

Manual Teórico do Programa de Garantia de Qualidade e Melhoria da Auditoria Interna da ANAC



“A qualidade tem elementos retrospectivos e de visão de futuro. Ela inclui uma análise de até que ponto os produtos e serviços existentes são adequados ao seu propósito e estão em conformidade com as normas, da eficiência do processo de entrega do serviço, assim como uma avaliação de até que ponto as práticas atuais atenderão as expectativas emergentes das partes interessadas.” (IPPF – Guia Prático: Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria)





SUMÁRIO

- 3** 1 - Introdução
- 3** 2 - Fundamentos Técnicos
- 4** 3 - Objetivos do PGQM
- 4** 4 - Abrangência do PGQM
- 5** 5 - Estrutura do PGQM
 - 7** 5.1 - Avaliações Internas
 - 7** 5.1.1 - Monitoramento Contínuo
 - 8** 5.1.2 - Autoavaliações Periódicas
 - 10** 5.2 - Avaliações Externas
- 10** 6 - Comunicação das avaliações
- 11** 7 - Declarações de Conformidade

1 - INTRODUÇÃO

Segundo o Estatuto da Auditoria Interna - AUD da Agência Nacional de Aviação Civil, o Programa de Garantia de Qualidade e Melhoria - PGQM cobrirá todos os aspectos da atividade de auditoria interna, compreendendo avaliações internas e externas, tendo por finalidade avaliar:

a) a conformidade da atividade de auditoria interna com as Normas para a Prática Profissional de Auditoria Interna e com o Código de Ética do Institute of Internal Auditors - IIA, e, ainda, com as normas editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC e pela Controladoria Geral da União - CGU.

b) a observância dos auditores internos às normas de conduta ética; e

c) a efetividade, a eficiência e a eficácia da atividade de auditoria interna, propiciando identificação de oportunidades de melhoria.

O presente manual, denominado Manual Teórico do PGQM, foi elaborado para orientar e informar aos servidores da

Auditoria os principais aspectos quanto à correta aplicação e operacionalização do Programa de Garantia de Qualidade de Melhoria.

Uma vez incorporadas as instruções do PGQM, não poderá ser adotado procedimento diferente do estabelecido, mesmo sob o argumento de tratar-se de orientação inadequada e incompatível com determinada situação, salvo se autorizado pela chefia da AUD. Nesse caso, devem ser promovidas as gestões necessárias à reavaliação da matéria, com o objetivo de, se oportuno e cabível, viabilizar a adaptação ou o ajuste do Programa.

O PGQM estabelecerá atividades de caráter permanente destinadas a avaliar a qualidade, produzir informações gerenciais, identificar necessidades de capacitação e promover ações que visem à melhoria contínua dos processos de trabalho e dos produtos decorrentes das ações de auditoria empreendidas pela AUD.

2 - FUNDAMENTOS TÉCNICOS

O Programa de Garantia de Qualidade e Melhoria - PGQM da Auditoria Interna da ANAC adotará como referência, preferencialmente, a metodologia Internal Audit Capability Model (IA-CM), do Instituto dos Auditores Internos (IIA), conforme a Portaria CGU nº 777, de 18 de fevereiro de 2019.

O IA-CM é um framework que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna eficaz no setor público. Ilustra os níveis e estágios pelos quais uma atividade de auditoria interna pode evoluir na medida em que define, implementa, mede, controla e aprimora seus processos e práticas.

Ademais, serão utilizados como referências o International Professional Practices Framework (IPPF), mais conhecido como normas internacionais e o Guia Prático "Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria", ambos do Instituto dos Auditores Internos (IIA); a Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de junho de 2017; e o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna do poder Executivo Federal.

3 - OBJETIVOS DO PGQM

O Programa de Garantia de Qualidade e Melhoria da Auditoria Interna da ANAC tem como objetivos:

- a) Medir se a AUD está alcançando seus objetivos.
- b) Promover a melhoria contínua dos processos de trabalho da AUD.
- c) Auxiliar na identificação das necessidades de capacitação dos seus servidores.

d) Avaliar a conduta ética e profissional dos seus servidores.

e) Consolidar e fortalecer a imagem da AUD.

f) Avaliar se a forma de realização do trabalho da auditoria interna agrega valor aos processos da ANAC.

g) Alcançar no mínimo o “Nível 3 – Integrado” da capacidade progressiva do IA-CM.

