



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCINF

VANESSA MURTA REZENDE

**AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: proposição de requisitos
para um modelo de gestão de papéis de trabalho**

BRASÍLIA
2019

VANESSA MURTA REZENDE

AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: proposição de requisitos
para um modelo de gestão de papéis de trabalho

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Ciência da Informação.

Área de Concentração: Gestão da Informação

Linha de pesquisa: Organização da informação

Orientador: Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa

BRASÍLIA
2019

Ficha catalográfica

RR 467a Rezende, Vanessa Murta
AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL:
proposições de requisitos para um modelo de gestão de
documentos com foco nos papéis de trabalho / Vanessa Murta
Rezende; orientador Renato Tarciso Barbosa de Sousa. --
Brasília, 2019.
228 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Ciência da Informação) --
Universidade de Brasília, 2019.

1. Ciência da Informação. 2. Arquivologia. 3. Auditoria
Governamental. 4. Gestão de Documentos. 5. Papéis de
Trabalho. I. Sousa, Renato Tarciso Barbosa de, orient. II.
Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: "Auditoria Governamental no Poder Executivo Federal: proposição de requisitos para um modelo de gestão de papéis de trabalho"

Autor (a): Vanessa Murta Rezende

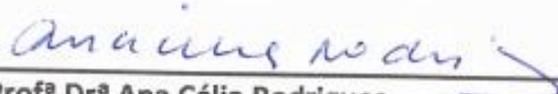
Área de concentração: Gestão da Informação
Linha de pesquisa: Organização da Informação

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **Doutor** em Ciência da Informação.

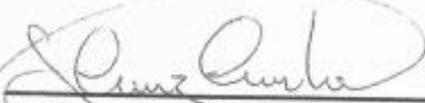
Tese aprovada em: 16 de agosto de 2019.



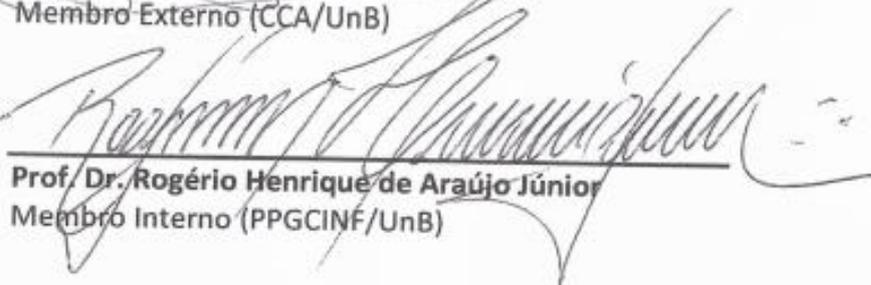
Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa
Presidente (PPGCINF/UnB)



Profª Drª Ana Célia Rodrigues
Membro Externo (UFF)



Prof. Dr. José Humberto da Cruz Cunha
Membro Externo (CCA/UnB)



Prof. Dr. Rogério Henrique de Araújo Júnior
Membro Interno (PPGCINF/UnB)

Prof. Dr. Eliane Braga de Oliveira
Suplente (PPGCINF/UnB)

Dedico essa tese aos meus pais, Renato e Inez, pelo exemplo de determinação, resiliência e amor incondicional, ao meu esposo Roberto e aos filhos Camila, João Roberto e José Renato, pela compreensão durante minhas ausências, madrugadas intermináveis e apoio no percurso dessa árdua, porém maravilhosa jornada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter iluminado meus passos durante todos esses anos de estudo e por ainda ter me abençoado, durante o caminho do doutoramento, com o nascimento dos meus dois caçulas: João Roberto e José Renato.

Ao meu orientador prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa, que com dedicação, conhecimento e, acima de tudo, muito profissionalismo, compreensão e presteza, me guiou durante todo esse percurso. Pessoa iluminada e maravilhosa.

Aos professores Dr. José Maria Jardim e Dr. Rogério Henrique Araújo Jr. pelas valiosas e fundamentais contribuições na fase da qualificação.

Aos professores Dra. Ana Célia Rodrigues, Dr. José Humberto da Cruz Cunha e Dr. Henrique Araújo Jr. por, gentilmente, terem aceitado compor a banca de apresentação desse trabalho e por todos os ensinamentos.

Ao colega e amigo Dr. Marcos Manzochi, da Controladoria Geral da União (CGU), que fomentou a discussão sobre documentação de auditoria e papéis de trabalho, contribuindo, assim, para a definição do escopo e problema dessa pesquisa e, também, pelas ricas contribuições na fase pré-teste dos instrumentos empíricos direcionados ao órgão auditor.

Ao Dr. Sergio Filgueiras de Paula e a todos os servidores da CGU que participaram da trajetória empírica dessa pesquisa, como órgão auditor.

À Sonia Maria Ferreira dos Santos, aos colegas do antigo Serviço de Arquivo e Biblioteca (SEARB), em especial o Arquivista Marlos Roberto Ribeiro dos Santos pela contribuição não somente na avaliação pré-teste dos instrumentos empíricos direcionados ao órgão auditado, mas pelo grande apoio durante todo o estudo; e a todos os servidores do MCTIC que participaram da trajetória dessa pesquisa.

À equipe da Biblioteca do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), em especial Elise Silva do Nascimento, Silvani Gomes de Oliveira e Sylvania Maria de Medeiros Diniz pelo grande apoio na incansável busca e disponibilização das referências bibliográficas utilizadas nessa pesquisa.

À minha família e amigos, que apesar de todos os obstáculos, ausências e dificuldades, sempre me incentivaram a continuar e concluir esta pesquisa.

A todos não foram nominados, mas que têm ciência de sua participação nesta conquista, minha eterna gratidão.

*Como um jardineiro que prepara o canteiro,
à espera da semente oportuna,
em meu coração resiliente,
faz brotar a mais bela flor de maio,
perdurando por todas as estações da minha vida.*

Anderson Fernando

*Libertários nas escolhas
Prisioneiros das consequências*

(Autor Desconhecido)

RESUMO

As auditorias governamentais são consubstanciadas em documentos, em qualquer suporte, que podem estar nos arquivos correntes, intermediários e/ou permanentes, sejam eles do órgão auditado, de terceiros e do próprio órgão auditor. Esta pesquisa objetiva propor requisitos arquivísticos para a gestão dos papéis de trabalho de auditoria, visando uma melhor organização da documentação manuseada e, conseqüentemente, melhor performance nos processos de auditorias. O percurso metodológico baseou-se em uma pesquisa qualitativa com estudo de caso, que envolveu um órgão auditor e um órgão auditado. Para seu desenvolvimento, foram realizadas: revisão da literatura, análise de documentos, entrevistas e aplicação de questionários. A parte empírica deu-se na Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão auditor e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações como órgão auditado, com a colaboração de servidores, arquivistas e auditores. Como resultado, foi constatado que não há uma padronização de processos e nem mesmo o uso dos conceitos próprios da ciência arquivística nas práticas de gestão de documentos, no âmbito da documentação corrente, nem no órgão auditado, nem no órgão auditor. Dessa forma, foram propostos seis requisitos para um modelo de gestão dos papéis de trabalho, cujas orientações iniciam-se desde o órgão auditado, de forma a auxiliar a organização da informação utilizada em processos de auditoria, contribuindo, desta forma, para um aprimoramento da gestão pública. O estudo atingiu os objetivos propostos, com a apresentação de seis requisitos estruturantes para uma adequada gestão de documentos em processos de auditoria governamental no Brasil.

Palavras-chave: Ciência da Informação. Arquivologia. Auditoria Governamental. Controle Interno. Gestão de Documentos. Papéis de Trabalho.

ABSTRACT

Government audits are based on documents, in any medium, that can be in the current, intermediate and/or permanent files, whether they are from the audited organ, of third parties and of the auditing organ itself. This research proposed archival requirements for the management of audit work roles, aiming a better organization of the documentation handled and, consequently, better performance in the auditing processes. Our qualitative research is a case study that involved an auditing organ and an audited organ. To develop it, we carried out: literature review, document analysis, interviews and questionnaires application. The empirical part was developed at the Office of the Comptroller General (CGU), as an auditor and at the Ministry of Science, Technology, Innovation and Communications as an audited organ, with the collaboration of servers, archivists and auditors. As a result, it was verified that there is no standardization of processes and not even the use of the concepts of archival science in document management practices, in the scope of current documentation, neither in the audited organ nor in the auditing organ. Thus, six requirements were proposed for a work-role management model, whose guidelines start from the audited entity, in order to help organize the information used in auditing processes, thus contributing to an improvement in the public administration. The study reached the proposed objectives, and six structural requirements were presented for adequate management of documents in government audit processes in Brazil.

