



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

# **MANUAL DE AUDITORIA INTERNA**

## **DA CONTROLADORIA**



Agosto de 2020  
(versão 0.1)



# Sumário

---

1.	<b>OBJETIVOS GERAIS</b> .....	2
2.	<b>CONCEITO DE AUDITORIA</b> .....	3
3.	<b>PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS</b> .....	4
4.	<b>FASES DA AUDITORIA</b> .....	5
	<b>A) PLANEJAMENTO DA AUDITORIA</b> .....	5
	<b>B) PLANEJAMENTO DO TRABALHO DE AUDITORIA</b> .....	5
	<b>C) PROGRAMA DE AUDITORIA</b> .....	6
	<b>D) EXECUÇÃO</b> .....	7
	<b>E) RELATÓRIO E RECOMENDAÇÕES</b> .....	10
5.	<b>PAPÉIS DE TRABALHO</b> .....	12
6.	<b>ASPECTOS DO CONTROLE</b> .....	13
7.	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	14





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

## 1. Objetivos Gerais

Em cumprimento ao §1º do artigo 6º da Resolução 03 de 2016, que regulamentou o Controle Interno da Câmara Municipal de Santo André, posteriormente denominada Controladoria pela reforma administrativa deste Legislativo, a equipe que compõe esta unidade apresenta o presente Manual de Auditoria Interna.

Este manual tem o objetivo de auxiliar a organização e a padronização da sistemática das auditorias internas da Câmara Municipal de Santo André, definindo seus conceitos e diretrizes gerais, enfatizando os aspectos relacionados ao planejamento, ao exame, à avaliação, à conclusão e às sugestões e recomendações.

# MANUAL DE AUDITORIA INTERNA DA CONTROLADORIA



## 2. Conceito de Auditoria

No âmbito deste manual, conceituamos auditoria da seguinte forma:

**Auditoria** é o conjunto de procedimentos que visa o **exame objetivo e independente**<sup>1</sup> da gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Câmara Municipal de Santo André, com foco em processos e resultados, mediante a confrontação entre uma **situação**<sup>2</sup> encontrada com um determinado **critério ou padrão preestabelecido**<sup>3</sup>, técnico, operacional ou legal, para emitir uma **opinião ou comentário**<sup>4</sup> a respeito de um **achado**<sup>5</sup> para um **destinatário predeterminado**<sup>6</sup>.

O objetivo da auditoria é avaliar a legalidade, a legitimidade e a adequação dos controles internos da Câmara Municipal de Santo André, bem como apurar os resultados obtidos, visando à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade na aplicação dos recursos públicos.

A **Auditoria de Conformidade** visa examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

A **Auditoria Operacional** visa avaliar o desempenho institucional, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades desenvolvidos, considerando os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados.

---

<sup>1</sup> **Exame independente e objetivo** - significa que a auditoria deve ser realizada por pessoas com independência funcional e em relação ao seu objeto, de modo a assegurar segurança e imparcialidade na avaliação e no julgamento; e que o auditor deve pautar sua avaliação livre de vieses, visando a condução de julgamentos imparciais, precisos e que preservem a confiança na estrutura de controle.

<sup>2</sup> **Situação ou condição** é o estado do objeto de auditoria encontrado pelo auditor. Comumente denominado situação encontrada, representa o que está ocorrendo, é o fato concreto.

<sup>3</sup> **Critério ou padrão preestabelecido** configura a situação ideal, o grau ou nível de excelência, de desempenho, de qualidade e demais expectativas preestabelecidas em relação ao objeto da auditoria. É o que deveria ser ou o que deveria estar ocorrendo.

<sup>4</sup> **Opinião ou comentário** refere-se à comunicação dos resultados de auditoria, seu produto final. Expressa a extensão na qual o critério ou padrão preestabelecido foi ou está sendo atendido.

<sup>5</sup> **Achado de Auditoria** é a discrepância entre a situação encontrada e o critério de auditoria.

