

A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DE TRANSPARÊNCIA NA PRIORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA: o Projeto da Auditoria Baseada em Riscos na Universidade Federal do ABC – UFABC

PATRICIA ALVES MOREIRA
Faculdades Metropolitanas Unidas
admpatriciamoreira@gmail.com

ANGELO PALMISANO
Faculdades Metropolitanas Unidas
angelopalmisano@uol.com.br

Agradecemos ao Complexo das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU que possibilita o constante aprendizado e incentiva a pesquisa em prol de agregar valor à sociedade. À Universidade Federal do ABC, que por meio de seu Reitor, Klaus Werner Capelle, autorizou total acesso às informações aqui divulgadas e, a todos os nossos familiares, que nos incentivam no dia-a-dia da digna missão de buscarmos um mundo melhor.

A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DE TRANSPARÊNCIA NA PRIORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA: O Projeto da Auditoria Baseada em Riscos na Universidade Federal do ABC - UFABC

1 INTRODUÇÃO

Em virtude de um recente crescimento no âmbito das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior – IFES, a busca por ferramentas transparentes e eficazes nos controles dos recursos públicos é exigida cada vez mais dos gestores. (Gonçalves e Mendes, 2014). Nesse contexto, o papel das Auditorias Internas dessas instituições tem passado por diversas transformações no decorrer dos últimos anos, motivando necessárias revisões nos controles internos e metodologias de trabalho das Auditorias Internas, de forma a tornarem-se também transparentes e alinhadas aos princípios de Governança Corporativa - GC. Essa situação-problema é o que impulsiona as auditorias internas a buscar a inserção de maior transparência na priorização de seus trabalhos.

Um dos princípios em maior evidência no setor público atualmente é a transparência que, segundo o Tribunal de Contas da União - TCU (2013), consiste na “[...]possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.” O Tribunal ressalta ainda que a “adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.”

A transparência também é considerada um dos pilares da GC, conforme preconiza o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, delimitando como seus princípios gerais “*transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa*”. (IBGC, 2009). Ainda segundo o IBGC, a transparência

“mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.” (Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, 2010).

Além disso, o princípio da transparência pode ser observado com o desdobramento do princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, declarado no artigo 37, da Constituição Federal Brasileira, de 1988. A transparência foi inserida pelo Decreto nº. 7.724/2012, que regulamentou a Lei nº. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, decorrente não apenas do inciso II, do parágrafo terceiro, artigo 37, como também no inciso XXXIII, do caput, do artigo quinto e, no segundo parágrafo, do artigo 216, da Constituição da República. (Fernandes, 2012). O regulamento da Lei de Acesso à Informação dispõe que

“Art. 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal assegurarão, às pessoas naturais e jurídicas, o direito de acesso à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei no 12.527, de 2011.” [grifo nosso].

Nesse sentido, a ausência de práticas metodológicas transparentes para que as Auditorias Internas das IFES priorizassem suas atividades, levou à Auditoria Interna da

Fundação Universidade Federal do ABC – AUDIN-UFABC a adotar em seu Planejamento Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) a metodologia da Auditoria Baseada em Riscos – ABR, ação iniciada a partir do ano de 2012.

Dessa forma, o objetivo desse estudo é analisar os impactos da ABR na AUDIN, considerando seu terceiro ano de implementação na UFABC, levando em consideração os ganhos obtidos e, como e em que o caso UFABC poderá agregar valor à Administração Pública e às Auditorias Internas das IFES, transformando-se em referência na utilização de transparência no planejamento das atividades de controle dos recursos públicos.

2 O CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

2.1. A Fundação Universidade Federal do ABC – UFABC

A UFABC é a primeira Instituição Pública Federal de Ensino Superior – IFE com sede na região do Grande ABC Paulista (região composta por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra). Possui dois campi, situados um no município de Santo André e outro no município de São Bernardo do Campo, com metas de expansão para um futuro pólo no município de Mauá.

Criada pela Lei Federal nº. 11.145/2005 iniciou suas atividades letivas em setembro de 2006, com um modelo pedagógico até então inovador no país: inserindo em seus cursos, disciplinas, grades e estatuto, eixos de formação (Ensino, Pesquisa e Extensão) interdisciplinares e flexíveis, baseando-os na “Reforma da Educação Superior”, da Academia Brasileira de Ciências, e na “Declaração de Bolonha”, produzida pelos Ministros de Educação Europeus em 1999. (Portal da UFABC, 2015).

No ensino da graduação, a UFABC oferece dois tipos de Cursos, os chamados Bacharelados Interdisciplinares - BI: o Bacharelado em Ciência e Tecnologia (BC&T) e o Bacharelado em Ciências e Humanidades (BC&H), que se desenvolvem quadrimestralmente, ou seja, 3 períodos de 4 meses ao ano. Cumprido o BI, o discente obtém o diploma de bacharel e, poderá deixar a Universidade ou continuar a cursar as disciplinas dos chamados cursos pós-BI, obtendo, ao final do curso, um novo diploma em uma das modalidades oferecidas de licenciaturas, bacharelados específicos, ou engenharias. Também há a possibilidade de realizar um mestrado, doutorado e/ou de se transferir para cursos de formação superior em instituições internacionais.