4 - ABRANGÊNCIA DO PGQM

A Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do IIA define um programa de garantia de qualidade e melhoria como uma ferramenta de avaliação contínua e periódica de todo o espectro do trabalho desempenhado pela atividade de auditoria interna.

O PGQM deve considerar aspectos específicos da AUD, tendo em vista seu tamanho, sua estrutura e suas necessidades.

Deve ser composto por: processos robustos e abrangentes; supervisão; testes contínuos do trabalho de auditoria interna e consultoria; e validações periódicas de conformidade com as normas vigentes, bem como com a Definição de Auditoria Interna e Código de Ética.

As avaliações e demais procedimentos de melhoria da qualidade preconizados pelo PGQM compreendem todas as etapas das ações de auditoria (planejamento, execução, comunicação de resultados e monitoramento); bem como os aspectos relacionados ao atingimento dos objetivos globais das atividades de auditoria, à conformidade dos processos de trabalho com as normas vigentes, às boas práticas

nacionais e internacionais aplicáveis e à postura profissional dos auditores.

Para resguardar e atingir seus aspectos amplos da atividade de auditoria interna, o PGQM deve ser aplicado em três níveis na Auditoria Interna da ANAC:

a) no trabalho de auditoria interna, no qual é avaliado se:

i. os processos apropriados são usados para traduzir os planos de auditoria em trabalhos de auditoria específicos e com os recursos necessários;

ii. o planejamento, a conduta em trabalhos de campo e a comunicação dos resultados estão em conformidade com a definição de auditoria interna, com o código de ética e com as normas;

iii. os mecanismos apropriados estão estabelecidos e são adotados para acompanhar as ações em resposta às recomendações de auditoria; e

iv. as pesquisas com o cliente após o trabalho, as lições aprendidas, as autoavaliações e outros mecanismos de apoio à melhoria contínua são contemplados.

b) na atividade de gestão da AUD, em que deve ser avaliado se:

i. existem políticas e procedimentos, que cobrem tanto questões técnicas como administrativas, e se estão formalmente documentados para guiar a equipe de auditoria quanto à conformidade, de modo consistente com a definição de auditoria interna, código de ética e as normas;

ii. o trabalho de auditoria está em conformidade com as políticas e procedimentos escritos e se atinge os propósitos e as responsabilidades gerais descritas no estatuto de auditoria interna;

iii. o trabalho de auditoria interna está de acordo com a definição de auditoria interna, se atende as expectativas das partes interessadas, se agrega valor e se contribui para melhorar as operações da organização; e

iv. os recursos da atividade de auditoria interna são eficientemente e eficazmente utilizados.

c) na perspectiva externa, quando deve ser realizada uma avaliação independente da atividade de auditoria interna como um todo, incluindo os trabalhos individuais. Para tanto essa avaliação deve ser garantida pelo menos uma vez a cada cinco anos. Os avaliadores devem concluir acerca do trabalho de avaliação e consultoria realizados ou que deveriam ter sido realizados pela atividade de auditoria interna, bem como expressar opinião quanto à eficiência e eficácia da atividade de auditoria interna em cumprir com seu estatuto e atender as expectativas das partes interessadas.

5 - ESTRUTURA DO PGQM

A base das avaliações do Programa de Garantia de Qualidade e Melhoria da Auditoria Interna da ANAC será a metodologia Internal Audit Capability Model (IA-CM).

O IA-CM é:

a) Um veículo de comunicação - uma base para comunicar o que se entende por auditoria interna eficaz e como ela serve a uma organização e seus stakeholders, e por defender a importância de auditoria interna aos tomadores de decisão.

b) Uma estrutura para avaliação - uma estrutura para avaliar as capacidades de uma atividade de padrões e práticas profissionais de auditoria interna, seja como autoavaliação ou como avaliação.

c) Um roteiro para melhoria ordenada - um roteiro para a capacidade de

construção que define as etapas que uma organização pode seguir para estabelecer e fortalecer sua atividade de auditoria interna.

O modelo IA-CM não pretende ser prescritivo em termos de como um processo deve ser realizado, mas sim o que deve ser feito. O modelo consiste em cinco níveis de capacidade progressiva, a saber:

a) Nível 1 Inicial – auditoria interna não sustentável ou não estruturada.