<sup>6</sup> **Destinatário Predeterminado** é o cliente da auditoria. No caso da Câmara Municipal de Santo André, é o Presidente da Mesa Diretora.



### 3. Princípios Fundamentais

Os princípios fundamentais que orientam os trabalhos de auditoria são:

#### a) **Integridade**

Esse princípio impõe a obrigação de ser direito e honesto em todos os relacionamentos inerentes ao trabalho. Diz respeito também a relacionamentos honestos e verdadeiros.

#### b) **Objetividade**

O princípio da objetividade impõe a obrigação de não comprometer o julgamento profissional em decorrência de comportamento tendencioso, conflito de interesse ou influência indevida de outros.

#### c) **Competência e Zelo Profissional**

Competência diz respeito à obrigação de manter conhecimento e a habilidade profissional no nível necessário para executar os trabalhos com qualidade. Significa também a não realização de trabalhos para os quais não possui a competência profissional necessária.

O Zelo Profissional se relaciona a agir diligentemente e de acordo com legislação e normas técnicas.

Diligência abrange a responsabilidade de agir cuidadosa, exaustiva e tempestivamente, conforme e proporcionalmente à tarefa requisitada.

#### d) **Confidencialidade**

O princípio da confidencialidade impõe a obrigação de guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos decorrentes do exercício das atribuições.

#### e) **Comportamento Profissional**

O comportamento profissional impõe a obrigação de cumprir leis e regulamentos e evitar qualquer ação que possa desabonar a imagem profissional. Diz respeito a evitar condutas que possam afetar adversamente a atuação técnica e profissional.



## 4. Fases da Auditoria

Os trabalhos de auditoria subdividem-se nas seguintes fases:



### A) Planejamento da Auditoria

O planejamento anual da auditoria se consubstancia no documento Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT.

Esse plano deve conter:

- a) a relação dos temas relevantes passíveis de serem trabalhados.
- b) a identificação dos temas que farão parte dos trabalhos durante o exercício financeiro, segundo critério de risco e relevância (matriz).
- c) a aprovação do PAINT pela Presidência da Câmara Municipal de Santo André.

### B) Planejamento do Trabalho de Auditoria

Para cada tema selecionado no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT será elaborado um planejamento do trabalho de auditoria, incluindo:

- a. **Objetivo** - descrito com base nos riscos-chave que foram identificados com relação ao objeto a ser auditado. É no objetivo que se define qual tipo de auditoria será realizada: conformidade e/ou operacional. O objetivo deve ser descrito com declarações amplas, que definem a meta dos trabalhos de auditoria. Exemplo: *“Avaliar se os pagamentos da remuneração dos servidores efetivos estão sendo feitos corretamente.”*
- b. **Escopo**: são os limites estabelecidos para avaliação da área, dos processos, das contas contábeis, dos sistemas etc.; devem ser identificados e descritos durante o trabalho de auditoria e apontados em relatório; devem ser suficientes para se alcançar o objetivo definido.
- c. **Prazo**: data de início e término do trabalho.
- d. **Recursos**: recursos apropriados e suficientes para cumprir com os objetivos da auditoria.



É nesta fase que se faz o entendimento sobre objeto a ser auditado, verificando objetivos da área, ambiente de controle e processos.

### **C) Programa de Auditoria**

Um programa de auditoria consiste em “*documento que relaciona os procedimentos a serem seguidos durante um trabalho de auditoria, desenhado para cumprir o planejamento do trabalho.*”<sup>1</sup>

Para elaboração desse programa, os trabalhos iniciam-se com um entendimento claro e preciso do objetivo e do escopo, assim como dos principais riscos e controles da área ou dos processos em análise.

O programa de trabalho deve considerar:

- a) como os objetivos serão atingidos;
- b) se os recursos necessários estão disponíveis;
- c) o tamanho apropriado da amostragem e a metodologia a ser utilizada;
- d) quais testes ou passos de auditoria serão necessários para avaliar os riscos e os controles.

É importante que o programa de trabalho seja desenvolvido e documentado de maneira que garanta a todos os membros da equipe o entendimento do que precisam fazer e de quais tarefas precisam executar.

