



uff Universidade
Federal
Fluminense



O Modelo IA-CM nas Instituições associadas ao CONACI: facilidades e dificuldades na implementação.

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Thomaz Thomazi ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Prof. Dra. Mariana Pereira Bonfim, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Volta Redonda

2024

Resumo

O *Internal Audit Capability Model* – Modelo de Capacidade para as Unidades de Auditoria Interna Governamental (IA-CM) é um *framework* de aplicabilidade universal, desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors*, com apoio financeiro do Banco Mundial, publicado em 2009 e atualizado metodologicamente em 2017, que tem por finalidade aperfeiçoar a atividade de Auditoria Interna, alinhando-a às melhores práticas internacionais. O Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), a partir da publicação do modelo, atou na vanguarda para implementação do modelo pelas suas 67 instituições associadas, formalizando convênio com o Banco Mundial em 2014. Por meio de estudo descritivo e análise documental, com aplicação de um *survey* e análise de conteúdo do banco de dados constituído pelas 104 respostas recebidas de 29 diferentes instituições, chegou-se aos resultados que apontaram como facilitadores da implementação do modelo: i) o reconhecimento do papel institucional da Auditoria Interna por meio da sua participação nas reuniões da Alta Governança da instituição; ii) a percepção dos envolvidos na implementação do modelo de que esta pode melhorar a execução das atividades e as contribuições e entregas da Auditoria Interna para a instituição; iii) o suporte/apoio dos gestores e equipes das categorias envolvidas no processo, bem como o do CONACI, por meio da Câmara Técnica de Auditoria Interna e IA-CM; e iv) a manutenção da independência da Auditoria Interna. Por outro lado, foram identificados como dificultadores à implementação do modelo: i) baixo conhecimento ou desconhecimento do modelo IA-CM pelos integrantes das categorias envolvidas, devido ao pouco tempo de experiência na instituição e/ou na função exercida; ii) desconhecimento dos integrantes da Auditoria Interna sobre o modelo IA-CM diretamente proporcional ao tamanho do efetivo das unidades de auditoria interna governamental (UAIG); iii) falta de pessoal, recursos financeiros, tempo, capacitação adequada e/ou maturidade da instituição; iv) ausência de um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) implantado. Concluiu-se que um apoio institucional do CONACI, por meio de treinamento efetivo dos envolvidos, para conhecimento e aculturação do modelo IA-CM, pode melhorar a implementação e alcance de níveis mais elevados do modelo pelas instituições associadas.

Instituição/Setor

Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI).

Público-Alvo da Iniciativa

Instituições membros do CONACI, Controladoria-Geral da União (CGU), Unidades de Auditoria Interna Governamentais (UAIG) e Sociedade.

Descrição da situação-problema

O *Internal Audit Capability Model* – Modelo de Capacidade para as Unidades de Auditoria Interna Governamental (IA-CM) é um *framework* de aplicabilidade universal, desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA), com apoio financeiro do Banco Mundial, publicado em 2009 e atualizado metodologicamente em 2017, com a finalidade de melhorar a eficiência e eficácia das Unidades de Auditoria Interna Governamentais (UAIG) no contributo

com a instituição de vinculação para o alcance de seus objetivos estratégicos, alinhando-a às melhores práticas internacionais, e agregação de valor ao serviço prestado à sociedade (IIARF, 2009), com aderência às melhores práticas internacionais da atividade de Auditoria Interna (CONACI, CGU, 2023).

O Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), desde a divulgação do modelo IA-CM pelo IIA, atou na vanguarda da implementação do modelo pelas suas instituições associadas, inclusive formalizando parceira, em 2014, com o principal órgão patrocinador do modelo, o Banco Mundial (CONACI, 2023a; 2023b).

Objetivos

Objetivo geral

Este trabalho buscou avaliar as características das UAIG membros do CONACI que viabilizaram ou se concretizaram em óbice à implementação do modelo IA-CM em território nacional, por meio de estudo descritivo e análise documental, com aplicação de um survey e análise de conteúdo do banco de dados constituído pelas 104 respostas recebidas de 29 diferentes instituições, de modo a ser um facilitador para as UAIG que venham a implementar o modelo.