Segundo o Jornal da Ciência (2014), publicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), antes da chegada da UFABC (em 2006), as sete cidades de região apresentavam uma enorme demanda de vagas no ensino público superior. O jornal relata que

“O ABC possuía mais de 2,5 milhões de habitantes e uma oferta de 45 mil vagas distribuídas em 30 Instituições de Ensino Superior, sendo a grande maioria privada. Dos cerca de 77 mil estudantes matriculados no ensino superior na região, cerca de 65% estavam em instituições privadas, 20% em municipais e 15% na rede comunitária filantrópica(...). No setor de tecnologia e engenharia poucas apresentavam investimentos em pesquisa aplicada.”
(<http://www.jornaldaciencia.org.br/novos-modelos-de-educacao-superior/>).

A UFABC evoluiu rapidamente e, nos primeiros quatro anos de existência já havia modificado esse cenário, figurando como a primeira entre as universidades brasileiras no *Ranking SCImago* (plataforma de avaliação e geração de rankings para analisar a produção de pesquisa das universidades) nos quesitos “Excelência em Pesquisa”, “Publicações de alta qualidade” e “Impacto normalizado das suas publicações” (em avaliação referente ao período

de 2006 a 2010, publicada em 2012). Ainda segundo esse ranking, nos anos de 2010 e 2011, foi a única universidade brasileira com fator de impacto médio em publicações científicas acima da média mundial (SCImago, 2012). Em 2011, a instituição foi avaliada pelo Índice Geral de Cursos (IGC) elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (órgão do Ministério da Educação - MEC), como a melhor universidade no Estado de São Paulo, a segunda melhor do país e, a primeira no ranking entre todas as universidades do Brasil, se considerada apenas a pontuação dos cursos de graduação. INEP (2013).

Segundo a “UFABC em números” (2015), quanto à Graduação em maio de 2015, entre os campi Santo André e São Bernardo do Campo, somando os períodos matutino e noturno, a UFABC contava com 12.116 (Doze mil, cento e dezesseis) discentes matriculados. (UFABC em números, Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – PROPLADI, 2015).

Em meio a esse contexto organizacional que a AUDIN da UFABC se insere, com a missão de

“Realizar sua atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, adicionando valor e indicando diretrizes de controle para o alcance dos objetivos institucionais na governança da UFABC, de modo a assessorar, nesse âmbito, os órgãos do Sistema Federal de Controle do Poder Executivo, visando analisar a eficiência, a eficácia e a avaliação da gestão de riscos na aplicação dos recursos públicos desta instituição”. (Portal da AUDIN-UFABC, 2015).

A AUDIN-UFABC, como todas as auditorias internas de IFES, compõe atividades do Sistema de Controle Interno, previsto na Constituição Federal de 1988 (artigo 70, parágrafo único), segundo a qual "prestará contas a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária". Com importância estratégica para a universidade, assessorando-a a alcançar seus objetivos por meio de abordagem sistemática de avaliação e proposta de melhorias em seus processos, gerenciamento de riscos, controles e governança corporativa, visando à utilização de seus recursos de forma eficiente, eficaz e efetiva, a AUDIN-UFABC agrega valor às operações realizadas no âmbito da gestão, bem como assessora e presta consultoria, no que lhe couber, quanto a assuntos relacionados.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E METODOLOGIA

Atualmente com oito servidores e um estagiário, localizados no Campus Santo André da UFABC, a AUDIN está em atividade na Universidade desde sua criação, porém foi oficialmente estabelecida por meio da Resolução ConsUni - UFABC nº 65, de 30 de junho de 2011, e fortalecida em suas atividades pela Portaria UFABC nº 360 (publicada no Boletim de Serviço Interno nº 285, de 21 de junho de 2013). Buscando, desde o início de suas atividades, como princípio norteador o aperfeiçoamento de seus métodos de abordagem.

As auditorias internas são vinculadas tecnicamente à Controladoria Geral da União – CGU e essa vinculação as designam ao cumprimento de algumas normas de auditoria, dentre elas, a obrigatoriedade de elaboração e submissão àquele Órgão, de um Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT). Esse plano, submetido em outubro do exercício anterior, deve conter o escopo das atividades que a AUDIN pretende realizar no ano seguinte, sua importância e justificativa de escolha. Este último item, porém, sempre foi descrito por meio de materialidade (maior volume de recurso financeiro), o que não estaria incorreto, haja vista o princípio da economicidade na Administração Pública. Porém, esse fato resultava na

concentração das ações de auditoria sempre nas mesmas áreas e processos, o que já não estava agregando o valor necessário (devido à recorrência, aquelas áreas já haviam melhorado seus processos e controles) e, por vezes, gerava conflitos e desconforto entre a AUDIN e as áreas, que sempre cobravam por transparência e diversificação das perspectivas das análises realizadas.

Nessa concepção que, em 2012, devido à necessidade de maior transparência e diversificação em seus atos, a constatação da mesma necessidade e problemas enfrentados por seus colegas auditores de outras IFES e, depois de diversas análises, treinamentos e capacitações em controles, riscos e suas vertentes, um projeto inovador foi proposto no campo das auditorias internas das IFES, a aplicação da metodologia de Auditoria Baseada em Riscos - ABR para mensurar os processos e/ou áreas de maior risco da UFABC, no intuito de aplicação de transparência na priorização das atividades da AUDIN em seu PAINT.