Key-words: Information Science. Archiveology. Government Auditing. Internal control. Records management. Working Papers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Conjuntos de documentos que constituem os papéis de trabalho	22
Figura 2:	Inter-relação entre os processos de gestão de documentos – auditor e auditado	23
Figura 3:	Informação assimétrica: auditor x auditado	29
Figura 4:	Ciclo vital de documentos	53
Figura 5:	Ciclo vital de documentos e Teoria das Três Idades	54
Figura 6:	Deslocamento da administração dos documentos	58
Figura 7:	<i>Records management x Archives</i>	58
Figura 8:	Arquivística integrada	60
Figura 9:	Comparativo entre as fases da Teoria das 3 Idades e das fases propostas pelo RAMP	63
Figura 10:	Atividades meio e fim	74
Figura 11:	Processo de avaliação como atividade da Fase Corrente	77
Figura 12:	Ciclo do Controle	82
Figura 13:	Processo de auditoria governamental	107
Figura 14:	Planejamento – primeiro passo	108
Figura 15:	Achados de auditoria	111
Figura 16:	Composição dos Papéis de Trabalho	122
Figura 17:	<i>Word cloud</i> : boa performance em processos de auditoria na percepção do órgão auditado	164
Figura 18:	<i>Word cloud</i> : boa performance em processos de auditoria na percepção do órgão auditor	164
Figura 19:	Assimetria quanto à percepção entre os órgãos auditor e auditado em relação à boa performance em processos de auditoria	165
Figura 20:	Necessidades apontadas em processos de auditoria que demonstram a assimetria informacional entre órgão auditor e órgão auditado	179
Figura 21:	Ciclo vital de documentos e aplicação de requisitos arquivísticos	184

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Ações, Métodos e Fontes por Objetivo Específico	36
Quadro 2:	Fases e elementos do ciclo total de vida dos documentos, conforme o RAMP	62
Quadro 3:	Etapas da GD e responsabilização direta	70
Quadro 4:	Atividades meio e fim	74
Quadro 5:	Condições de validade dos atos e fatos da gestão pública	100
Quadro 6:	Informações e documentos nas atividades da etapa - Planejamento de auditoria	109
Quadro 7:	Informações e Documentos por etapa do processo de auditoria	119
Quadro 8:	Papéis de trabalho de planejamento, execução e conclusão	123
Quadro 9:	Organização e localização x natureza e forma de tramitação	145
Quadro 10:	Assimetria informacional quanto às orientações sobre as atividades de gestão de documentos	157
Quadro 11:	Atividades mais orientadas x requisitos e princípios arquivísticos	159
Quadro 12:	Características dos manuais de gestão de documentos apresentados na pesquisa	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Proporção de respondentes entre os órgãos participantes da pesquisa	126
Gráfico 2:	Comparativo entre o número de respondentes dos órgãos auditado e auditor	128
Gráfico 3:	Proporção de respondentes entre as áreas meio e fim do órgão auditado	129
Gráfico 4:	Proporção de respondentes entre as áreas meio e fim do órgão auditor	130
Gráfico 5:	Proporção de respondentes entre as unidades do órgão auditor	131
Gráfico 6:	Profissão dos respondentes do órgão auditado	133
Gráfico 7:	Profissão dos respondentes do órgão auditor	133
Gráfico 8:	Natureza dos documentos manuseados nos órgãos auditado e auditor	135
Gráfico 9:	Utilização do correio eletrônico para tramitação de documentos	136
Gráfico 10:	Utilização do correio sistema eletrônico para tramitação de documentos	137
Gráfico 11:	Natureza dos documentos e processos de tramitação das áreas meio e fim dos órgãos auditado e auditor	139
Gráfico 12:	Percepção dos servidores do órgão auditado quanto à organização e localização dos documentos	140
Gráfico 13:	Percepção dos servidores do órgão auditor quanto à organização e localização dos documentos	141
Gráfico 14:	Percepção quanto a organização e localização dos documentos nos órgãos auditado e auditor	142
Gráfico 15:	Percepção quanto a organização e localização dos documentos nos órgãos auditado e auditor – áreas meio e fim	143
Gráfico 16:	Natureza do documento e forma de tramitação x organização e localização dos documentos nos órgãos auditado e auditor	144
Gráfico 17:	Percepção dos servidores do órgão auditado quanto ao manuseio dos documentos, segundo a classificação da Arquivologia como correntes, intermediários e permanentes	146
Gráfico 18:	Percepção dos servidores do órgão auditor quanto ao manuseio dos documentos, segundo a classificação da Arquivologia como correntes, intermediários e permanentes	147
Gráfico 19:	Funções do processo de gestão de documentos realizadas pelos servidores do órgão auditado	149
Gráfico 20:	Funções do processo de gestão de documentos realizadas pelos servidores do órgão auditor	150
Gráfico 21:	Conhecimento sobre ações de orientação sobre alguma atividade da gestão de documentos realizadas pelo órgão auditado	152
Gráfico 22:	Orientação quanto ao uso de manuais e instrutivos pelo órgão auditado	152
Gráfico 23:	Quantitativo de atividades da gestão de documentos que foram orientadas pelo órgão auditado, por servidor	154

Gráfico 24:	Quantitativo de atividades da gestão de documentos que foram orientadas pelo órgão auditor, por servidor	154
Gráfico 25:	Principais atividades da gestão de documentos orientadas aos servidores do órgão auditado	156
Gráfico 26:	Principais atividades da gestão de documentos orientadas aos servidores do órgão auditor	156
Gráfico 27:	Comparativo entre as principais atividades da gestão de documentos orientadas aos servidores dos órgãos auditor e auditado	157
Gráfico 28:	Comparativo entre as áreas meio e fim quanto à ausência de orientações mínimas	159
Gráfico 29:	Orientação sobre as atividades da gestão de documentos no órgão auditado	161
Gráfico 30:	Orientação sobre as atividades da gestão de documentos no órgão auditor	162
Gráfico 31:	Área setorial do órgão auditado que já foi submetida a processos de auditoria	163
Gráfico 32:	Processos de auditoria – distribuição entre área meio e fim	163
Gráfico 33:	Percepção do órgão auditado quanto ao conceito de boa performance em processo de auditoria	166
Gráfico 34:	Percepção do órgão auditor quanto ao conceito de boa performance em processo de auditoria	167
Gráfico 35:	Boa performance no processo de auditoria e a gestão de documentos para o órgão auditado	168
Gráfico 36:	Boa performance no processo de auditoria e a gestão de documentos para o órgão auditor	169
Gráfico 37:	Performance do órgão auditado em uma auditoria – percepção do órgão auditado	171
Gráfico 38:	Performance do órgão auditado em uma auditoria – percepção do órgão auditor	172
Gráfico 39:	Performance do órgão auditado em uma auditoria – comparativo entre as percepções	173
Gráfico 40:	Sugestões de melhoria na organização de documentos – percepção do órgão auditado	176
Gráfico 41:	Sugestões de melhoria na organização de documentos – percepção do órgão auditor	178
Gráfico 42:	Sugestões de melhoria na organização de documentos – similaridades	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Natureza dos documentos e forma de tramitação nos órgãos auditado e auditor	134
Tabela 2:	Comparativo entre a natureza e meio de tramitação de documentos por áreas meio e finalística dos órgãos auditado e auditor	138
Tabela 3:	Matriz das funções da gestão de documentos do órgão auditado	149
Tabela 4:	Matriz das funções da gestão de documentos do órgão auditor	150
Tabela 5:	Atividades da Gestão de Documentos mais orientadas aos servidores do órgão auditado	158
Tabela 6:	Atividades da Gestão de Documentos mais orientadas aos servidores do órgão auditor	158
Tabela 7:	Sugestões de melhoria do órgão auditado para a melhoria da organização de seus documentos	175
Tabela 8:	Sugestões de melhoria do órgão auditor para a melhoria da organização dos documentos no órgão auditado	177
Tabela 9:	Orientações quanto à definição e padronização de processos de trabalho correlatos à gestão de documentos na fase corrente	188

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Audin	Auditorias Internas Singulares
CAATs	Computer Assisted Audit Techniques
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria Geral da União
CPAD	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos
Ciset	Secretarias de Controle Interno
GD	Gestão de Documentos
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISAs	Normas Internacionais de Auditoria
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Orçamento Anual
LOA	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
NBC TA	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica - Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica
PPA	Plano Plurianual
SCI	Sistema de Controle Interno
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU	Tribunal de Contas da União
UAIG	Unidade de Auditoria Interna Governamental

OBSERVAÇÕES GERAIS

Os destaques gráficos dos textos originais foram padronizados, nesta pesquisa, com a fonte em grifo simples.

Os realces dentro de citações feitos pela autora desta pesquisa estão indicados por negrito.

Observações feitas pela autora desta pesquisa dentro de citações estão indicadas entre colchetes [...].

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA	25
1.2 OBJETIVOS	31
1.2.1 Objetivo Geral	31
1.2.2 Objetivos Específicos.....	31
1.2.3 Não escopo da pesquisa.....	31
2 PERCURSO METODOLÓGICO.....	32
2.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	32
2.2 ETAPAS DA PESQUISA.....	34
2.3 AÇÕES, MÉTODOS E FONTES.....	35
2.4 DEFINIÇÃO DAS UNIDADES DE ANÁLISE - universo da pesquisa e amostra	38
2.4.1 Universo da Pesquisa	38
2.4.2 Amostra	45
2.4.3 Instrumentos de Coleta de Informações.....	45
2.4.4 Pré-Teste	48
2.4.5 Coleta e Análise dos dados e informações.....	48
2.4.6 Elaboração das conclusões e proposição dos requisitos arquivísticos	49
3. REVISÃO DE LITERATURA	50
3.1 TRABALHOS CORRELATOS.....	51
3.2 GESTÃO DE DOCUMENTOS	53
3.2.1 Ciclo vital de documentos e teoria das três idades.....	53
3.2.2 Gestão de documentos: conceitos e percepções teóricas.....	57
3.2.3 Etapas e Atividades de Gestão de Documentos: ênfase na Administração de Arquivos Correntes.....	68
3.2.4 Gestão de documentos, informação e papéis de trabalho	78
3.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	83
3.3.1 Breves marcos históricos e normativos do controle na Administração Pública	83
3.3.2 O Sistema de Controle Interno Federal.....	86
3.4 AUDITORIA: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES	90
3.4.1 - Conceitos de Auditoria.....	90
3.4.2 Classificação de Auditorias.....	92