Objetivos específicos

- Identificar as UAIG membros do CONACI que formalizaram sua adesão ao modelo e realizaram a autoavaliação (ou diagnóstico, como algumas nomeiam) e se, após o cumprimento de eventual plano de ação, foram avaliadas pelo órgão central do SCI ou por outra UAIG;
- Captar a percepção dos integrantes da Governança, bem como dos gestores e dos funcionários integrantes do setor de Auditoria Interna das UAIG associadas ao CONACI quanto ao processo de implementação do modelo IA-CM nas suas instituições;
- Compreender os caminhos com maior chance de sucesso à implementação do modelo IA-CM, consoante o perfil da instituição e da sua UAIG.

Análise/Diagnóstico da situação-problema

O fluxograma constante da Figura 1 demonstra de forma gráfica a parametrização do questionário elaborado e a segregação dos participantes, de modo a maximizar a captação da percepção destes.

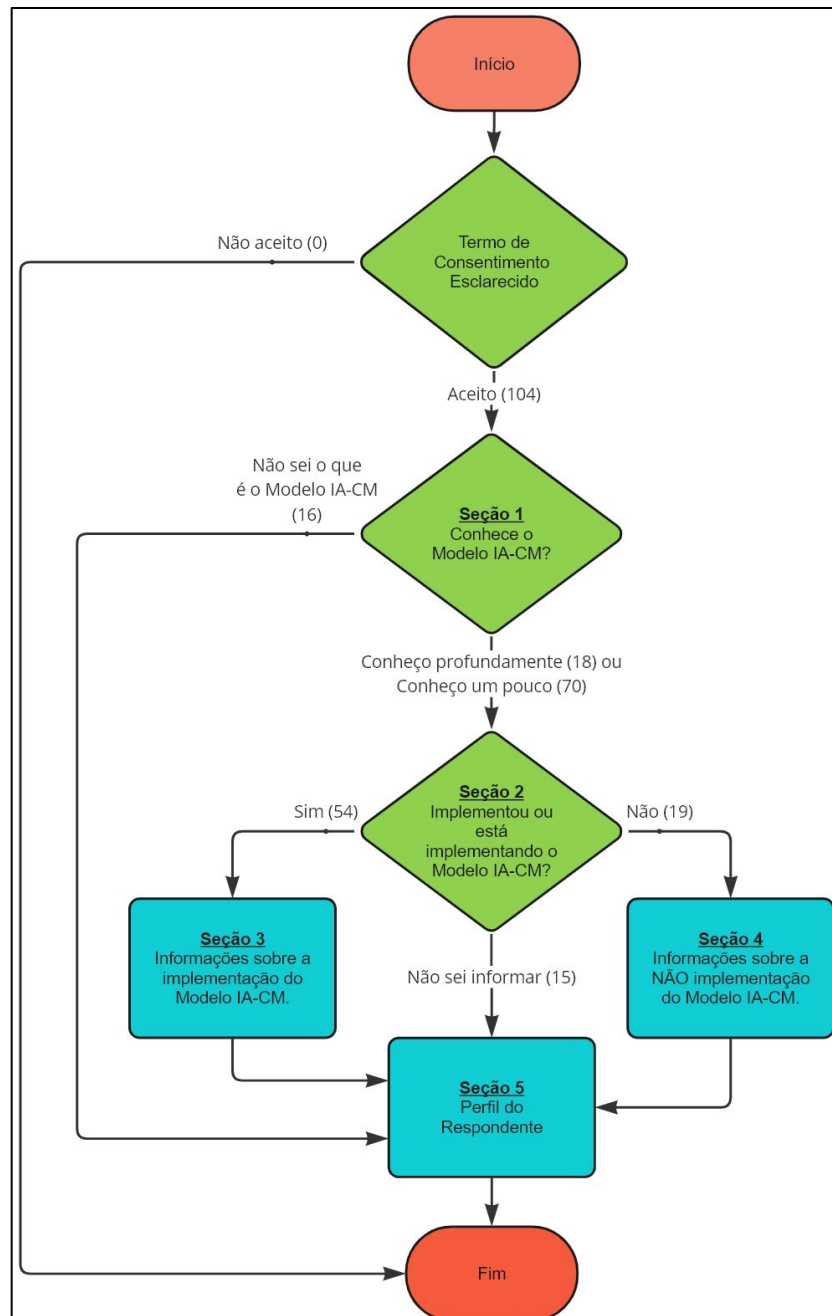


Figura 1 – Fluxograma do *Survey*.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

I. FACILITADORES

- No bloco comum a todos os participantes, apenas 7,7% dos respondentes afirmou que o responsável pela Auditoria Interna não participa das reuniões da Alta Governança da instituição. Este fato é positivo para implementação do modelo IA-CM, pois indica que na maioria das instituições dos participantes da pesquisa, a Auditoria Interna está cumprindo o seu papel de assessoramento à Alta Gestão da instituição e tem seu espaço conquistado e respeitado, o que pode facilitar a implementação do modelo, naquelas que ainda não o fizeram.

- Dentre o subgrupo que assinalou conhecer o modelo IA-CM (88/104), 90,9% assinalou a opção “Sim”, quando indagado se acreditava que a Auditoria Interna poderia contribuir mais com os objetivos da instituição de vinculação, após a implementação do modelo, o restante marcou a opção “Talvez”. A Ausência de registros para a opção “Não”, demonstra que este subgrupo assimilou adequadamente a importância do modelo IA-CM para a melhoria da contribuição da Auditoria Interna para a instituição.