O projeto-piloto foi elaborado com base no conhecimento adquirido pela equipe, composta por quatro pessoas, dos seguintes cargos: dois administradores, um economista e um auditor, e submetido à aprovação da chefia da AUDIN na época, sendo aprovado. Esse projeto inicial partiu de estudos a respeito da aplicação de gerenciamento de riscos no setor público, tendo como referencial o Banco Central do Brasil. Embasou-se, porém, no Tribunal de Contas da União – TCU para obter uma metodologia que melhor se adapta ao cenário encontrado na UFABC: uma gestão organizacional sem qualquer abordagem desenvolvida para a gestão de riscos. O primeiro projeto contava apenas com a visão dos servidores da AUDIN-UFABC e o chefe de Auditoria para mensurar os riscos das áreas, o que foi revisto no exercício seguinte. Em 2013, o projeto já considerava as visões anteriores, mais o complemento das visões dos gestores táticos das áreas.

O presente estudo, porém, irá analisar o terceiro ano de implementação, realizado em 2014 para planejamento das atividades de 2015, por ser mais atual, ter passado por ajustes iniciais e permitir uma análise mais direta da metodologia, livre, ou menos afetada, de interferências decorrentes da implantação inicial.

3.1. A Auditoria Baseada em Riscos – ABR

O conceito de risco abordado no presente estudo advém, principalmente, do *The Institute of Internal Auditors* - Instituto de Auditores Internos (IIA), segundo o qual, risco é “a possibilidade de uma ocorrência que terá um impacto sobre a realização dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e probabilidade”. (IIA, 2015). E a ABR, segundo o mesmo Instituto, é a metodologia que associa a auditoria interna ao arcabouço global da gestão de riscos da organização, dando “garantia ao conselho diretivo de que os processos de gestão de riscos estão gerenciando os riscos de maneira eficaz em relação ao apetite por riscos”.

A utilização da ABR, porém, não está descrita em norma ou legislação impositiva às Auditorias Internas de Órgãos Públicos Federais do Brasil. Assim, trata-se de uma recomendação dos principais Órgãos relacionados à atuação das auditorias internas, de que seu planejamento de atuação seja baseado na avaliação dos riscos a serem enfrentados pela organização, assim como na estrutura da gestão de riscos existentes. No caso de ausência de uma estrutura pré-estabelecida, o não gerenciamento de riscos realizado pela gestão deixa a cargo dos responsáveis pela auditoria a utilização de critérios de seu próprio julgamento quanto aos riscos, bem como a sua atuação frente a eles. (Kochi, 2011).

Mas, a vinculação à transparência da utilização e fiscalização do recurso público, e a necessidade de tornar seus procedimentos melhor balizados em critérios objetivos, levou a AUDIN-UFABC à aplicação da metodologia da ABR em seu planejamento.

Além disso, existe a tendência de um novo enfoque dos órgãos federais de controle: a orientação voltada para o risco. Tendência esta que seria comprovada posteriormente, de

modo que, em 2014, em seu Acórdão nº 3468/2014 – Plenário, o Tribunal de Contas da União – TCU recomenda à UFABC que desenvolva estudos para a “[...]atividade de avaliação de riscos no seu âmbito administrativo, com vistas à delimitação de responsabilidade institucional para o desenvolvimento de um futuro sistema de controle interno orientado ao risco e à governança[...]”, bem como orienta a AUDIN-UFABC a alinhar sua atuação “[...]com os riscos estratégicos, operacionais, de conformidade e financeiros da organização[...]”.

Associada a essa tendência, havia a necessidade de aplicação de uma metodologia também em busca de um alinhamento da AUDIN-UFABC às práticas internacionais, como o *Institute of Internal Auditors* (IIA); a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI); e o *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO). Sendo este último uma referência às normas brasileiras quanto à abordagem aos riscos, que trazem a ABNT NBR ISO 31000/2009 como o arcabouço da normatização da gestão de riscos no país.

Na UFABC, porém, o cenário era justamente de ausência de uma estrutura organizacional voltada ao gerenciamento de riscos, ou até mesmo conhecimento institucional sobre eles, ou seja, a Universidade estava no estágio de maturidade em Gestão de Riscos – GR chamado de “ingênua” que, segundo a Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, acontece quando não há nenhuma abordagem ou consciência sobre risco. (ABOP, 2012). Assim, conforme preconiza a ABOP (2012), a forma de abordagem da Auditoria Interna frente a esse primeiro estágio de maturidade é representado na figura a seguir.

Figura 1. Possibilidades de atuação da Auditoria Interna quanto ao Grau de Maturidade da Instituição



Fonte: ABOP (2012). Metodologia e Planejamento de Auditoria de Risco.

O estágio de ingenuidade na UFABC foi detectado pela percepção dos auditores que, em suas experiências de trabalhos em campo, notavam o desconhecimento na Universidade a respeito dos fatores associados ao risco.

A metodologia da ABR para aplicação na UFABC foi então adaptada para contemplar a atuação da AUDIN focando os quesitos apontados na parte superior da figura 1. A atuação da AUDIN foi estritamente ligada a essa diferenciação: se a Universidade tivesse uma Gestão de Riscos implementada, formalizada, institucionalizada, com a devida cultura de riscos disseminada, tal política e a adequação de seus controles seriam avaliados. Contudo, na inexistência de uma Gestão de Riscos implementada, como ocorria na UFABC, a ABR consistiu em avaliar o grau de riscos das áreas, objetivando a priorização dos processos a serem auditados.

Portanto, o objetivo da ABR no caso estudado foi de mensurar os riscos das unidades administrativas, construir uma Matriz de Riscos (MR) com a classificação das áreas segundo

sua vulnerabilidade e, utilizar esse instrumento como subsídio na elaboração do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT), apresentando a relação de áreas e processos contemplados com os exames de auditoria no exercício subsequente.