3.5 AUDITORIA GOVERNAMENTAL	95
3.5.1 Tipos de Auditoria Governamental	99
3.6 O PROCESSO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL E OS DOCUMENTOS	105
3.6.1 Etapas de auditoria e documentação.....	108
3.6.2 Documentos recebidos e gerados durante o processo de auditoria	118
3.7 PAPÉIS DE TRABALHO.....	119
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	125
4.1 Aplicação dos instrumentos de coleta de dados e informações.....	125
4.2 Órgão de origem.....	127
4.3 Área de atuação e principal atividade exercida	128
4.4 Profissão dos respondentes	131
4.5 Natureza dos documentos e a forma de tramitação no órgão	134
4.6 Percepção quanto à organização dos documentos	140
4.7 Tipos de documentos	145
4.8 Funções do processo de gestão de documentos	148
4.9 Orientações sobre gestão de documentos	151
4.10 Detalhamento da orientação quanto às atividades de gestão de documentos	153
4.11 Orientações e capacitações.....	161
4.12 processos de auditoria	163
4.13 Boa performance em processos de auditoria	164
4.14 Influência da gestão de documentos na boa performance em processos de auditoria.....	168
4.15 Sugestões de melhoria para a organização de documentos na unidade.....	174
5 REQUISITOS ARQUIVÍSTICOS PARA UM MODELO DE GESTÃO DE DOCUMENTOS COM FOCO NOS PAPÉIS DE TRABALHO.....	184
Requisito 1 – Participação de um profissional arquivista ou profissional da Ciência da Informação	185
Requisito 2 – Redução da assimetria informacional entre auditor e auditado	186
Requisito 3 – Aplicação dos princípios da Arquivologia na gestão de documentos dos órgãos auditor e auditado.....	186
Requisito 4 - Elaboração de diretrizes no tocante ao recebimento, classificação, tramitação e arquivamento de documentos de uso corrente	187
Requisito 5 – Padronização de processos de gestão de documentos na fase corrente	188
Requisito 6 – Capacitação em gestão de documentos e delegação de funções.....	189
6 CONCLUSÃO	191
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	193

REFERÊNCIAS.....	195
APÊNDICES	201
APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITADO – ÁREA DE ARQUIVO	202
APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITOR – ÁREA DE PLANEJAMENTO E QUALIDADE DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL.....	204
APÊNDICE 3 – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE.....	206
APÊNDICE 4 – QUESTIONÁRIO PARA O ÓRGÃO AUDITADO	207
APÊNDICE 5 – QUESTIONÁRIO PARA O ÓRGÃO AUDITOR	211
ANEXOS	215
ANEXO 1 – LEI N° 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991.....	216
ANEXO 2 – IN CGU N° 3, DE 9 DE JUNHO DE 2017 - CAPÍTULO V – OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA	220

1. INTRODUÇÃO

São vários os aspectos que justificam a realização de uma pesquisa na área da Ciência da Informação com o foco em papéis de trabalho utilizados em auditorias governamentais realizadas pelo Controle Interno. Primordialmente, porque as auditorias governamentais são executadas por meio de diversos documentos, estejam eles em qualquer momento do ciclo de vida e até mesmo em qualquer idade. Eles podem ser criados, emitidos, tramitados, copiados, avaliados, referenciados, solicitados, distribuídos, e inclusive arquivados pelo órgão auditor, pelos órgãos auditados e até mesmo por terceiros.

São as informações contidas nesses documentos que permeiam todo o percurso do processo de auditoria, desde as formalizações, as solicitações por parte da auditoria, as evidências que buscam comprovar os fatos, os relatórios de análises e os relatórios finais, entre tantos outros documentos que são elaborados e solicitados durante todo processo - subsídios para o julgamento final do auditor.

Os processos de auditorias governamentais exigem o acesso tempestivo à documentação¹, que pode estar em qualquer fase de seu ciclo vital. Quando em sua fase corrente, os documentos encontram-se nas unidades setoriais dos órgãos e, por isso, podem ainda não ter sido submetidos às práticas de gestão arquivística.

Dessa forma, a documentação manuseada no arquivo corrente pode ficar sem o devido tratamento que possa assegurar sua organicidade, disponibilidade, autenticidade e integridade². Essa ausência procedimental poderá influenciar direta e negativamente na resposta qualificada e temporal, quando, por exemplo, for iniciado um processo de auditoria no órgão.

Observando a interface entre as das áreas – arquivologia e auditoria –, o órgão auditado pode apresentar, frequentemente, questionamentos como: “Qual documento será que comprova este item da auditoria?”; “O documento está datado? Está assinado?”; “Onde foi arquivado aquele documento que foi redigido ano passado?”; “Será que toda a

¹ Tribunal de Contas da União. 2010, p. 23.

² As características de disponibilidade, autenticidade e integridade estão previstas, inclusive, na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, art. 4º, VI, VII e VIII. (BRASIL, Presidência da República, 2011 – Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>

documentação foi digitalizada?"; "Como eu vou encontrar os processos no Sistema Eletrônico de Informações?"; "Por que será que os auditores não aceitaram esse documento como prova?"; "Quanto tempo ficaremos dedicados a responder aos órgãos de controle? Meu trabalho do dia a dia está parado, porque tenho que ficar procurando esses documentos e formatando como o auditor quer!"

Por outro lado, no órgão auditor também deve ser feita a gestão dos documentos que constituem os papéis de trabalho em um processo de auditoria. Os documentos acumulados nos processos de auditoria são arquivados indicando sua origem? Seu arquivamento segue a cronologia em que são recebidos ou elaborados? Ou há outra forma de organização? Os documentos são classificados? As evidências apresentadas pelos órgãos auditados que nem sempre são consideradas relevantes pelos auditores são eliminadas? Há alguma regra para esta eliminação? As análises feitas pelos auditores são inseridas nos papéis de trabalho? Há um padrão de tratamento para os documentos que devem ser incluídos e analisados em um processo de auditoria? Os papéis de trabalho, ao final do processo de auditoria são arquivados? Ficam disponíveis para consulta posteriormente? São utilizados para outros fins?

Partiu-se do pressuposto que os questionamentos acima exemplificados expressam a realidade de diversos órgãos que, ou são submetidos a auditorias ou são os próprios auditores. Dessa forma, foi desenvolvido um estudo de caso em um órgão auditor do controle interno governamental, a Controladoria Geral da União – CGU e em um órgão do Poder Executivo Federal que é auditado por ele, no caso, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

A escolha dos referidos órgãos deu-se por duas questões: a da CGU, por ser o órgão responsável pelo controle e auditoria interna do governo federal brasileiro e a do MCTIC, pela maior proximidade da autora desta pesquisa com a pasta. Contudo, o estudo não é específico para o tema de Ciência e Tecnologia, podendo a pesquisa ser replicada em qualquer órgão do governo federal, seja auditor ou auditado, ou até mesmo estadual ou municipal que seja objeto de auditorias governamentais e de ações de controle interno.

Neste contexto, foi formulada a hipótese da pesquisa: tanto as evidências relevantes de auditoria, elaboradas pela unidade auditada e terceiros, como os documentos elaborados pelo auditor durante os trabalhos de auditoria não são organizados seguindo os princípios arquivísticos e os procedimentos de gestão de documentos [especialmente na fase corrente], o que, conseqüentemente, compromete a qualidade dos papéis de trabalho, o que prejudica a análise e a performance da auditoria governamental interna.

Em uma perspectiva ampla, o estudo se propõe a contribuir para o conhecimento acadêmico na linha de pesquisa Organização da Informação, pois suscita o tema e acrescenta, ao universo teórico da área, os requisitos para um modelo de gestão de documentos com o foco em papéis de trabalho de uma auditoria governamental interna.

A importância científica desta pesquisa parte da constatação de que ainda são escassos, na literatura arquivística brasileira, trabalhos que discutem a gestão de documentos em processos de auditoria governamental interna, apesar de os documentos serem o principal insumo e subsídio comprobatório utilizados nestes processos. Essa desarticulação entre as disciplinas pode impactar os processos de governança, *accountability*, transparência pública e *compliance* [seja normativo ou de resultados], tanto no órgão auditor, como no auditado.

São vastas as pesquisas sobre Gestão de Documentos. Na área de avaliação Comunicação e Informação, são poucos os trabalhos sobre Auditoria Governamental e sobre Papéis de Trabalho de Auditoria. Assim, como não há muitas pesquisas que inter-relacionam os conceitos sobre gestão de documentos das áreas da Arquivologia e da Auditoria Governamental, esta pesquisa ambiciona ser de relevância para a comunidade científica, fomentando novos estudos e aprofundamentos nas reflexões teóricas que permeiam a interseção entre as duas áreas.

Isto posto, a gestão dos papéis de trabalho de auditorias governamentais realizadas pelo Controle Interno é o tema desta pesquisa.

Conforme Dias (2000, p. 10), papéis de trabalho

são registros que evidenciam atos e fatos observados pelo auditor. Esses registros podem estar sob a forma de documentos, tabelas, planilhas, listas de verificações, arquivos informatizados, etc. Esses documentos dão suporte ao relatório de auditoria, pois contêm o registro da metodologia adotada, procedimentos, verificações, fontes de informação, testes, enfim, todas as informações relacionadas ao trabalho de auditoria executado.