- O subgrupo constituído pelos participantes que informaram que a sua instituição havia implementado o modelo IA-CM (39/104), declarou como principais facilitadores: Suporte/apoio do Responsável pela Auditoria Interna (33); Suporte/apoio da Governança/Alta Administração (29); e Suporte/apoio da equipe de Auditoria Interna (26). No campo livre habilitado após a seleção da opção “Outros”, foram feitos os seguintes registros: “CONACI” (2 vezes), “Suporte do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci)”, “CONACI e CGU (externos) e Assessoria de Tecnologia da Informação e Assessoria de Governança e Comunicação (interno)”, “Câmara Técnica IA-CM do CONACI”, “Unidade de gestão da qualidade/unidade de planejamento” e “destaca-se o apoio da Controladora-Geral”.

- Para o subgrupo formado pelos respondentes que declararam que sua UAIG ainda não implementou o modelo IA-CM (19/104), quando questionado sobre os motivos, não houve registros nas opções “Falta de independência da Auditoria Interna” e “Estendo que o modelo IA-CM não é importante ou é ineficaz para minha instituição”, por outro lado, para este subgrupo verificou-se unanimidade de respostas “Sim” para a pergunta “Você acredita que com a implementação do modelo IA-CM a Auditoria Interna de sua instituição poderia melhorar suas entregas?”. Embora o modelo não tenha sido implementado pelas instituições dos respondentes deste subgrupo, a conjugação destas respostas permite aferir que a Auditoria Interna mantém a independência prevista no instrumento normativo da execução da atividade, a Instrução Normativa CGU/SFC nº 3/2017 (CGU, 2017), e os respondentes confiam no modelo IA-CM como instrumento de melhoria contínua das atividades de Auditoria Interna, pontos positivos para uma futura implementação do modelo.