Dependente de esforços individuais.

b) Nível 2 Infraestrutura – auditoria interna sustentável com repetível práticas e procedimentos.

c) Nível 3 Integrado - gestão de auditoria interna e as práticas profissionais estão bem estabelecidas e uniformemente aplicadas.

d) Nível 4 Gerenciado – auditoria interna integra informações de toda a organização para melhorar a governança e o gerenciamento de riscos.

e) Nível 5 Otimizando – auditoria interna é uma função de aprendizagem com melhorias contínuas de processo e inovação, ela usa informações de dentro e fora da organização para contribuir para alcançar objetivos estratégicos.

O IA-CM identificou seis elementos essenciais para uma atividade de auditoria interna:

- a) Serviços e Função da Auditoria Interna.
- b) Gestão de Pessoas.
- c) Práticas Profissionais.
- d) Gestão de Desempenho e Responsabilidade.
- e) Relações Organizacionais e Cultura.
- f) Estruturas de Governança.

Os quatro primeiros elementos referem-se principalmente ao gerenciamento e práticas da própria atividade de auditoria interna. Os dois últimos elementos também incluem o relacionamento da atividade de auditoria interna com a organização que a suporta e os ambientes interno e externo.

No IA-CM, os elementos são avaliados mediante a institucionalização das áreas de processo chave (KPAs), que podem ser encontrados dentro de cada nível de capacidade descritos anteriormente. Cada nível de capacidade consiste em um ou mais KPAs.

Os KPAs são os principais blocos de construção que determinam a capacidade de uma atividade de auditoria interna. Eles identificam a situação e o nível de capacidade antes que a atividade de auditoria interna possa avançar para o próximo nível. Quando uma atividade de auditoria interna domina e institucionaliza os KPAs associados a um determinado nível de capacidade, pode ser considerado como tendo atingido esse nível.

Dessa forma, as principais linhas de análise do IA-CM destinam-se a avaliar e identificar:

- a) As características gerais em cada nível de capacidade para a atividade de auditoria interna e a organização que ela suporta.
- b) Os elementos que compõem a atividade de auditoria interna e as principais áreas de processo em cada nível de capacidade e dentro de cada elemento.
- c) As atividades e práticas de cada KPAs que precisam funcionar efetivamente e o propósito correspondente que precisa ser alcançado para passar para o próximo nível.

O PGQM aplicado à Auditoria Interna da ANAC será implementado por meio de avaliações, assim consideradas:

- a) Avaliações internas:
 - i. monitoramento Contínuo; e
 - ii. autoavaliações Periódicas.
- b) Avaliações externas.

5.1 - AVALIAÇÕES INTERNAS

As avaliações internas de qualidade envolvem duas partes relacionadas entre si: o monitoramento contínuo e as autoavaliações periódicas.

Essas avaliações contemplam um conjunto de procedimentos e de ações realizadas

ou conduzidas pela própria Auditoria Interna da ANAC, com vistas a aferir a qualidade dos trabalhos realizados, internamente ou junto às partes interessadas,

5.1.1 - MONITORAMENTO CONTÍNUO

Constitui um conjunto de atividades de caráter permanente, operacionalizado por meio de processos, práticas profissionais padronizadas, ferramentas, pesquisas de percepção e indicadores gerenciais. O monitoramento contínuo tem por objetivo acompanhar o desenvolvimento das atividades da AUD para assegurar sua conformidade com as normas profissionais e de conduta aplicáveis.

No âmbito da AUD, o monitoramento contínuo compreende as seguintes formas de realização:

a) Planejamento e supervisão dos trabalhos de auditoria e demais atividades realizadas – a materialização dessa função será realizada por aprovações dos artefatos produzidos pelos auditores, conforme os Manuais de Procedimentos e Rotinas de Execução e de Autoavaliação de Controles (MPR/AUD-004 e MPR/AUD-007, respectivamente).

b) Utilização de indicadores de desempenho - serão considerados, os seguintes:

- i. cumprimento do Plano Anual de Auditoria Interna;
- ii. grau de atendimento às recomendações emitidas pela AUD;
- iii. painel de acompanhamento de projetos;

iv. a eficiência da força de trabalho alocada à AUD, considerados a quantidade e a relevância dos trabalhos realizados e os benefícios deles decorrentes. (Custo da ação de auditoria – Quantidade de benefícios confirmados)

v. avaliação das respostas da UORG's recomendadas – desempenho dos servidores/colaboradores nas análises e procedimentos do processo de monitoramento das recomendações e ações corretivas.

c) Reunião quinzenal de supervisão - trata-se de reunião com toda equipe da AUD para atualização das informações referentes ao desenvolvimento das ações de auditoria, projetos, acompanhamento de recomendações e outras atividades que estiverem em andamento. As decisões ou orientações acerca dos processos de trabalho, bem como os temas discutidos são registrados em atas no Sistema Eletrônico de Informações - SEI e disponibilizados a todos para conhecimento. Todos os procedimentos relacionados à essa atividade constam no Manual de Procedimentos e Rotinas de Processos de Gestão da Auditoria Interna - MPR/AUD-008.

- a) Autoavaliação - a avaliação realizada pelos auditores, após a conclusão dos trabalhos, tem por objetivo aferir a percepção dos membros das equipes de auditoria quanto:
- ao desempenho, à conduta ética e à postura profissional do próprio auditor; e
 - ao planejamento, à execução do trabalho, ao processo de supervisão, à alocação de recursos (humanos, materiais, tecnológicos e de tempo) e ao alcance do objetivo da auditoria.

Ao fim de cada ação de auditoria, os membros da equipe responderão a questionário acerca de como transcorreu o trabalho, assim definidos:

- Questionário de Autoavaliação Percepção do Servidor Responsável.
- Questionário Autoavaliação Percepção do Supervisor.

b) Feedback – Visão do Gestor - pesquisa de satisfação a ser aplicada no momento da conclusão da ação de auditoria. Nessa ação, as unidades que receberam ações de auditoria avaliarão a pertinência, clareza e completude do pedido de ação de controle; o processo de revisão do relatório; e a qualidade geral do trabalho executado.

Ao fim de cada ação de auditoria, será remetido questionário aos gestores – responsável máximo pela UORG, gerentes e operacional - da ANAC para colher impressões dos trabalhos realizados pela AUD, quanto à relevância, à qualidade e ao valor agregado pela atividade da AUD, nas seguintes modalidades:

- Pesquisa de percepção ampla: destina-se a colher informações sobre a percepção geral quanto à atuação da AUD e a agregação de valor promovida pela atividade de auditoria interna. É realizada junto à alta administração da organização e às partes interessadas e com periodicidade preferencialmente anual;
- Pesquisa de avaliação pontual: tem como foco a avaliação da qualidade do processo de auditoria, do relatório (ou outra forma de comunicação) produzido e da conduta profissional dos auditores. É realizada junto aos gestores das áreas auditadas, após a finalização do trabalho de auditoria e a divulgação do resultado correspondente.

5.1.2 - AUTOAVALIAÇÕES PERIÓDICAS

A Autoavaliação periódica está relacionada com o monitoramento contínuo, porém, seu foco é diferenciado. São avaliações, em geral, mais amplas, conduzidas por membros seniores da atividade de auditoria interna ou por outros profissionais da ANAC com conhecimento e experiência suficientes sobre as práticas de auditoria interna governamental e aponta para:

- a) conformidade com o regimento da auditoria interna, com a definição de auditoria interna do IIA, código de ética e às normas;
- b) qualidade do trabalho de auditoria e sua aderência à metodologia de auditoria interna para os trabalhos selecionados;
- c) qualidade da supervisão;
- d) infraestrutura, incluindo as políticas e procedimentos, apoiando a atividade de auditoria interna;

- e) forma como o trabalho de auditoria interna agrega valor à organização; e
- f) cumprimento dos padrões /indicadores de desempenho.

Os principais objetivos das autoavaliações periódicas são: verificar a conformidade da atuação da AUD com os padrões normativos e operacionais estabelecidos e as oportunidades de melhoria nos processos e procedimentos de auditoria interna e, ainda, verificar e validar os objetivos e critérios usados no PGQM para determinar se eles ainda estão atualizados, adequados e válidos.