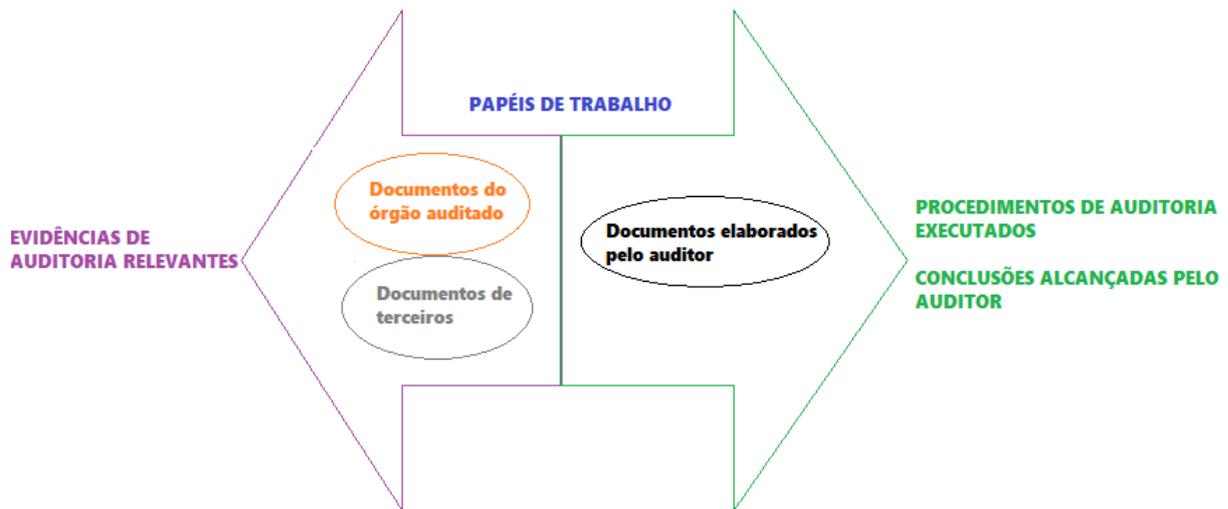


Figura 1 – Conjuntos de documentos que constituem os papéis de trabalho

Fonte: elaboração própria com base no conceito de Papéis de Trabalho

Os papéis de trabalho podem ser, dentre outros: atas de reuniões, planilhas, formulários, questionários preenchidos, fotografias, arquivos de dados, de vídeo ou de áudio, e-mails, ofícios, memorandos, portarias, documentos originais ou cópias de contratos ou de termos de convênios, confirmações externas, relatórios, programas de trabalho de auditoria e registros de sua execução, tanto físico como digitais³, sejam do órgão auditado, sejam de terceiros, sejam elaborados pela própria equipe de auditoria.

Destarte, pela sua complexidade, é desejável que se faça uma administração de todos esses documentos desde a sua produção, e essa pesquisa propõe requisitos para esta gestão, seguindo os princípios arquivísticos e atividades de gestão de documentos dados por esta ciência.

³ Conforme Lopes (1996, p. 33), “um arquivo eletrônico poder ser um documento, contendo conteúdo informacional a que possa ser aduzida a natureza arquivística.”

Conforme o Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia (Cunha e Cavalcanti, 2008, p. 179), Gestão de Documentos é um

1. ADM ARQ “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando à sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente” (lei nº 8.159, de 8/1/1991, art. 3º); **administração de documentos, gerência de documentos.** [grifo nosso]

Dessa forma, no processo de auditoria o conceito se aplica tanto aos documentos dos órgãos auditados como dos órgãos auditores, sendo que estes dois processos estariam assim relacionados:

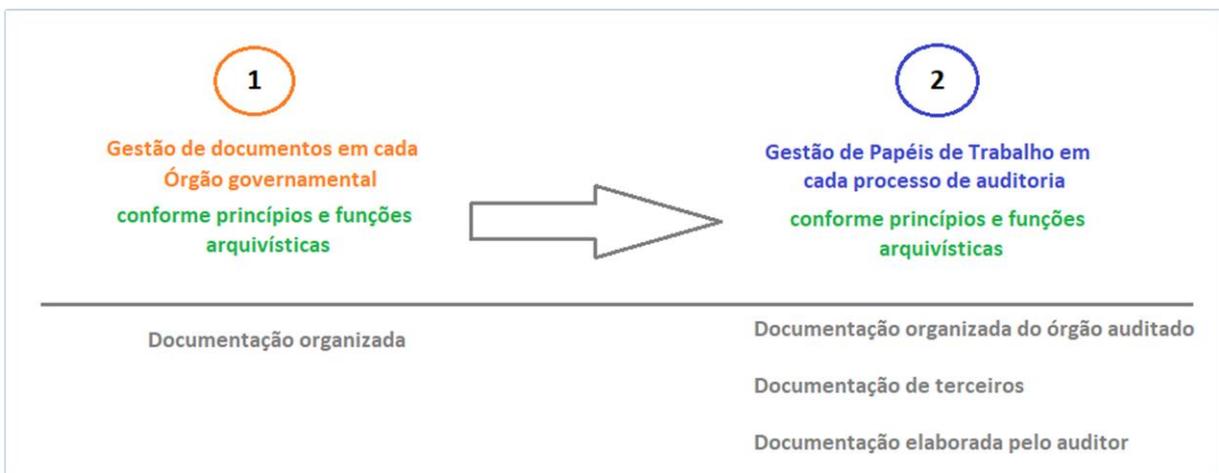


Figura 2: Inter-relação entre os processos de gestão de documentos – auditor e auditado.

Fonte: elaboração própria

Assim, entende-se que a eficácia deste processo não depende somente da gestão dos documentos [papéis de trabalho] realizada pelo órgão auditor durante o processo de auditoria, mas também e, em grande parte, da forma como o órgão auditado realiza a gestão de documentos desde o início do ciclo de vida dos documentos, em suas atividades administrativas.

É esperado que as organizações, sejam elas públicas ou privadas, realizem a gestão de documentos de seu acervo, seja ele físico, digital ou híbrido [parte física, parte

digital], no decorrer da execução de suas atividades técnicas e administrativas e para exercer esta função, tem-se o profissional Arquivista⁴.

[O arquivista é o] profissional responsável por analisar e organizar informações registradas (documentos), públicas e privadas, de cunho histórico, **governamental, administrativo**, científico ou literário, gravações sonoras e filmes (audiovisuais), **organizando-os segundo a sua origem e outros critérios**, e **dando-lhes tratamento técnico**, armazenando-os em arquivos adequados, permitindo a recuperação eficiente da informação, facilitando sua consulta e evitando que se deteriore. (CUNHA E CAVALCANTI, 2008, p. 24, grifo nosso)

A verificação das atividades realizadas por este profissional na fase corrente dos documentos é de grande importância, pois sendo essa uma atividade, *per se*, executada pelos setores de trabalho dos órgãos, pode ser que não siga uma padronização, uma referência técnica e especializada segundo os parâmetros arquivísticos, o que pode comprometer a qualidade da documentação que chega ao arquivo intermediário e, conseqüentemente, ao arquivo permanente.

Um outro aspecto, que contribui para a discussão dos arquivos correntes é a utilização de instrumentos de Tecnologia da Informação. Diversos órgãos governamentais já passaram pelo processo de informatização e utilizam sistemas eletrônicos de documentos, como por exemplo, o SEI - Sistema Eletrônico de Informações⁵. Desta forma, a inclusão desta questão no diagnóstico buscou identificar como os documentos são criados nestas plataformas digitais, o que, certamente, impactará em sua recuperação futura. Não coube ao escopo desta pesquisa avaliar o alinhamento dos sistemas eletrônicos em uso ao e-ARQ Brasil⁶, mas, certamente, estes estudos são fundamentais, frente à crescente utilização de sistemas informatizados no sistema público federal brasileiro.

Este diagnóstico, como escopo desta pesquisa, fez-se necessário tanto no ambiente do órgão auditado, como no órgão auditor. Frente a esta gama de questões sobre a

⁴O arquivista é uma profissão recente no Brasil. Conforme Jardim (1987, p. 39), o primeiro curso superior em Arquivologia deu-se em 1973, quando a Universidade Federal do Rio de Janeiro reconheceu o curso Permanente de Arquivos do Arquivo Nacional.

⁵ VER: Sobre o SEI. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>

⁶ O e-ARQ consiste em um Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos adotado pelo Conselho Nacional de Arquivos.

gestão de documentos nos órgãos auditados e auditores, questionou-se: como é feita a gestão dos papéis de trabalho utilizados em auditorias governamentais de controle interno?

1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA

A reflexão que subsidiou a formulação do problema dessa pesquisa baseou-se nos procedimentos adotados na gestão de documentos em sua fase corrente por órgãos públicos e, conseqüentemente, na sua importância para a apresentação de evidências em processos de auditoria a que esses órgãos são submetidos. Além das evidências, têm-se, ainda, a gestão de documentos recebidos e elaborados pelo órgão auditor, o que impacta na organização dos papéis de trabalho de um processo de auditoria governamental.

De acordo com o disposto no Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística e, posteriormente, aplicado à Lei de Acesso à Informação – LAI⁷, o documento consiste em uma unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.

Este conceito de documento aproxima-se daquele proposto por Briet, que, em 1951, na obra *Qu'est-ce que La documentation?*, define que documento é qualquer forma material de prova.

Os órgãos públicos realizam, no curso de suas atividades, ações que visam o atendimento a legislações e normas, bem como atividades operacionais, nas quais é preciso desenvolver métodos de planejamento, execução e monitoramento. Todas estas ações, tanto normativas como operacionais, geram uma variedade de documentos institucionais que, em algum grau, comprovam sua realização. Esses documentos, a depender de seu conteúdo e relevância, muitas vezes são apresentados como evidências (documentos comprobatórios da realização [ou não] de atos e ações) em processos de auditoria e passam a compor os papéis de trabalho do órgão auditor.

Com o incremento das auditorias concomitantes e de monitoramento, que são realizadas durante a execução de determinado objeto, e não mais somente as auditorias a

⁷ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

posteriori, quando os processos já foram encerrados e concluídos, são muitos os documentos na fase corrente que geralmente são solicitados em processos de auditoria governamentais.

Quando submetidos aos auditores, muitos documentos institucionais gerados que ainda estão em fase corrente tornam-se, a depender de sua relevância, evidências de auditoria, ou seja, documentos comprobatórios que registram ações ou omissões, passando a fazer parte dos papéis de trabalho de auditoria.