Os programas de trabalho devem ser aprovados pelo Controlador Interno.

Em relação à amostragem, ela pode ser estatística ou não estatística.

A amostragem estatística fornece meios de avaliar quantitativamente a precisão (quão bem a amostra representa a população) e o nível de confiança (a porcentagem de vezes que a amostra adequadamente representará a população).

A amostragem não estatística utiliza o julgamento subjetivo do auditor para determinar o tamanho da amostra e a seleção da amostra. O auditor, com base em sua experiência, é capaz de escolher e testar somente os itens que considera ser os mais importantes.

Os procedimentos de auditoria se constituem no detalhamento, passo a passo, das atividades necessárias à obtenção e ao tratamento das informações para aplicação de testes. As técnicas de auditoria servem de base para os procedimentos e serão descritas e explicadas no próximo capítulo.

---

<sup>1</sup> Conceito da IIA.



## D) Execução

A fase de execução consiste na obtenção de evidências apropriadas<sup>1</sup> e suficientes<sup>2</sup> para respaldar as conclusões da auditoria. É nessa fase que os procedimentos planejados sobre os objetos são executados.

As principais atividades realizadas durante a execução são:

1. desenvolvimento dos trabalhos de campo;
2. análises dos dados coletados;
3. elaboração de conclusões.

Essa fase consiste na coleta de dados e informações definidos no programa de auditoria.

Ela se inicia com o encaminhamento de uma **Comunicação de Abertura dos Trabalhos** à chefia da unidade a ser auditada, informando o objetivo e escopo do trabalho, a duração e o servidor responsável pela auditoria. Essa comunicação deve ser enviada com antecedência e solicitar uma pessoa facilitadora para o encaminhamento das informações.

Os documentos necessários para a análise podem ser solicitados através de requisição, na qual deve constar, sempre que possível, o prazo para atendimento da solicitação, para apresentação de documentos e informações, em comum acordo com o auditado, observado o prazo estabelecido para a execução. Essa requisição será formalizada por e-mail, com data e numeração sequencial.

Técnicas (como fazer) são formas ou maneiras utilizadas na aplicação dos procedimentos (o que fazer) visando à obtenção das evidências.

Enumeramos abaixo técnicas comumente utilizadas:

➤ **Exame Documental ou Inspeção de Registros de Documentos**

É a técnica voltada para a verificação de se as transações realizadas estão devidamente documentadas, registradas e autorizadas pelas pessoas competentes.

---

<sup>1</sup> **Evidência apropriada** é medida de qualidade da evidência, isto é, sua relevância e confiabilidade para suportar as conclusões que se fundamenta a opinião do auditor.

<sup>2</sup> **Evidência suficiente** é a medida de quantidade da evidência de auditoria. A suficiência das evidências é afetada pela qualidade da evidência, isto é, quanto pior a qualidade da evidência, maior deve ser a quantidade de evidência e vice-versa.





O exame a ser realizado na inspeção documental leva em consideração os seguintes aspectos: autenticidade (fidedignidade), aprovação e registro (comprovar que o registro das transações foi feito de maneira adequada).

➤ **Inspeção Física**

É técnica que visa à constatação “in loco” da existência, ou não, do objeto ou item a ser verificado, levando em consideração os seguintes aspectos: identificação, autenticidade e qualidade.

➤ **Recálculo**

O recálculo tem como objetivo a conferência das operações que envolvem cálculos.

➤ **Observação**

Observação consiste na técnica de acompanhamento de como um determinado procedimento ou processo está sendo executado pelos responsáveis.

➤ **Indagação**

A indagação consiste na busca de informações junto a pessoas com conhecimento, dentro da entidade. É utilizada em toda a auditoria, podendo ser escritas ou formais e orais ou informais.

Podem fornecer ao auditor informações não obtidas anteriormente ou evidência de auditoria comprobatória.

Cabe lembrar que todas as respostas às indagações devem, dentro do possível, ser examinadas, de modo a constatar sua efetiva comprovação e veracidade.