3.2. Etapas de Aplicação da ABR

A metodologia utilizada para a obtenção da ABR e dos objetivos descritos foi baseada nas seguintes etapas:

- Identificação das áreas da UFABC passíveis de auditoria;
- Identificação de processos chaves e críticos geridos pelas áreas e suas subáreas;
- Avaliação dos riscos correspondentes a cada área, segundo as visões do gestor e dos membros da AUDIN;
- Classificação das áreas em função do grau de riscos que possuem (matriz de riscos); e
- Elaboração do plano anual de atividades de auditoria interna baseada na Matriz de Riscos gerada.

Seguindo essas etapas, o primeiro passo foi a identificação das áreas da UFABC passíveis de auditoria. Nesse ponto, todas as áreas da Universidade, sem exceção, foram identificadas como passíveis de auditoria, pois todas elas possuem processos e atividades elegíveis para serem auditadas em algum momento, seja direta ou indiretamente. Cumpre ressaltar que se entendeu como áreas e subáreas até o nível de Pró-Reitorias, Superintendências, Prefeitura Universitária, Coordenações, e Divisões Acadêmicas e Administrativas dos Centros, devido as dificuldades associadas à subdivisão em unidades menores, considerando executarem atividades e etapas contempladas nos processos dessas unidades maiores.

Partindo desse princípio, passou-se à identificação dos processos chaves e críticos de cada área e suas subáreas. Nessa etapa, foi realizado um levantamento documental sobre os processos geridos pelas áreas, com o objetivo de se estabelecer quais os processos chaves e críticos. Aliado ao levantamento documental, a AUDIN utilizou também técnicas junto à sua equipe para identificar esses processos, baseada em compartilhamento de experiências, por se tratar de uma equipe multidisciplinar, em que vários membros já haviam passado por outras áreas da Universidade, bem como trabalhos de auditoria realizados anteriormente, e uma técnica chamada *brainstorming*, onde cada membro compartilha com a equipe sua opinião sobre o cenário e os processos a serem considerados.

Identificados os processos chaves e críticos, passou-se à avaliação dos riscos. Para a realização dessa etapa, três subetapas foram realizadas: a identificação dos fatores de risco, a avaliação do grau de risco pelo gestor e a avaliação do grau de risco pela Auditoria Interna.

A identificação dos fatores de risco tomou por base o questionário de riscos utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esse questionário, originalmente elaborado pelo TCU leva em consideração o ambiente de riscos do COSO I e II. A AUDIN-UFABC adaptou o instrumento de maneira a proporcionar a amplitude e a generalidade que se pretendia no caso da Universidade. Assim, foram considerados cinco fatores de risco: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

Desse modo, o padrão de questões adotado permitiu sua aplicação junto aos gestores, possibilitando que se conhecesse a magnitude do grau de risco relativo a cada área da UFABC segundo a ótica da própria gestão frente as afirmações às quais foram atribuídos pesos iguais na análise.

Identificados os fatores a serem analisados e definido o questionário, o próximo passo foi estabelecer como seria realizada a avaliação do grau de risco pelo gestor. Primeiramente,

coube definir qual seria o perfil desse gestor, quais seriam os gestores mais apropriados para responder e como o questionário seria aplicado.

Quanto ao perfil do gestor, sentiu-se a necessidade de ampliar as visões sobre os riscos das áreas, em relação ao projeto anterior da ABR na UFABC, apenas um gestor respondia, sendo ele do nível tático. Devido a uma percepção quanto à necessidade de melhoria nesse terceiro ano de aplicação ora analisado, o número de gestores para responder ao questionário foi ampliado para os três níveis: um de nível estratégico, um de nível tático e um de nível operacional, para que as respostas obtidas fossem as mais representativas possíveis sobre os riscos das áreas, resultando no número de 81 (oitenta e um) servidores selecionados. Dessa forma, o perfil dos gestores selecionados foram:

- 19 Gestores de nível estratégico: os Pró-Reitores, Superintendente, os Coordenadores e os Diretores de Centros e o Prefeito Universitário.
- 31 Gestores de nível tático: os chefes de Divisões diretamente subordinados aos de nível estratégico; e
- 31 Gestores de nível operacional: servidores alocados nas seções subordinadas ao nível tático, sejam eles chefes de seções ou não.

A seleção dos gestores visou eliminar ao máximo a subjetividade nas escolhas. No que se refere ao gestor nível estratégico ao qual a área está subordinada, foram selecionados servidores ocupantes dos cargos de: Pró-reitor, Diretor, Coordenador, Superintendente e Prefeito Universitário.

O gestor do nível tático, por sua vez, foi o responsável pela divisão, abaixo daquele estratégico. Esclarecendo que, por vezes, um estratégico abrange mais do que um tático.

E o servidor em nível operacional para cada setor, foi selecionado por meio de amostragem, considerando fatores como: quantidade de pessoas lotadas nas unidades; experiência do servidor na UFABC, medida pelo tempo de atuação, preferencialmente na área avaliada, utilizando como referência dados do SIAPE; e representatividade no contexto da estrutura organizacional da área. O objetivo da inclusão do avaliador operacional foi o de captar a percepção do agente executor direto das rotinas executadas, a fim de se obter visão distinta em relação ao gestor nível tático e estratégico.