É certo que é de competência das áreas de Arquivo dos órgãos públicos a gestão de documentos institucionais, estejam eles na fase corrente ou intermediária. Contudo, no dia a dia, são as áreas setoriais que gerenciam o arquivo corrente e pode ser que, no seu *modus operandi*, não possuam o devido conhecimento arquivístico para que essa gestão seja efetiva desde a criação dos documentos.

Sabe-se que os documentos são gerados para atender à sua finalidade primária⁸, seja um ofício, um memorando, um relatório, portaria ou até mesmo um e-mail e não já concebidos com a finalidade de ser uma evidência de auditoria.

Entretanto, percebe-se que diversas vezes essa documentação é posta como evidência de auditoria, exercendo seu valor secundário, mas não “consegue” devidamente comprovar o que deveria, seja por problemas formais [tais como data, assinatura]; por problemas de arquivamento [falta do documento original, estando presentes somente minutas ou cópias]; má conservação e desorganização, o que faz com que o documento ou conjunto de documentos não sejam encontrados em tempo hábil; ou por questões de diferentes entendimentos entre auditado e auditor sobre a legitimidade e o poder comprobatório de determinado documento.

Complementarmente, os papéis de trabalho devem estar devidamente organizados, para que o auditor possa seguir uma linha de análise coerente e fundamentada. Cabe ressaltar que os papéis de trabalho são constituídos tanto pelos documentos recebidos

⁸Segundo Schellenberg (1959, p. 62-69), o documento é primário, quando seu valor é voltado para a consecução dos fins explícitos a que e propõe e é de interesse da própria instituição originária; já o valor secundário se relaciona ao “valor de arquivo” ou “valor permanente”, e é de interesse a outras instituições do governo e ao público em geral.

do auditado e de terceiros, como pelos elaborados pelo órgão auditor no decurso de um processo de auditoria, e constituem as principais fontes de informação que irão subsidiar toda a análise, o parecer e a conclusão da auditoria.

Assim, essa pesquisa propôs uma construção teórica dialógica entre a Arquivologia e a Auditoria, disciplina essa pertencente às Ciências Contábeis.

Considerando a diversidade de documentos envolvidos no processo de auditoria governamental, entende-se que os procedimentos e técnicas de gestão de documentos devem ser efetivamente aplicados desde as etapas iniciais do ciclo de vida dos documentos, respeitando-se os princípios da Arquivologia e realizando adequadamente as atividades de gestão de documentos, tais como os cuidados com a produção, a classificação dos documentos e o uso dos instrumentos de gestão. Esta prática possibilita, não somente a otimização da criação dos documentos, evitando retrabalhos, documentos desnecessários, desperdício de recursos e de tempo, como o armazenamento adequado [tanto físico, quanto digital], visando uma melhor recuperação e acesso.

O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (2010, p. 23), apesar de ressaltar que os papéis de trabalho devem ser organizados e documentados, e recomendar que a “documentação deve ser armazenada durante o tempo necessário para satisfazer as exigências legais e administrativas”, garantindo “a segurança, integridade, acessibilidade e recuperabilidade das informações, seja em papel, meio eletrônico ou outras mídias”, não identifica os princípios, os procedimentos e as técnicas arquivísticas que subsidiariam esse processo.

De forma similar, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal da Controladoria Gera da União resalta que os papéis de trabalho devem ser organizados de forma a permitir a identificação dos responsáveis por sua elaboração e revisão, mas não especifica o “como fazer”, nem mesmo cita diretrizes postas pela Arquivologia. O referido manual determina que a documentação deve:

... ser **levantada e organizada ainda durante a realização do trabalho**, pois tende a ser mais precisa e completa do que aquela elaborada posteriormente.

Essa documentação deve permitir que um auditor experiente, sem nenhum conhecimento prévio da auditoria, **entenda a natureza, a época, o escopo e os resultados dos testes executados, as evidências de auditoria obtidas para fundamentar as conclusões e as recomendações da auditoria, o raciocínio por detrás de todas as questões relevantes e as respectivas conclusões.** (CGU, 2017, p. 106, grifo nosso)

Ainda em relação à organização dos documentos, outro ponto importante a ser destacado nestes manuais é que se determina a competência de definição dos procedimentos relativos à estrutura e à organização dos documentos de auditoria ao Responsável pela Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG), bem como também está atribuída a ele, a competência para elaboração da política de armazenamento de papéis de trabalho.

Dessa forma, a princípio, a orientação aparta o Arquivista e possibilita várias maneiras de se estruturar e organizar os documentos de auditoria, conforme o conhecimento e expertise de cada responsável pela UAIG.

Observa-se que, além de não citar requisitos, procedimentos e técnicas arquivísticas, o manual, especificamente o da CGU, ainda define que cada responsável pela UAIG, conseqüentemente, cada unidade irá definir seus próprios procedimentos de organização e referenciação dos papéis de trabalho, o que pode gerar falta de requisitos objetivos e padronização das atividades de gestão de documentos entre as diversas equipes de auditoria que atuam em todo o território nacional.

A falta de um modelo de gestão de documentos, tanto na fase corrente nos órgãos auditados, como dos papéis de trabalho do órgão auditor origina outro ponto para reflexão: a assimetria informacional entre auditor e auditado, o que pode impactar na escolha dos documentos que compõem os papéis de trabalho.

Durante o processo de auditoria, comumente, o auditor solicita documentos ao auditado que evidencie a conformidade [ou não] do órgão em determinado procedimento de auditoria. Esse, por sua vez, apresenta a documentação que acredita comprovar o foi solicitado. Porém, percebe-se que ocorre um fenômeno análogo ao da Informação

Assimétrica⁹, pois o auditor coloca-se em uma posição superior ao órgão auditado e nem sempre reconhece as evidências como suficientes. Muitas vezes, a opinião do auditor tem maior peso, o que gera frustrações e até mesmo sanções e multas [às vezes até indevidas] aos administrados.



Figura 3: Informação assimétrica: auditor x auditado

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, retoma-se a hipótese que permeia esta pesquisa: se tanto as evidências de auditoria, elaboradas pela unidade auditada e terceiros, que se constituem essencialmente de documentação na fase corrente nos órgãos públicos, como os documentos elaborados pelo auditor durante os trabalhos de auditoria não são submetidos aos procedimentos de gestão de documentos, os papéis de trabalho, conseqüentemente, também não o são, o que prejudica a organização da documentação e sua posterior análise, podendo comprometer os trabalhos de auditoria governamental pelo Controle Interno.

Desta problemática, emergiu a necessidade da aplicação dos conceitos de gestão de documentos, com ênfase na fase corrente, na organização dos papéis de trabalho de auditoria.

⁹ Em economia, Informação Assimétrica é um fenômeno que ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem entre si uma transação econômica com uma das partes envolvidas detendo por tal meio informações qualitativa/ou quantitativamente superiores aos da outra parte. (Bertolin, et al, 2008, p. 60)

A Ciência da Informação perpassa, influencia e é influenciada por outras disciplinas, principalmente as áreas que se utilizam de documentos e informações como elementos e objetos de trabalho, como o são as áreas que compõem, conforme classificação da CAPES, a Grande Área do Conhecimento “Ciências Sociais Aplicadas”. No caso desta pesquisa, a interdisciplinaridade ocorre com a Administração Pública e as Ciências Contábeis, que possuem como objeto de estudo a Auditoria Governamental¹⁰.

Assim, remete-se à pergunta dessa pesquisa: é possível, a partir da proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos que compõem os papéis de trabalho, prover uma melhor performance dos órgãos auditados e auditores frente às auditorias governamentais?

Até mesmo o entendimento do conceito de “melhor performance” foi investigado, para que se pudesse compreender, sob o ponto de vista tanto de auditores como de auditados, o que seria uma melhor performance dos respectivos órgãos frente às auditorias.

Sugeriu-se, complementarmente, que fosse realizado um mapeamento de como é feita gestão de documentos nos órgãos auditado e auditor, para então, a partir da análise dos dados, fossem propostos requisitos arquivísticos visando à elaboração de um modelo de gestão de documentos que compõem os papéis de trabalho.

Espera-se que, o modelo, quando colocado em prática, possa impactar na qualidade e organização dos papéis de trabalho utilizados em uma auditoria governamental e aumentar a performance dos órgãos quando submetidos a processos de auditoria.

¹⁰VER: Áreas de avaliação - <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Propor requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho nas auditorias governamentais, com o objetivo de prover subsídios teóricos da gestão de documentos aos órgãos, especificamente na fase corrente, visando a uma melhor performance frente às auditorias e ao aprimoramento dos processos de gestão pública.

1.2.2 Objetivos Específicos

- ❖ Investigar o modelo existente de gestão de documentos no órgão auditado;
- ❖ Investigar o modelo existente de organização dos papéis de trabalho no órgão auditor;
- ❖ Apresentar requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho de auditorias governamentais baseado na ciência arquivística, com ênfase na fase corrente.

1.2.3 Não escopo da pesquisa

Tão importante quanto a definição dos objetivos geral e específicos da pesquisa, é a identificação do seu não escopo, ou seja, os assuntos que não serão apresentados e discutidos de forma aprofundada nesse trabalho. Assim, não obstante a importância dos temas abaixo identificados e sua inter-relação com o tema desse estudo, não fazem parte do escopo desta pesquisa os itens a seguir:

- marcos históricos da Ciência da Informação e da Arquivologia;
- competências do arquivista;
- diferenças e semelhanças na gestão de documentos físicos e digitais (nato e digitalizados);
- requisitos de sistemas eletrônicos de gestão de documentos;
- mecanismos de busca e recuperação de documentos;
- detalhamento das fases intermediária e permanente dos documentos;
- aprofundamento dos conceitos de diplomática e tipologia documental.