➤ **Circularização (confirmação externa)**

A circularização consiste na confirmação, junto a terceiros, de fatos alegados pela entidade.

Esse teste deve levar em consideração a data-base de confirmação, a amplitude do teste de confirmação e o tipo de confirmação a ser empregado.



➤ **Conciliação**

Tem como objetivo confrontar os saldos das contas sintéticas com as contas analíticas ou os registros mantidos pelo órgão com saldos recebidos de fontes externas.

➤ **Análise das Contas Contábeis**

Visa examinar as transações que geraram os lançamentos contábeis.

➤ **Revisão Analítica**

Consiste na avaliação das informações, feitas por meio de estudo das relações entre dados financeiros e não financeiros, e na investigação de flutuações dessas relações que sejam inconsistentes com outras informações relevantes ou que se desviem significativamente de valores previstos.

➤ **Reexecução**

Consiste na execução de procedimentos ou controles que foram originalmente realizadas como parte do controle interno do órgão.

➤ **Investigação**

É o exame da matéria ou de um documento, uma informação obtida com o objetivo de certificar que o objeto auditado é fidedigno.

➤ **Correlação das Informações**

É o cotejamento de informações obtidas por diferentes fontes.

É durante a aplicação das técnicas de auditoria que se encontram as divergências/achados de auditoria – discrepância entre “o que deveria ser” (critério) e “o que é” (achado) – com base nas evidências coletadas.

Os achados de auditoria devem atender aos seguintes requisitos básicos:

1. **Relevância:** os achados de auditoria devem ser relevantes para o cumprimento dos objetivos do trabalho de auditoria.
2. **Evidências:** os achados de auditoria devem ter fundamentação em evidências documentação comprobatória robusta.
3. **Objetividade:** o achado tem que ser apresentado de forma objetiva para que, com sua leitura, todos cheguem a mesma conclusão.
4. **Base para Recomendações:** os achados, com os demais requisitos básicos devem ser base para as recomendações.



Na análise das divergências de auditoria, deve-se proceder com a identificação das **causas** (razões pelas quais as condições ocorreram) e dos **efeitos** (situações adversas encontradas) para levantar o motivo subjacente para a ocorrência de um erro, problema, oportunidade, ou caso de não conformidade.

A essência da auditoria, é promover melhorias na gestão na área ou processo auditados. Em tese, não tem como promover melhorias sem saber o porquê aquela condição ocorreu (causas), isto é, desenvolver uma proposta de encaminhamento (recomendações).

O efeito pode ser real ou potencial. Real é algo que aconteceu, um efeito concreto. O efeito potencial é um risco, uma possibilidade.

Com base na conjugação dos elementos achado, causas e efeitos que devem ser elaborados as recomendações no Relatório.

### **E) Relatório e Recomendações**

O Relatório é o produto final do processo de auditoria. É o instrumento formal e técnico por meio do qual é comunicado o objetivo, a metodologia utilizada, os achados de auditoria, as conclusões e recomendações.

O Relatório deve apresentar as seguintes características<sup>2</sup>:

- a) **Precisão:** livre de erros e distorções; ser fiel aos fatos subjacentes.
- b) **Objetividade:** utilização de expressões imparciais e focadas nas deficiências dos processos e de sua execução.
- c) **Clareza:** facilmente entendida pelo público-alvo.
- d) **Concisão:** significa evitar redundâncias, excluir informações desnecessárias.
- e) **Construtiva:** é usado um tom construtivo durante as comunicações que permitam um processo colaborativo para a determinação de soluções que facilitem uma alteração positiva do objeto auditado.
- f) **Completo:** considera a informação essencial, necessária a garantia de integralidade nas comunicações.
- g) **Oportunas:** dentro dos prazos estabelecidos na comunicação.

Os executores da auditoria devem limitar adequadamente as conclusões, conforme natureza e a extensão dos fatos e do trabalho realizado.

Somente devem constar do Relatório os achados que gerem conclusões e propostas de encaminhamento. Em situações nas quais for imprescindível o relato dos fatos não relacionados às propostas de encaminhamentos, deve-se inseri-los de forma resumida.