O questionário avaliativo continha 18 questões sobre os cinco fatores de risco pré-determinados: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação e; monitoramento. Optou-se por utilizar uma escala *Likert* eliminando seu elemento central, aquele que indica neutralidade, com o objetivo de evitar justamente essa neutralidade diante dos fatores abordados e obter a percepção real do gestor quanto à resposta apropriada para cada afirmação.

As respostas possíveis eram:

- **Concordo totalmente:** significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado ou válido no contexto da área avaliada;
- **Concordo parcialmente:** significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado ou válido no contexto da área avaliada, porém, em sua maioria;
- **Não concordo, parcialmente:** significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado ou válido no contexto da área avaliada, porém, em sua minoria; e
- **Não concordo em sua totalidade:** significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da área avaliada.

Para a aplicação do questionário foram disponibilizadas duas datas em horários diferentes (08/10/2014 às 10h00 e 09/10/2014 às 14h30), em endereços também distintos: Unidade Catequese (Rua Catequese, 242, B. Jardim, Santo André-SP) e no Campus Santo André (Av. dos Estados, 5001, B. Bangu, Santo André-SP). Os gestores foram colocados em

uma mesma sala e, no horário divulgado, foi realizada uma breve explicação do papel da Auditoria Interna na Universidade, os objetivos da ABR e, explicada e lida cada uma das questões. Três servidores da auditoria aplicaram os questionários impressos, fisicamente distribuídos e respondidos na hora, a caneta pelos gestores. Dúvidas eram sanadas na hora por esses servidores.

Obtida a avaliação dos riscos pelos gestores, a próxima etapa foi realizar a avaliação do grau de risco pela Auditoria Interna. Este processo consistiu no estabelecimento de um questionário composto de 7 (sete) questões pertinentes à atuação da AUDIN, analisadas conforme critérios de pontuação pré-definidos, podendo o somatório variar de 0 (zero) até 100 (cem).

Com fundamento na Seção II, do Capítulo VI, da IN SFC nº. 01/2001 (Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal), as variáveis básicas utilizadas para a planificação dos trabalhos de auditoria são: materialidade, relevância e criticidade, assim definidos:

- **Materialidade:** leva em consideração o montante dos recursos orçamentários e financeiros envolvidos;
- **Relevância:** importância relativa ou papel desempenhado por determinada questão, situação ou unidade em determinado contexto; e
- **Criticidade:** refere-se a composição dos elementos indicadores de vulnerabilidade, das fraquezas, da condição imprópria, por ilegalidade, por ineficácia ou por ineficiência, de uma situação gestional.

As questões objetivaram verificar o montante de recursos movimentados pela área, se possuía processos finalísticos; a última vez que passou por auditoria; a experiência dos auditores quanto aos seus controles; quanto à qualidade das informações e comunicações; quanto ao impacto da área na imagem da UFABC; e a percepção em relação à frequência da área em acatar as recomendações da AUDIN, da CGU e do TCU.

Uniram-se em reunião na própria Auditoria Interna todos os servidores nela alocados, em determinado dia e horário e avaliaram, em meio eletrônico (diretamente em planilha Excel) cada uma das áreas da UFABC, por meio de acordo de notas a serem atribuídas.

Depois de avaliado o grau de risco pela AUDIN, as respostas dos questionários foram transcritas para planilha Excel, realizando o cálculo das ponderações descritas na metodologia. As transcrições e os cálculos foram conferidos por dois membros, além daqueles que as transcreveram.

Por meio dos cálculos realizados, chegou-se à Matriz de Riscos, classificando as áreas da UFABC em uma tabela de impacto e probabilidade, atribuindo-lhes os graus de risco: altíssimo, alto, médio ou baixo. O cálculo do “grau de risco” foi realizado por meio da média ponderada das avaliações, conforme segue:

$$\text{Grau de risco gestor} = (\% \text{ A1} + \% \text{ A2} + \% \text{ A3}) / 3$$

Sendo:

% A1 - calculado a partir da avaliação do gestor estratégico

% A2 - calculado a partir da avaliação do gestor tático

% A3 - calculado a partir da avaliação do gestor operacional

% = (pontuação obtida / 54)

$$\begin{aligned} \text{Grau de risco AUDIN} &= \% \text{ A4} = \text{somatório dos pontos} / 100 \\ \text{Média Ponderada final} &= (\text{GR gestor} (\%) * 4 + \text{GR audin} (\%) * 6) / 10 \end{aligned}$$

Dessa forma, foi constituída a seguinte Matriz de Riscos da UFABC, apresentada na tabela a seguir.

Tabela 1 - Matriz de Riscos da UFABC em 2014

Ranking das áreas avaliadas			
Classificação	Grau de risco: visão do gestor	Grau de risco: visão da AUDIN	Grau de risco - média ponderada
Área 1	48,15%	93%	75,06%
Área 2	41,98%	78%	63,59%
Área 3	40,74%	78%	63,10%
Área 4	40,74%	78%	63,10%
Área 5	41,98%	69%	58,19%
Área 6	59,26%	51%	54,30%
Área 7	50,62%	56%	53,85%
Área 8	19,75%	75%	52,90%
Área 9	27,16%	68%	51,66%
Área 10	23,46%	70%	51,38%
Área 11	16,67%	70%	48,67%
Área 12	24,69%	63%	47,68%
Área 13	35,19%	55%	47,07%
Área 14	33,33%	56%	46,93%
Área 15	29,63%	58%	46,65%
Área 16	24,69%	57%	44,08%
Área 17	41,98%	45%	43,79%
Área 18	21,60%	55%	41,64%
Área 19	25,31%	46%	37,72%
Área 20	35,80%	37%	36,52%
Área 21	22,22%	46%	36,49%
Área 22	26,54%	41%	35,22%
Área 23	25,93%	41%	34,97%
Área 24	28,40%	36%	32,96%
Área 25	12,96%	46%	32,79%
Área 26	14,20%	36%	27,28%
Área 27	17,90%	27%	23,36%
Área 28	14,81%	27%	22,13%



Fonte: AUDIN-UFABC (2014). Projeto de Auditoria Baseada em Riscos.