II. DIFICULTADORES

- Do total de participantes, constatou-se pouco tempo de experiência, tanto na instituição quanto na função de gestão e/ou de Auditoria Interna: 61,5% dos respondentes declarou fazer parte da instituição há menos de 2 anos, e mais de 72,1% dos pesquisados ocupava a atual função também há até 2 anos. A curta vivência tanto na instituição quanto na categoria a que pertencem, pode explicar uma insuficiência de conhecimento sobre o modelo IA-CM que pode inviabilizar ou impactar negativamente na sua implementação, uma vez que é pré-requisito o amplo conhecimento do modelo por todos os integrantes das categorias envolvidas. Quando se realizou um filtro apenas ao subgrupo que respondeu não saber o que era o modelo IA-CM (16/104), 87,5% tinham 2 anos ou menos na instituição, percentual que aumentava para 93,8% quando se considerava a função que ocupavam.

- Quanto maior o tamanho da equipe da Auditoria Interna, maior a dificuldade na linearidade do conhecimento sobre o modelo IA-CM: de acordo com as respostas assinaladas pelos participantes de instituições com equipes de Auditoria Interna contendo até 20 integrantes, 100% afirmaram conhecer “profundamente” ou “um pouco” o modelo IA-CM; dentre os respondentes vinculados a instituições com equipes de 21 a 50 Auditores Internos, 8,3% não sabiam o que era o modelo IA-CM; este percentual subiu para 23% quando o participante declarava fazer parte de instituição com mais de 50 Auditores Internos. É esperado que quanto mais indivíduos envolvidos num time, maior deve ser o esforço para que uma informação seja uniformizada adequadamente entre todos, assim a pesquisa corroborou essa expectativa e sinalizou um obstáculo à implementação do modelo. Ratificam essa premissa as respostas registradas pelos participantes vinculados à CGE/SP: dentre os 52 respondentes, 14 não sabiam o que era o modelo IA-CM; 14 afirmaram que o modelo foi lá implementado; 12 informaram que o modelo não foi implementado pela instituição; e 12 não sabiam informar se havia sido implementado ou não.

- Os respondentes com níveis acadêmicos mais elevados não refletiam necessariamente um conhecimento mais aprofundado sobre o modelo IA-CM: 8,7% dos respondentes declararam ter concluídos os níveis mestrado (7), doutorado (1) ou pós-doutorado (1), todavia, apenas 22,2% deles assinalaram conhecer o modelo IA-CM “profundamente”; 66,7% consignaram conhecê-lo “um pouco”; e 11,1% não sabia o que significa o modelo IA-CM.

- O subgrupo constituído pelos participantes que informaram que a sua instituição havia implementado o modelo IA-CM (39/104), declarou como principais dificultadores durante o processo a falta de pessoal (23), falta de recursos financeiros (12) e falta de tempo (11); no

campo livre decorrente da marcação da opção “Outros”, foi consignado o termo “capacitação adequada”.

- O subgrupo formado pelos respondentes que informaram a não implementação do modelo pela sua UAIG (19/104), quando perguntado o motivo, a opção mais recorrente, com 36,8%, foi a falta de pessoal, seguida pela opção “Outros” com 31,6%, que abria campo livre, cujos registros giravam em torno de “falta de maturidade” de uma determinada instituição.

- Este mesmo subgrupo foi unânime ao responder que a sua instituição não possuía um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) implantado. O Referencial Teórico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, previsto na IN CGU/SFC nº 03, prevê que toda UAIG, no âmbito do Poder Executivo Federal, deve instituir e manter um PGMQ para avaliar a qualidade e identificar oportunidades de melhorias constantemente, além disso, o PGMQ se revela um pré-requisito para o alcance dos KPA 3.7 – Estrutura de gestão da qualidade e 3.10 – Medidas de desempenho, o que permite concluir que esta inexistência compromete, ou, no mínimo, se constitui um óbice à implementação do modelo IA-CM nestas instituições.

Recomendações de intervenção

Para mitigação dos dificultadores de implementação do modelo, resta evidenciada a necessidade de se aprimorar a divulgação do modelo IA-CM, realizar treinamentos e nivelar o conhecimento dos integrantes das categorias envolvidas – membros da Alta Governança, responsáveis pela Auditoria Interna e equipes de Auditoria Interna, principalmente, já que são os responsáveis pela execução dos trabalhos e principais agentes do acultramento das atividades essenciais dos KPA.