As autoavaliações periódicas devem ser realizadas de forma sistemática, conduzidas por meio de:

a) revisão realizada por parte da equipe não envolvida nas respectivas ações de auditoria, considerando-se todas as suas etapas. Essas avaliações devem fornecer diagnósticos quanto ao desempenho da AUD e a indicar aspectos que necessitem ser melhorados. Devem contemplar uma avaliação objetiva sobre a qualidade, a adequação e a suficiência:

- o do processo de planejamento;
- o das evidências e dos papéis de trabalho produzidos ou coletados pelos auditores;
- o das conclusões alcançadas;
- o da comunicação dos resultados;
- o do processo de supervisão dos trabalhos; e
- o do processo de monitoramento das recomendações emitidas.

b) avaliação da atividade de auditoria interna com objetivos e critérios estabelecidos;

c) revisão das métricas de desempenho de auditoria interna e comparação com referências de melhores práticas; e

d) reporte periódico de atividades e desempenho à Diretoria e outras partes interessadas, conforme necessário.

Após a Autoavaliação, é essencial que seja desenvolvido um plano de ação para tratar os pontos que merecem atenção e aprimoramentos.

A atividade de auditoria interna da ANAC será avaliada, periodicamente, por meio de Avaliação Interna Periódica, baseado no IA-CM.

A autoavaliação periódica será realizada por equipe designada pelo Chefe da Auditoria Interna da ANAC, composta por, no mínimo, três servidores não envolvidos nos trabalhos a serem analisados, sendo dois servidores da Coordenadoria de Auditoria - COAUD e um servidor da Coordenadoria de Planejamento, Relacionamento com Órgãos e Suporte à Gestão da Auditoria Interna - COPROS.

A autoavaliação periódica da AUD observará os seguintes critérios:

a) serão analisados os trabalhos de auditoria interna realizados no biênio anterior ao da realização da AIP;

b) os trabalhos serão escolhidos por amostra aleatória e conglomerado, que deverá incluir, no mínimo, um trabalho de cada servidor da Auditoria Interna;

c) armazenamento: Processo Eletrônico (SEI); e

d) periodicidade: a cada dois anos e seis meses (2,5 anos).

As metodologias estabelecidas para os trabalhos da Auditoria Interna da ANAC poderão ser revisadas após a finalização das avaliações periódicas ou quando identificada a necessidade de ajustes.

5.2 - AVALIAÇÕES EXTERNAS

A Auditoria Interna da ANAC será avaliada pelo menos uma vez a cada 5 (cinco) anos, por avaliador ou equipe de avaliação, qualificada e independente, externa à organização, que sejam qualificados na função auditoria interna, assim como no processo de avaliação de qualidade. Podem ser implementadas, alternativamente, por meio de autoavaliação, desde que essa seja submetida a um processo de validação independente, por profissional ou organização externo devidamente qualificado para essa atribuição.

As avaliações externas têm como objetivo a obtenção de opinião independente sobre o conjunto geral dos trabalhos de auditoria realizados pela AUD e sua conformidade com os princípios e as disposições das normas e práticas aplicáveis.

Os avaliadores externos devem expressar uma opinião acerca do (a):

- a) registro do trabalho de avaliação e consultoria; e
- b) eficiência e eficácia da função auditoria interna em cumprir com seu estatuto e atender as expectativas das partes interessadas.

6 - COMUNICAÇÃO DAS AVALIAÇÕES

A Auditoria Interna deverá comunicar anualmente, quando da apresentação do Relatório Anual de Atividade de Auditoria Interna - RAINT, os resultados do Programa de Garantia de Qualidade e Melhoria - PGQM da Auditoria Interna à Diretoria. As comunicações devem contemplar:

- a) o escopo, a frequência e os resultados das avaliações internas e externas realizadas;
- b) o nível de conformidade da AUD, de acordo com a escala adotada;
- c) as oportunidades de melhoria identificadas;

d) as fragilidades encontradas que possam comprometer a qualidade da atividade de auditoria interna;

- e) os planos de ação corretiva, se for o caso;
- f) o andamento das ações para melhoria da atividade de auditoria interna; e
- g) a qualificação e a independência da equipe de assessoria ou avaliação, quando for o caso.

7 - DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE

A AUD somente deve declarar conformidade com os preceitos da IN SFC nº 3, de 2017, e com normas internacionais que regulamentam a prática profissional de auditoria interna se o PGMQ sustentar essa afirmação, considerando a escala de classificação adotada pela Auditoria Interna.