Assim, foi atingido o objetivo da ABR na UFABC, que era de priorizar as ações de auditoria com base nos riscos dos processos de cada área.

4 PROPOSTAS DE MELHORIAS

Como proposta de melhoria ao Projeto implementado pela AUDIN-UFABC de ABR, apresenta-se a necessidade inicial de se avaliar de forma ampla, os três anos de projeto e, analisar se, da forma atual, tem atingido seu objetivo maior de levar transparência ao processo de escolha das ações de auditoria interna.

Para isso, uma ferramenta de diagnóstico de ambiente seria de grande valia pois, segundo Travassos e Vieira (2011), ao se realizar estudos e pesquisas no campo da educação superior no Brasil, é de extrema importância analisar o cenário em que ele se encontra, devido às influências político-legais, econômicas, tecnológicas e sociais às quais sempre estão condicionadas. Deste ponto, obtém-se a necessidade de uma análise do ambiente em que se insere, no caso, a AUDIN-UFABC frente a seus objetivos de maior transparência em seus processos com a implementação do projeto ora avaliado.

Uma ferramenta bastante utilizada em estudos de ambiente e cenário é a análise *SWOT*, que procura tornar visuais as sugestões para a tomada de decisões, tornando-se imprescindível na avaliação de Projetos e Planos de Negócio e na definição de Estratégias Empresariais. (Travassos & Vieira, 2011).

A análise *SWOT* possui esse nome devido às áreas que compõem sua matriz, resultante da análise das: *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças). Pode-se ainda dar o tratamento na composição desta matriz, abordando no Ambiente Interno as forças e fraquezas e no Ambiente Externo as oportunidades e ameaças.

Segundo o TCU, as informações sobre forças e fraquezas, oportunidades e ameaças podem ser obtidas junto aos próprios interessados como também por meio de análise documental, fornecendo elementos para orientar a equipe de auditoria na formulação de recomendações que melhorem os processos (TCU, 2003).

Dessa forma, considerando a possibilidade de ganhos com a análise de ambiente do projeto de ABR da AUDIN-UFABC, para o presente estudo, foi realizada uma análise *SWOT* do referido projeto, obtendo-se a seguinte matriz, apresentada no quadro a seguir:

Quadro 1 - Matriz SWOT do Projeto de ABR na AUDIN-UFABC

ABR		Análise Interna		
Cenário		Forças	Fraquezas	Tratamento
1	Inexistência de conhecimento sobre Gestão de Riscos na UFABC.	Assessorar a Alta Administração na implantação da cultura de gestão de riscos.	Resistência das pessoas às mudanças.	Articular junto à Alta Administração a importância de uma cultura voltada à gestão de riscos, obtendo seu apoio e confiança.
2	Conflitos de entendimentos sobre a Gestão de Riscos x ABR.	-	Não patrocínio da Alta Administração por considerar ingerência; Ou exigência à AUDIN além de suas atribuições.	Contatar órgãos de treinamento e capacitação que possam esclarecer conceitos e treinar todos os níveis de pessoal na instituição.
3	Estabelecimento do público de aplicação da ABR.	Equalização de abordagem na aplicação da metodologia.	Divergência de disponibilidade de agendas.	Definir maior prazo para a aplicação do processo, reduzindo a quantidade de respondentes, focando nos processos organizacionais chaves e críticos.
		Explicitação de uma metodologia de trabalho transparente.	Possibilidade de fragilidade nos critérios de seleção da amostra.	Estabelecer e divulgar, quando solicitado, os critérios para seleção da amostragem.

ABR		Análise Interna		
Cenário		Forças	Fraquezas	Tratamento
4	Definição de metodologia com transparência de sua aplicação.	Auxílio na padronização e confiança no trabalho realizado.	–	–
		Transparência nas técnicas e ferramentas utilizadas.	–	–
		Identificação da seriedade da AUDIN mediante seu projeto.	–	–
5	Comunicação sobre a aplicação do projeto.	Apresentação da AUDIN e seu projeto à comunidade universitária.	Possível desinteresse do público.	Conscientizar, no âmbito organizacional, a importância da gestão de riscos. Apresentar em reunião, com lista de presença, um guia rápido contendo minimamente as orientações sobre o projeto.
			Possível influência, enviesando o resultado, da chefia sobre o subordinado.	Inserir no projeto pontos externos, como: a avaliação do gestor, dados do “fale conosco”, e-SIC, ações administrativas, histórico de desempenho, indicadores contidos em Prestação de Contas, etc.
		Alinhamento a normas internacionais (COSO, IIA)	Possível falta de entendimento de questões formuladas.	Realizar um teste com um público menor, do questionário antes de aplica-lo a amostragem escolhida.
6	Realização da extração dos dados do questionário).	Padronização de ferramenta, facilitando a tabulação.	Possibilidade de baixo número de respostas.	Realizar uma apresentação ao público respondente, explicando a metodologia, sua importância e a forma como atingirá a área. Além de divulgar amplamente aos selecionados a importância fundamental de sua participação.
		Questionário já utilizado pelo Tribunal de Contas da União, facilitando a referência e reconhecimento das ferramentas utilizadas.	Possibilidade de contrastes nas respostas obtidas entre os diferentes níveis de público respondente.	Mapear previamente os macroprocessos para que, conhecendo-os, seja possível a utilização de indicadores auxiliares produzidos pelas próprias áreas, além de adotar intervalos estatísticos.