Desta forma, quando forem apresentados, devido à abrangência e inter-relação dos assuntos tratados nesta pesquisa, o serão de forma breve e concisa. Trabalhos e autores de referência, quando necessária uma identificação, estão apresentados em notas de rodapé.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta seção apresenta a metodologia de pesquisa utilizada nesse estudo, fundamentada na literatura científica sobre métodos para a pesquisa em Ciência da Informação.

É por meio da metodologia que se determina como os dados serão coletados e, por conseguinte analisados, visando à apresentação dos resultados alcançados pela pesquisa. Resultados estes que irão refutar ou não a hipótese apresentada e, dessa forma, uma escolha equivocada da metodologia pode transformar todo o esforço em vão. Conforme Tomanik (2004, p. 19),

Um método [...] não é apenas um conjunto de regras de ação, na medida em que reflete tudo aquilo que os seus elaboradores, ou os que o adotam, acreditam ou pensam saber sobre o objeto, antes mesmo de estudá-lo. Se me proponho a estudar um objeto qualquer através da observação, estou não apenas adotando a observação como método, mas deixando claro que, na minha definição prévia sobre o objeto, estou aceitando a suposição de que ele tem características que são observáveis, e que estas características são importantes a ponto de que ele possa ser conhecido através delas.

Além desse aspecto procedimental, a metodologia tem a função de conferir legitimidade junto à comunidade científica, aos pares, ao prover qualidade e validade ao estudo realizado e, conseqüentemente, ao resultado alcançado.

Na Ciência, não vale a máxima “os fins justificam os meios” - cada passo, cada procedimento, cada escolha que descreve o caminho percorrido é objeto de julgamento e legitimação pela comunidade científica (MUELLER, 2007, p. 18).

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Segundo GIL (2010, p. 25), a classificação de pesquisas pode ser feita sob múltiplos aspectos e possibilita “melhor organização dos fatos e conseqüentemente seu entendimento”.

Este estudo caracteriza-se por ser do tipo qualitativo, pois propõe-se à construção do objeto estudado sob novos aspectos e perspectivas. Não obstante o uso de gráficos e a análise quantitativa simples, com o uso de porcentagens e índices, a interpretação de fenômenos será realizada por meio da análise do pesquisador sem o uso de métodos quantitativos e técnicas estatísticas aprofundadas.

Minayo e Sanches (1993, p. 247) reconhecem que as metodologias quantitativa e qualitativa têm natureza diversa e que não há contradição nem continuidade entre elas. Segundo os autores, do ponto de vista epistemológico, nenhuma das duas abordagens é mais científica do que a outra.

A pesquisa qualitativa possui, segundo Flick (2004), quatro aspectos essenciais:

1. a escolha certa do método e teorias;
2. o reconhecimento e a análise de diferentes perspectivas dos participantes e de sua diversidade;
3. a reflexão do pesquisador como parte do processo de produção de conhecimento; e
4. variedade de abordagens e métodos.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, pois se propõe a reunir informações e padrões sobre um problema de pesquisa com pouco estudo anterior, baseando-se em entrevistas e aplicação de questionários com pessoas que tiveram experiências práticas com o assunto pesquisado, bem com análise de exemplos que estimulam a compreensão, com o objetivo de se aproximar do problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2010, p. 26).

Segundo Collis e Hussey (2005), o paradigma de pesquisa é uma “prática científica com base nas filosofias e nas suposições de pessoas sobre o mundo e a natureza do conhecimento”. Podem ser de dois tipos: paradigma positivista e paradigma fenomenológico.

A pesquisa em tela caracteriza-se por ser do tipo paradigma fenomenológico, pois, segundo os autores, este paradigma parte da premissa que “a realidade social também está dentro do pesquisador e, por isso, a ação de investigá-la geral também um efeito sobre ela”. Não obstante à influência objetiva exercida pelo pesquisador, em relação ao

delineamento da pesquisa, foi considerado seu ambiente, a abordagem teórica, referenciais científicos, técnicas de coleta e análise de dados.

Embora esta pesquisa esteja fundamentada em conhecimentos já publicados, principalmente em livros e artigos de periódicos, o que proporciona a ela características de pesquisa bibliográfica, sua essência é baseada no estudo empírico. A abordagem metodológica utilizada foi um estudo de caso.

O estudo de caso foi realizado na Controladoria Geral da União-CGU, como órgão auditor de controle interno; e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações-MCTIC, como órgão auditado.

O método mostrou-se adequado ao propósito desta pesquisa, que buscou identificar requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho em processos de auditoria, visto que o resultado da pesquisa pode tanto inovar efetivamente os processos de trabalho da auditoria governamental, como contribuir para a área de conhecimento da Ciência da Informação, em termos de conhecimentos científicos, resultados, novos desafios e questionamentos.

2.2 ETAPAS DA PESQUISA

- 1) Levantamento e seleção da Literatura específica sobre gestão de documentos e papéis de trabalho;
- 2) Definição e caracterização das unidades de análise: locais de realização da parte empírica e perfis profissionais entrevistados;
- 3) Elaboração dos instrumentos de coleta de informações: a partir da pesquisa documental e bibliográfica realizada foram elaborados os instrumentos de coleta de informações utilizados na pesquisa: roteiro de entrevistas e questionários *on line* aplicados nos órgãos auditado e auditor;
- 4) Pré-teste: aplicação dos instrumentos de coleta de informações para validação;
- 5) Coleta de informações: realização das entrevistas orientadas e aplicação dos questionários *on line* nos órgãos envolvidos;
- 6) Apresentação dos resultados: os resultados foram apresentados de forma comparativa entre os órgãos auditado e auditor. Optou-se pelo uso de gráficos, tabelas

e quadros, de forma a facilitar o entendimento dos dados e informações, assim como a comparabilidade entre os resultados dos dois órgãos.

- 7) Análise e interpretação das informações coletadas: sendo esta uma pesquisa qualitativa, a análise dos dados foi feita por meio da comparação dos resultados com a revisão de literatura, baseada, predominantemente, por descrições e elementos textuais. Contudo, quando necessários, foram utilizados procedimentos de análise quantitativa, sendo os dados apresentados principalmente por meio de gráficos e tabelas;
- 8) Proposição dos requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho de auditoria, resultante da pesquisa e elaboração das considerações finais.

2.3 AÇÕES, MÉTODOS E FONTES

Como a pesquisa objetiva a proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho e estes são compostos por documentos tanto do órgão auditado como do órgão auditor, exigiu-se o olhar aos dois entes envolvidos:

- 1) A gestão de documentos realizada pelo órgão auditado;
- 2) A gestão dos papéis de trabalho realizada pelo órgão auditor.

Abaixo, segue o Quadro 1, em que estão dispostas as ações desenvolvidas na pesquisa, em seu percurso metodológico, bem como os métodos e fontes de dados e informações utilizadas em cada fase.

Quadro 1 - Ações, Métodos e Fontes por Objetivo Específico

Objetivo Específico	Ações	Métodos	Fontes
Investigar o modelo existente de gestão de documentos no órgão auditado.	Revisão de literatura sobre Gestão de Documentos.	Análise bibliográfica e normativa.	Livros, manuais de gestão de documentos e legislação correlata.
	Realização de entrevista com Área de Arquivo do Órgão Auditado.	Entrevista estruturada.	Autoridade do MCTIC que coordena a área de arquivos e atua no planejamento dos processos de gestão de documentos do órgão auditado.
	Aplicação do questionário <i>on line</i> .	Aplicação de questionário.	Servidores públicos que atuam no órgão auditado e manuseiam os documentos correntes.
Investigar o modelo existente de organização dos papéis de trabalho do órgão auditor.	Revisão de literatura sobre Auditoria Governamental e Papéis de Trabalho.	Análise bibliográfica e normativa.	Livros, manuais de auditoria e legislação correlata.
	Realização de entrevista com Área de Planejamento de Auditoria.	Entrevista estruturada.	Autoridade da CGU que atua no planejamento dos processos de qualidade da auditoria interna.
	Aplicação do questionário <i>on line</i> .	Aplicação de questionário.	Auditores e servidores públicos que atuam na CGU e manuseiam os documentos de auditoria.
Apresentar requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho de	Consolidação e análise das respostas das entrevistas e dos questionários aplicados.	Uso de planilha eletrônica e análise quantitativa	Entrevistas e questionários aplicados.

auditorias governamentais baseado na ciência arquivística, com ênfase na fase corrente.	Apresentação das inter-relações entre a gestão documental e a organização de papéis de trabalho.		Consolidado da análise das entrevistas e questionários aplicados e o conteúdo da revisão de literatura.
	Proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho.	Análise qualitativa	Informações obtidas após a análise dos resultados da pesquisa e referencial teórico estudado.

Fonte: elaboração própria

A análise de documentos foi realizada durante todo o desenvolvimento da pesquisa, pois a área de Auditoria Governamental, não obstante ao conhecimento científico sobre o tema, é regrada por inúmeros normativos e manuais de procedimentos, cujos pontos relevantes foram incorporados ao estudo.

2.4 DEFINIÇÃO DAS UNIDADES DE ANÁLISE - universo da pesquisa e amostra

2.4.1 Universo da Pesquisa

O universo da pesquisa, por meio do método estudo de caso, foi composto por dois polos: por um lado, o do órgão auditado, a pesquisa desenvolveu-se no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e, pelo outro, o do órgão auditor, na Controladoria Geral da União – CGU.

A proposta foi conhecer como os órgãos envolvidos trabalham a gestão de documentos e os processos que envolvem, principalmente, a administração dos documentos correntes.

