações da ENTIDADE XXXXXXXX.

Sendo assim, considerando ainda a importância das ações da [NOME DO AGENTE EXTERNO] nas atividades da ENTIDADE XXXXXXXX, a equipe de auditoria vem solicitar a participação desta instituição/empresa no presente Levantamento por meio de uma entrevista de cerca de 60 minutos, com o intuito de subsidiar os trabalhos em desenvolvimento.

A data sugerida para a realização da entrevista seria o dia XX de XXX, no horário que lhe for mais conveniente.

Solicitamos ainda que a data e a hora da entrevista sejam confirmadas por este e-mail ou pelos telefones relacionados abaixo.

Esclarecimentos de eventuais dúvidas ou informações adicionais poderão ser obtidas por meio dos seguintes contatos:

XXXXXXXXXXXXXXXXX de XXXXXXXXXXXXX: (xx) 316-xxxx ou 99xx-xxxx; xxxx@tcu.gov.br
YYYYYYYYYYYYYYY de YYYYYYYYYYY: (yy) 316-yyyy ou 99yy-yyyy; yyyy@tcu.gov.br

Certos de sua colaboração, antecipadamente agradecemos.

Atenciosamente,

Equipe de Auditoria - TCU
Instituída pela Portaria xxx\200x



ANEXO VI – Modelo de Relatório de Progressos

Relatório de Progressos
Levantamento – Anáse de Risco na ???

Período da Fiscalização: ?? a ??/??/200??

Membros da Equipe:

Atividades realizadas até o momento

Fase de Planejamento:

- Avaliação das auditorias anteriores: ?? e ??
- Entrevistas agendadas: ??, ?? e ??
- Etc

Fase de Execução:

- entrevista realizada com ??
- entrevista agendada com ??
- etc

Atividades planejadas para a semana seguinte

- entrevista com ??, em ??
- visita técnica ao ??
- etc

Conclusões Preliminares

- indício de risco apontado na área ??
- área ?? identificada como área de risco
- etc



Gerenciamento de Riscos para a Auditoria	
Riscos para o Levantamento	Respectivas ações para mitigá-los
1. Levantamento incompleto de informações em decorrência da abrangência da instituição.	1. Triangular as informações obtidas com os entrevistados; entrevistar diferentes segmentos;
2. Dificuldade para entrevistar todos os principais atores, em decorrência da abrangência do programa ou da distância geográfica.	2. Avaliar a prioridade de cada entrevista. Evitar concentração de entrevistas em um único segmento de atores. Buscar meios alternativos para obtenção das informações (entrevistas por telefone e questionários por <i>e-mail</i>).
3. Dificuldade em agendar entrevistas.	3. Encaminhar, o quanto antes, ofício (via <i>fax</i>) resumindo a metodologia e objetivos do trabalho e solicitando a entrevista.
4. Outro	4. Outro
5.	5.

Brasília, em ??/??/2003

ACE ?? de ??
Coordenador