ABR		Análise Interna		
Cenário		Forças	Fraquezas	Tratamento
7	Tabulação e análise dos dados obtidos.	Transparência na metodologia, realizando o passo-a-passo previamente definido.	Ausência de sistema informatizado, gerando possíveis dificuldades no uso de planilhas.	Procurar informatizar ao máximo a consolidação e tabulação dos dados, realizando conexões entre planilhas.
8	Elaboração de matriz de riscos, priorizando as áreas de maior risco na UFABC.	Hierarquização das áreas de maior risco.	-	-
		Concretização da implementação do projeto, chegando-se ao objetivo proposto.	Possível dificuldade das áreas em entender seu posicionamento no ranking de riscos.	Palestras para as áreas explicando resultados, dado assim o devido retorno aos participantes.
9	Acompanhamento dos históricos produzidos.	Monitoramento de desempenho das áreas, demonstrando o histórico de sua evolução ao longo do tempo.	Mudanças constantes dos parâmetros dos projetos de ABR no decorrer nos anos, dificultando a comparação por indicadores.	Elaborar indicadores de evolução histórica do tratamento dos riscos identificados em cada área e procurar estabelecer um projeto de forma mais estável, que possa ser melhorado, porém, sem mudanças em sua essencialidade.
ABR		Análise Externa		
Cenário		Oportunidades	Ameaças	Tratamento
1	Conceito pouco conhecido e difundido nas Auditorias Internas das IFES.	Difundir algo pioneiro em transparência da escolha das atividades das Auditorias Internas das IFES.	Não há melhores práticas a serem seguidas.	Realizar um monitoramento contínuo no Projeto de ABR, de modo a minimizar os riscos.
2	Não há legislação específica que fundamente a utilização de ABR na priorização das ações de Auditoria Interna.	Impulsionar a criação de normativos a respeito.	Ser mal interpretado pelos órgãos de controle externos à instituição, alegando ausência de respaldo legal.	Justificar o projeto embasando-o no princípio da publicidade e moralidade da CF/88; Basear-se na importância de transparência e acesso à informação (Lei de Acesso à Informação - LAI nº. 12.527/2011 e Decreto nº. 7.724/2012).
3	Desconhecimento sobre como essa iniciativa da AUDIN-UFABC seria vista pelas outras AUDINs de outras IFES.	Tornar-se caso de sucesso e referência no assunto. Realizar cursos e palestras a respeito.	Não obter uma boa aceitação dos colegas de outras instituições.	Explicar sobre o projeto implementado pela AUDIN-UFABC no Fórum Nacional dos Auditores Internos do MEC - FONAI. Abrindo oportunidade de auxílio caso queiram implantar.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir da análise do Projeto de ABR implementado na UFABC.

No método aplicado, é possível ter um panorama geral do Projeto de ABR na AUDIN-UFABC. Algumas das análises aqui mencionadas foram discutidas em equipe pela AUDIN, e já se encontram em processo de estudo para a implantação de melhorias no exercício de 2015.

Conforme pode ser observado, os benefícios gerados pelo presente estudo atingirão não somente a UFABC, mas trarão consigo um arcabouço de melhores práticas e de melhorias a serem aplicadas que poderão contribuir para a obtenção de melhores resultados. Este método poderá ser utilizado para todas as universidades federais do Brasil, como também pelas auditorias internas de outros tipos de instituição, desde que devidamente adaptado.

Assim, o princípio da transparência será trazido à tona não apenas nos processos executados por essas instituições, como também nos processos de auditoria, ou seja, na escolha das ações de auditoria a serem selecionadas com base em uma metodologia inovadora, transparente e perfeitamente adaptável a qualquer tipo de instituição.

5 CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA SOCIAL

A aplicação de transparência na fiscalização dos recursos públicos contribui incontestavelmente na consolidação de um controle mais efetivo e de conhecimento da sociedade, que poderá conhecer e acompanhar como se dá o processo de escolha e priorização do que será auditado pelas auditorias internas das IFES.

Não somente o benefício será das auditorias internas das IFES, como também de todos os *stakeholders* envolvidos, neles incluída a sociedade em geral, pois conforme preceitua Evangelista (2010), quando o Governo cumpre sua função de tornar transparente os seus recursos e a forma como estão sendo gastos e fiscalizados, passa a fomentar o controle social, isto é, “a participação da sociedade que lhe financia”, o que possibilita que reivindique por melhores serviços prestados pelo setor público e melhor qualidade de vida à população, promovendo a cidadania e a otimização de recursos.

Internamente o Projeto de ABR da AUDIN-UFABC e as melhorias consideradas no presente estudo, contribuiu para uma destacada lisura e estabelecimento de uma ética no procedimento de escolha dos processos-alvo de auditorias. A partir desse projeto, as ações passam a estar respaldadas metodologicamente, o que inibirá os possíveis conflitos de interesses, posições pessoais em detrimento das ações fiscalizatórias necessárias e trará, assim, maior independência aos trabalhos realizados.