2.4.1.1 O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) é um órgão da Administração Federal Direta, criado em 12 de maio de 2016¹¹, a partir da fusão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o extinto Ministério das Comunicações. O órgão apresenta, atualmente, as seguintes competências, conforme o art. 1º do anexo I do Decreto nº 9.677, de 2 de janeiro de 2019¹²:

- Política nacional de telecomunicações;
- Política nacional de radiodifusão;
- Serviços postais, telecomunicações e radiodifusão;
- Políticas nacionais de pesquisa científica e tecnológica e de incentivo à inovação;
- Planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades de ciência, tecnologia e inovação;
- Política de desenvolvimento de informática e automação;
- Política nacional de biossegurança;
- Política espacial;

¹¹ Medida Provisória nº 726, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

¹² As competências do MCTIC foram ratificadas por meio do Decreto nº 9.677, de 02 de janeiro de 2019, quando teve sua estrutura alterada novamente após a mudança de governo.

- Política nuclear;
- Controle da exportação de bens e serviços sensíveis;
- Articulação com os Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a sociedade civil e com órgãos do Governo federal para estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação.

A estrutura do MCTIC¹³ é composta pelos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; órgãos específicos singulares; unidades de pesquisa; órgãos colegiados; entidades vinculadas; e unidades descentralizadas¹⁴.

Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- Gabinete do Ministro;
- Assessoria Especial de Controle Interno;
- Assessoria Especial de Assuntos Internacionais;
- Subsecretaria de Conselhos e Comissões;
- Secretaria-Executiva:
 - Subsecretaria de Unidades Vinculadas;
 - Departamento de Governança Institucional;
 - Departamento de Administração;
 - Departamento de Tecnologia da Informação; e
- Consultoria Jurídica.

Órgãos específicos singulares:

- Secretaria de Planejamento, Cooperação, Projetos e Controle:
 - Departamento de Indicadores e Otimização de Processos;
 - Departamento de Planejamento Estratégico;
 - Departamento de Gestão de Projetos;

¹³ Quando foi realizada a entrevista para este estudo, em 2018, a estrutura do MCTIC era outra e previa, inclusive, um Serviço de Arquivo e Biblioteca. Porém, após a reestruturação ministerial realizada pelo novo governo, este serviço foi extinto e as competências do setor foram incorporadas pela Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Gestão Documental, da Coordenação-Geral de Gestão Institucional, do Departamento de Governança Institucional da Secretaria Executiva. Visando a atualização das informações, buscou-se a nova estrutura por meio do Decreto nº 9.677, de 02 de janeiro de 2019 e pelo Portal do MCTIC.

¹⁴ O universo desta pesquisa será restrito ao órgão central do MCTIC, ou seja, os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado e órgãos específicos singulares. As demais entidades serão listadas a título de conhecimento integral da estrutura do ministério.

- Departamento de Assuntos Internacionais e Cooperação; e
- Departamento de Estruturas de Custeio e Financiamento de Projetos;
- Secretaria de Políticas para Formação e Ações Estratégicas:
 - Departamento de Políticas e Programas de Ciências;
 - Departamento de Programas de Desenvolvimento Científico; e
 - Departamento de Infraestrutura de Pesquisa e Políticas de Formação e Educação em Ciências;
- Secretaria de Empreendedorismo e Inovação:
 - Departamento de Apoio à Inovação;
 - Departamento de Tecnologias Estruturantes;
 - Departamento de Ecossistemas Inovadores; e
 - Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital;
- Secretaria de Tecnologias Aplicadas:
 - Departamento de Tecnologias Estratégicas e de Produção; e
 - Departamento de Tecnologias para Programas de Desenvolvimento Sustentável e Sociais;
- Secretaria de Radiodifusão:
 - Departamento de Radiodifusão Comercial; e
 - Departamento de Radiodifusão Educativa, Comunitária e de Fiscalização;
- Secretaria de Telecomunicações:
 - Departamento de Serviços de Telecomunicações;
 - Departamento de Banda Larga; e
 - Departamento de Inclusão Digital.

Unidades de pesquisa:

- Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer;
- Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF);
- Centro de Tecnologia Mineral (Cetem);
- Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (Cetene);
- Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden);
- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa);
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe);

- Instituto Nacional de Tecnologia (INT);
- Instituto Nacional do Semiárido (Insa);
- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict);
- Instituto Nacional da Mata Atlântica (INMA);
- Instituto Nacional de Águas;
- Instituto Nacional de Pesquisa do Pantanal;
- Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA);
- Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC);
- Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST);
- Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG); e
- Observatório Nacional (ON).

Órgãos vinculados

- Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia;
- Comissão Técnica Nacional de Biossegurança;
- Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia;
- Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal; e
- Conselho Nacional de Informática e Automação;

Entidades vinculadas

- Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) - autarquia especial;
- Agência Espacial Brasileira (AEB) – autarquia;
- Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) – autarquia;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – fundação;
- Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec) – empresa pública;
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – empresa pública;
- Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) – empresa pública;
- Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) - sociedade de economia mista;

Unidades descentralizadas

- Escritório regional de São Paulo;
- Órgãos regionais.

2.4.1.2 A Controladoria Geral da União – CGU

A Controladoria-Geral da União (CGU)¹⁵ é o órgão de controle interno do Governo Federal, que apresenta, atualmente, as seguintes competências, conforme o art. 1º do anexo I do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019¹⁶:

- adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal;
- decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas que receber, com indicação das providências cabíveis;
- instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
- acompanhamento de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo federal;
- realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso no Poder Executivo federal, para o exame de sua regularidade e a proposição de providências ou a correção de falhas;
- efetivação ou promoção da declaração de nulidade de procedimento ou processo administrativo, em curso ou já julgado por qualquer autoridade do Poder Executivo federal, e, se for o caso, da apuração imediata e regular dos fatos envolvidos nos autos e na nulidade declarada;
- requisição de procedimentos e de processos administrativos julgados há menos de cinco anos ou já arquivados, contados da data do julgamento ou do arquivamento, no âmbito do Poder Executivo federal, para reexaminá-los e, se necessário, proferir nova decisão;

¹⁵ Nomenclatura alterada por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

¹⁶ As competências da CGU foram alteradas por meio do Decreto nº 9.694, de 30 de janeiro de 2019, que alterou o Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019.

- requisição de dados, de informações e de documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade do Poder Executivo federal;
- requisição a órgãos ou entidades do Poder Executivo federal de informações e de documentos necessários a seus trabalhos ou atividades;
- requisição a órgãos ou entidades do Poder Executivo federal de servidores ou de empregados públicos necessários à constituição de comissões, incluídas as que são objeto do disposto no inciso III, e de qualquer servidor ou empregado público indispensável à instrução do processo ou do procedimento;
- proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;
- recebimento de manifestações de usuários de serviços públicos, em geral, e apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função no Poder Executivo federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos ou entidades;
- supervisão técnica e orientação normativa, na condição de órgão central dos sistemas de controle interno, correição e ouvidoria dos órgãos da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União; e
- execução das atividades de controladoria no âmbito do Poder Executivo federal.

Em suma, a CGU realiza ações de: auditoria pública; correição; prevenção e combate à corrupção; ouvidoria; e supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

A estrutura da CGU é composta por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, órgãos específicos singulares, unidades descentralizadas e órgãos colegiados¹⁷.

¹⁷ O universo desta pesquisa será restrito ao órgão central da CGU, ou seja, os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado e órgãos específicos singulares. As demais entidades serão listadas a título de conhecimento integral da estrutura do órgão.

Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União:

- Gabinete;
- Assessoria Especial para Assuntos Internacionais;
- Secretaria-Executiva:
 - Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional;
 - Diretoria de Gestão Interna; e
 - Diretoria de Tecnologia da Informação; e
- Consultoria Jurídica;

Órgãos específicos singulares:

- Secretaria Federal de Controle Interno (SFC):
 - Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e de Desenvolvimento;
 - Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais e de Segurança Pública;
 - Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios;
 - Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura;
 - Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão; e
 - Diretoria de Auditoria de Estatais; e
- Ouvidoria-Geral da União (OGU);
- Corregedoria-Geral da União (CRG):
 - Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal;
 - Diretoria de Responsabilização de Entes Privados; e
 - Diretoria de Responsabilização de Agentes Públicos;
- Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC):
 - Diretoria de Transparência e Controle Social;
 - Diretoria de Promoção da Integridade; e
 - Diretoria de Prevenção da Corrupção; e
- Secretaria de Combate à Corrupção (SCC):
 - Diretoria de Acordos de Leniência;
 - Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas; e
 - Diretoria de Operações Especiais

Unidades descentralizadas:

- Controladorias Regionais da União nos Estados; e

Órgãos colegiados:

- Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção;
- Comissão de Coordenação de Controle Interno; e
- Comissão de Coordenação de Correição.

2.4.2 Amostra

A amostra desta pesquisa possui elementos do tipo direcionada, pois a entrevista foi realizada com servidores de referência dos dois Ministérios participantes deste estudo de caso, bem como elementos do tipo aleatório, pois os questionários foram encaminhados aos servidores de cada órgão, por correio eletrônico, sendo facultado a eles respondê-lo.

- Amostra direcionada – entrevista com servidores de referência em cada órgão:
 - Autoridade do MCTIC que coordenava a área de arquivos e atuava no planejamento dos processos de gestão de documentos do órgão auditado;
 - Autoridade da CGU que atuava no planejamento dos processos de qualidade da auditoria interna.
- Amostra aleatória – questionários eletrônicos encaminhados aos servidores de cada órgão.

2.4.3 Instrumentos de Coleta de Informações

Para esta pesquisa foram utilizados dois tipos de instrumento de coleta de dados/informações: entrevistas e questionários.

2.4.3.1 Entrevistas

A entrevista foi escolhida como um dos instrumentos de coleta de informações, por permitir uma maior flexibilização e conseqüente detalhamento, pelas autoridades em cada órgão, dos processos correlatos à pesquisa.