Considerando que a maioria dos participantes da pesquisa afirmou ter até 2 anos de experiência na instituição e/ou na função ocupada, faz-se mister entender essa suposta alta taxa de rotatividade e deficiência na retenção de talentos, que prejudica, entre outros, o alcance dos KPA 2.2 – Pessoas qualificadas identificadas e recrutadas e 3.4 – Profissionais qualificados, e focar as ações de capacitação neste segmento, bem como naquelas instituições com as maiores equipes de Auditoria Interna, com fito de uniformizar o conhecimento sobre o modelo IA-CM entre os executores dos trabalhos e entre os gestores.

Há no mercado, hoje em dia, uma gama de opções de capacitação que podem aumentar o engajamento das equipes e estimular uma maior participação do público-alvo pela utilização de recursos modernos, como a gamificação, com algum tipo de competição sadia entre as instituições associadas, com distribuição de brindes de reconhecimento aos melhores

colocados, em campanha patrocinada pela Câmara Técnica de Auditoria Interna e IA-CM do CONACI – já que a falta de pessoal e de recursos financeiros foram indicadas como dificultadores.

A divulgação de informações importantes sobre o modelo também pode ser feita de forma dosada, como pílulas diárias ou semanais, enviadas por e-mail, em formato curto e lúdico, com linguagem apropriada e simples, de modo a viabilizar o acultramento sem tomar muito tempo das atribuições diárias dos participantes – sobretudo porque a falta de tempo também foi apontada na pesquisa como dificultador da implementação do modelo IA-CM.

Com relação à ausência do PGMQ, poderia ser feito algum tipo de lembrete que esta é uma obrigação prevista no Referencial Teórico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, trazido pela IN CGU/SFC nº 03, além de impedir o alcance dos KPA 3.7 – Estrutura de gestão da qualidade e 3.10 – Medidas de desempenho, o que inviabiliza, consequentemente, a conquista do nível 3 – Integrado, caso seja aspiração da instituição.

Além mitigar os dificultadores da implementação do modelo IA-CM nas instituições associadas ao CONACI, as ações sugeridas podem contribuir para a manutenção e/ou ampliação dos facilitadores identificados, já que reforçariam a importância da Câmara Técnica de Auditoria Interna e IA-CM do CONACI para a divulgação e implementação do modelo, com conscientização da importância deste para a evolução da atividade de Auditoria Interna e, consequentemente, da instituição à qual é vinculada.

Responsáveis

O presente Relatório Técnico foi elaborado pelo discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF), Thomaz Thomazi, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Mariana Pereira Bonfim.

Contatos

tthomazi@id.uff.br

marianabonfim@id.uff.br

Data de realização do relatório

Maio de 2024.

Referências

CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Instrução Normativa CGU/SFC nº 3, de 09 de junho de 2017*. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33409/19/Instrucao_Normativa_CGU_3_2017.pdf. Acesso em 27 mar. 2023.

CONACI - CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. *O que é o IA-CM?* 2023a. Disponível em: <https://conaci.org.br/ia-cm/>. Acesso em 20 mar. 2023.

CONACI - CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. *IA-CM*. 2023b. Disponível em: https://conaci.org.br/noticias/camara_tecnica/ia-cm/. Acesso em 07 nov. 2023.

CONACI - CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO; CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Estudo Comparativo entre os Requisitos do IA-CM e as Normas Internacionais para a Prática da Auditoria Interna*. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/EstudoComparativoentreosRequisitosdoIACMeasNormasInternacionaisparaaPraticadaAuditoriaInterna.pdf>. Acesso em 03 out. 2023.

IIARF - THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS RESEARCH FOUNDATION. *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector: Overview and application guide* Altamonte Springs. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267981069_Internal_Audit_Capability_Model_IA-CM_For_the_Public_Sector. Acesso em 13 nov. 2022.