O retorno benéfico do projeto em estudo tem-se propagado rapidamente. Em dois anos de utilização da metodologia, a AUDIN-UFABC tem sentido melhor impacto de seus trabalhos nos processos auditados. Não foram concluídos estudos sobre índices de melhorias nas recomendações exaradas pela AUDIN e o crescimento no seu atendimento pelos gestores da instituição após o Projeto de ABR, entretanto, é perceptível o melhor relacionamento interno com os gestores, de todos os níveis, e a forma como tem lidado com a AUDIN, visualizando-a como parceira, rendendo esforços para acatar as recomendações e, inclusive, solicitando auxílio no entendimento de normas e conceitos no âmbito da administração pública. Esse retorno positivo merece estudos mais aprofundados para que se possa afirmar que provém do Projeto de ABR, contudo, o fato dos gestores de todos os setores, de todos os níveis, se sentirem parte do processo de auditoria, sendo consultados sobre suas áreas e os riscos e dificuldades que enfrentam, permite inferir que, ao menos, parte dessa mudança de comportamento e maior aceitação da AUDIN provém sim da dinâmica de trazer transparência ao processo de escolha das ações de auditoria interna.

REFERÊNCIAS

- ABNT NBR ISO 31000:2009. (2009). *Norma Brasileira - Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes*. Recuperado em 01 julho, 2015, de <<http://200.129.168.182:4030/attachments/download/7055/0000077796-ISO31000.pdf>>
- ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público, por LIMA, M.L. (2012). *Metodologia e Planejamento de Auditoria de Risco*.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. Recuperado em 24 maio, 2015, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>
- Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012* (2012). Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília. 2012. Recuperado em 24 maio, 2015, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>
- EVANGELISTA, L. (2010). Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania. Recuperado em 16 março, 2015, de <http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/controlesocialxtransparencia.PDF>
- FERNANDES, C. R., SILVA, E. J., TEIXEIRA, T. B., SILVERIO, R. S., FERNANDES, K. S. A., SCALCO, V. M. F., FERNANDES, D. D. da S., CAPRONI, P.A. (2012). A governança e a governabilidade na atual gestão pública brasileira. *Revista Âmbito Jurídico*, XV(106). Recuperado em 16 março, 2015, de <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12469&revista_caderno=4>
- GONÇALVES, S.M. & MENDES, L.R.S. (2014). O Controle na Administração Pública: o Papel da Auditoria Interna em Uma Instituição Federal de Ensino Superior de Minas Gerais. *Revista Humus*, 4(11). Recuperado em 16 março, 2015, de <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/2843/912>>
- IN - SFC– Instrução Normativa do Sistema Federal de Controle. (2001). N. 01/2001. *Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*. Recuperado em 24 maio, 2015, de <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2009). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4.ed. São Paulo. Recuperado em 24 maio, 2015, de <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18180>>.
- IIA – The Institute Of Internal Auditors (2010). *Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna*. Recuperado em 16 março, 2015, de <<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Portuguese.pdf>>
- IIA – The Institute Of Internal Auditors (2015). *COSO 2013 - Delving Into the Latest Revisions, Relevance for Singapore*. Recuperado em 16 março, 2015, de <<https://iia.org.sg/content/coso-2013-delving-latest-revisions-relevance-singapore>>
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2013). IGC – *Índice Geral de Cursos de 2013*. Recuperado em 24 maio, 2015, de <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores/indice-geral-de-cursos-igc>>

Jornal da Ciência. (2014). Recuperado em 16 março, 2015, de <<http://www.jornaldaciencia.org.br/novos-modelos-de-educacao-superior/>>

KOCHI, P. Y. (2011). *Oportunidade de aplicação de matriz de riscos no planejamento de auditorias na Secretaria Federal De Controle Interno (SFC)*. Recuperado em 24 maio, 2015, de <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2647793.PDF>>

Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968 (1968). Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília. 1968. Recuperado em 24 maio, 2015, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540compilada.htm>

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília. 2011. Recuperado em 24 maio, 2015, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

Portal da AUDIN-UFABC (2015). Recuperado em 24 maio, 2015, de <<http://audin.ufabc.edu.br/>>

Portal da UFABC (2015). Sobre a UFABC. Recuperado em 24 maio, 2015, de <http://www.ufabc.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=3>

SCImago Institutions Rankings. (2012). Recuperado em 16 março, 2015, de <<http://www.scimagoir.com/>>

TCU – Tribunal de Contas da União (2003). *Técnicas de Auditoria Análise Swot e Verificação de Risco*. Recuperado em 16 março, 2015, de <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_a_nop/SWOT_MVR.pdf>

TCU – Tribunal de Contas da União (2013). *Referencial básico de governança*. 1. Ed, Brasília. Recuperado em 16 março, 2015, de <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2624038.PDF>>

TRAVASSOS, P. F. S. & VIEIRA, F. O. (2011, jul-dez). Aplicação da análise SWOT, na preparação do processo de avaliação institucional interna (auto- avaliação) realizada pela IES. *Revista Eletrônica de Administração (Online)*, 10(2). Recuperado em 16 março, 2015, de <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/view/493/453>>

UFABC em números (2015). Pró-Reitoria de Planejamento de Desenvolvimento Institucional – PROPLADI. Recuperado em 24 maio, 2015, de <<http://propladi.ufabc.edu.br/informacoes/ufabc-em-numeros>>