---

<sup>2</sup> Extraídas da Norma 2420 da IIA.





O Relatório, deve ser revisado pelo servidor executor e pelo controlador interno, para assegurar que todas as avaliações e conclusões estejam solidamente baseadas e suportadas por suficientes, adequadas, relevantes e razoáveis evidências.

Antes de ser encaminhado à presidência da Câmara, o Relatório pode ser enviado para os gestores para que estes possam oferecer comentários sobre os achados, conclusões e propostas.

Após, o Relatório deve ser encaminhado ao Presidente para ciência e, em seguida, disponibilizado no site da Câmara.

Quando forem impostas restrições de escopo em função de restrições de acesso a informações ou de outras condições específicas necessárias para conduzir a auditoria, os executores devem declarar no relatório como isso afetou ou pode ter afetado os objetivos, os resultados e as conclusões de auditoria.

Quando o relato envolver informações sensíveis ou de natureza sigilosa, este também deve ser classificado de maneira a restringir seu acesso, isto é, os papéis de trabalho e o relatório de auditoria devem ser classificados levando em consideração o nível de confidencialidade das informações ou documentos neles inseridos.





## 5. Papéis de Trabalho

Os papéis de trabalho constituem a documentação que evidencia todo o trabalho desenvolvido, contendo o registro de todas as informações utilizadas, das verificações realizadas e das conclusões.

Considera-se papel de trabalho tanto os preparados pelos servidores do Controle Interno como pelo auditado ou por terceiros, tais como planilhas, formulários, questionários preenchidos, fotografias, arquivos de dados, ofícios, memorandos, portarias, documentos originais ou cópias de contratos, confirmações externas, entre outros.

Os papéis de trabalho refletem o grau de preparação dos trabalhos, devendo ser suficientemente completos e detalhados, de modo a permitir que qualquer servidor, sem prévio envolvimento na auditoria, entender o que foi realizado.

Portanto, os papéis de trabalho devem ser suficientemente detalhados para fornecer uma compreensão clara do trabalho realizado, incluindo a fundamentação e o alcance do planejamento, a natureza, a oportunidade, a extensão e os resultados dos procedimentos de auditoria aplicados, os achados e suas evidências.





## 6. Aspectos do Controle

Controle é:

*“Qualquer ação tomada pela Administração (...) para gerenciar os riscos e aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados.”<sup>3</sup>*

Os aspectos que controles devem considerar são:

1. **Limite de alçadas:** são os valores limites que um nível hierárquico pode tomar a decisão.
2. **Autorizações:** são as atribuições delegadas que os servidores podem realizar ações.
3. **Segregação de Função:** estabelece que uma mesma pessoa não pode ter funções incompatíveis que gerem conflito de interesse.
4. **Custo vs. Benefício do Controle:** o custo do controle não pode ser maior que o benefício que ele trará.
5. **Procedimentos Internos:** as atribuições dos servidores e setores da Câmara devem ser definidas e limitadas através de procedimentos (manuais e automatizados) e atividades que fazem parte da estrutura de controle.
6. **Limitação do Acesso aos Ativos:** o acesso a ativos, inclusive intangíveis, deve ser limitado. Exemplos: estoques, equipamentos em geral, acessos a sistemas etc.

Os controles, existentes ou não nas unidades da Câmara Municipal de Santo André, são os principais objetos da auditoria realizada pelo Controle Interno.

---

<sup>3</sup> Conceito IIA.





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SANTO ANDRÉ**

## 7. Referências

Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público; Domingos Poubel de Castro - GEN/Atlas 7ª. Edição

Apostila de AUDI 1 / IIA Brasil (Instituto dos Auditores Internos do Brasil) - Junho de 2019. Edição 01. São Paulo (SP)

Auditoria governamental / Tribunal de Contas da União; Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antonio Alves de Carvalho Neto. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011.

# MANUAL DE AUDITORIA INTERNA DA CONTROLADORIA