Dadas suas várias modalidades, a entrevista pode ser: informal, focalizada, parcialmente estruturada ou estruturada:

É fácil verificar como, entre todas as técnicas de interrogação, a entrevista é a que apresenta maior flexibilidade. Tanto é que pode assumir as mais diversas formas. Pode caracterizar-se como *informal*, quando distingue da simples conversação apenas por ter como objetivo básico a coleta de dados. Pode ser *focalizada* quando, embora livre, enfoca tema bem específico, cabendo ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão. Pode ser *parcialmente estruturada*, quando é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo do seu curso. Pode ser, enfim, *totalmente estruturada*, quando se desenvolve a relação fixa de perguntas (GIL, 2010, p. 105).

Assim, foram elaborados dois roteiros de entrevista estruturada, sendo: (i) ROTEIRO DE ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITADO – ÁREA DE ARQUIVO (Apêndice 1); e (ii) ROTEIRO DE ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITOR – ÁREA DE PLANEJAMENTO E QUALIDADE DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL (Apêndice 2).

Os entrevistados foram os coordenadores da área do arquivo e de qualidade dos processos de auditoria, dos órgãos auditado e auditor, respectivamente, em função dos perfis profissionais correlacionados ao objeto da pesquisa, o que trouxe informações qualificadas sobre as ações que efetivamente são realizadas nos órgãos sobre as técnicas documentais utilizadas¹⁸.

Cada roteiro foi estruturado por cinco blocos de informações, sendo:

- Primeiro bloco: observações gerais, tais como tempo esperado para a duração da entrevista, orientações ao entrevistado quanto à qualificação das respostas, ao sigilo e ao Termo de Confidencialidade (Apêndice 3).
- Segundo bloco: perfil do entrevistado, com o objetivo de obter informações sobre o servidor tais como: o grau de escolaridade, tempo de trabalho no serviço público, cargo e sua lotação atual e principais atribuições exercidas.
- Terceiro bloco: Conhecimento sobre o processo de gestão de documentos, com o objetivo de identificar a percepção do entrevistado sobre os

¹⁸ As entrevistas foram gravadas, para fins de transcrição e registro das respostas.

processos de gestão dos documentos, principalmente na fase corrente, dos princípios arquivísticos e sua possível aplicabilidade no setor.

- Quarto bloco: Experiência em processos de auditoria, com o objetivo de identificar a vivência que o servidor possui em relação às etapas e exigências da auditoria, com ênfase nas evidências e demais documentos que permeiam o processo.
- Quinto bloco: Correlação entre gestão de documentos e processos de auditoria, com o objetivo de identificar a percepção do entrevistado sobre a correlação das duas áreas do conhecimento.

2.4.3.2 Questionários

O questionário foi escolhido como o outro instrumento de coleta de informações, por permitir uma maior capilaridade e participação de mais servidores de cada órgão na presente pesquisa.

Os instrumentos foram elaborados conforme a especificidade do órgão auditado e auditor. Contudo buscou-se manter, de acordo com a possibilidade, a similaridade das questões, de forma a obter-se a percepção do auditado e auditor sobre os mesmos itens. Dessa forma, foram criados dois questionários, sendo: (i) QUESTIONÁRIO ÓRGÃO AUDITADO – (Apêndice 4); e (ii) QUESTIONÁRIO ÓRGÃO AUDITOR (Apêndice 5).

A ferramenta escolhida para aplicação dos questionários foi o *Google Forms*, aplicativo gratuito e disponível na Internet, que permite a disponibilização do formulário *on line*, por correio eletrônico, no próprio corpo do *e-mail* ou envio de *link* para acesso. O aplicativo possui ferramentas de recebimento e consolidação automáticos de respostas, sendo também possível acessar as respostas individualmente podendo, conforme a configuração, preservar o anonimato dos respondentes. Há também a possibilidade de exportação dos dados para uma planilha eletrônica, o que foi feito, para fins de análise dos resultados.

2.4.4 Pré-Teste

Com o objetivo de validar e identificar pontos de melhoria nos roteiros de entrevista estruturada e questionários, foram realizados pré-testes com a participação de servidores de outros órgãos similares aos dos participantes da pesquisa.

Foram convidados: um auditor de controle interno da CGU que está cedido a outro órgão da Administração Pública Federal para validação dos instrumentos correlatos ao órgão auditor; e servidores do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações para validação dos instrumentos voltados ao órgão auditado.

Após a aplicação do pré-teste, foi feita uma análise da necessidade de alteração de alguns itens de cada instrumento, incorporação das sugestões dadas, bem como adequação dos mesmos conforme aspectos de linguagem e clareza dos itens abordados.

2.4.5 Coleta e Análise dos dados e informações

A coleta de dados e informações nos órgãos participantes da pesquisa foi realizada da seguinte forma: as entrevistas foram realizadas no último trimestre de 2018 e a aplicação dos questionários no primeiro trimestre de 2019.

As entrevistas foram agendadas diretamente com os servidores, autoridades dos respectivos órgãos, que consentiram em participar da pesquisa. Já para a aplicação dos questionários, foi enviado um convite a cada instituição para a participação da pesquisa, tendo o respectivo questionário anexado, que, após aprovação, foi enviado para e pelo e-mail institucional aos servidores de cada órgão. A adesão à pesquisa e a resposta aos questionários deram-se de forma espontânea, preservando o anonimato dos respondentes.

Os resultados foram obtidos e consolidados por meio de planilha eletrônica exportada diretamente do aplicativo *google forms*.

A análise e interpretação dos dados e informações coletadas foram feitas com ênfase nos aspectos qualitativos, buscando o comparativo entre a revisão da literatura e as percepções dos servidores e ações desenvolvidas na rotina dos órgãos: auditado e auditor. Contudo, também foram realizadas análises quantitativas, sendo os dados apresentados prioritariamente como porcentagem e índices.

2.4.6 Elaboração das conclusões e proposição dos requisitos arquivísticos

Ao final da pesquisa, a revisão da literatura, a análise dos dados e as informações coletadas no estudo de caso subsidiaram a proposição dos requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho nas auditorias governamentais.

3. REVISÃO DE LITERATURA

...não é possível trabalhar cientificamente com a informação registrada de atribuição arquivística sem o embasamento teórico necessário. (LOPES, 1996, p. 15)

Este capítulo versa sobre o referencial teórico e os conceitos que embasam esta pesquisa e traz reflexões sobre a gestão de documentos e a administração de documentos correntes nos processos de auditorias governamentais.

Para uma melhor organização dos assuntos, ele foi estruturado em sete seções. Foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica, com destaque para alguns autores que discutem o tema de gestão de documentos no Brasil.

A primeira seção apresenta alguns trabalhos desenvolvidos no Brasil correlatos ao tema desta pesquisa, no âmbito de cursos de mestrado e doutorado. Destacam-se os autores: ALMEIDA (2018); GUEDES (2013) e MARINHO JÚNIOR (2011).

A segunda seção consiste, especificamente, na apresentação de conceitos sobre gestão de documentos, apresentados pelos autores de referência: SCHELLENBERG (2012)¹⁹; RHOADS (1989); ROUSSEAU E COUTURE (1998); DUCHEIN (1993); BELLOTTO (2002, 2006); JARDIM (1987, 2015); LOPES (1997); SOUSA (2003); INDOLFO (2013); bem como pela legislação brasileira e normas ISO: BUSTELO-RUESTA (2015) e LLANSÓ SANJUAN (2015).

A terceira seção traz conceitos sobre o controle na administração pública, tendo como referência os autores: AMORIM (1996), DIAS (2000), GLOCK (2008), BALBE (2013) e PETER E MACHADO (2014) e apresenta a estrutura e competências do Sistema de Controle Interno Federal, informações governamentais obtidas principalmente dos sítios institucionais dos órgãos de controle interno e externo brasileiros, respectivamente, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) e na legislação brasileira.

A quarta e quinta seções apresentam os conceitos de auditoria e de auditoria governamental, respectivamente, indicando o escopo e a abrangência de cada tipo e suas

¹⁹ Ressalta-se que a primeira edição da obra Arquivos Modernos é de 1973, sendo que a obra utilizada nesta pesquisa se refere à sua 6ª edição.

classificações, tendo como referências, principalmente, os autores: FERREIRA (2008), BASSO (1989), AMORIM (1996), GIL (1996), DIAS (2000), PETER E MACHADO (2014); bem como publicações sobre o tema pelos órgãos de controle CGU e TCU e legislação brasileira.

A sexta e sétima seções descrevem o processo de auditoria propriamente dito, suas principais fases e ressaltam o principal assunto que se correlaciona com a gestão de documentos: a documentação recebida e gerada em um processo de auditoria que constituem os papéis de trabalho. Estes capítulos foram embasados, principalmente, pelos autores: FERREIRA (2008), GIL (1996), DIAS (2000), GUEDES (2013) e PETER E MACHADO (2014); como também publicações sobre o tema pelos órgãos de controle CGU e TCU e legislação brasileira.

É importante ressaltar que tanto os procedimentos de gestão de documentos quanto os processos de auditoria utilizam-se de instrumentos normativos baseados em portarias e orientações técnicas elaboradas e publicadas pelos órgãos competentes pela pauta (Arquivo Nacional e órgãos públicos federais, no escopo dessa pesquisa o MCTIC e a CGU). Este conteúdo será explorado quando da parte empírica dessa pesquisa.

3.1 TRABALHOS CORRELATOS

A gestão de documentos tem sido objeto de diversos estudos científicos. Para este estudo, especificamente, foi feita uma busca por trabalhos correlatos em repositórios do Brasil e do exterior, utilizando os seguintes termos: em português: “gestão de documentos” e “papéis de trabalho de auditoria”; em espanhol: “*gestión de documentos*” e “*papeles de trabajo de auditoría*” e em inglês: “*records management*” e “*audit working papers*”.

Foi feito um recorte temporal a partir de 2010 e, quando disponível, a busca avançada. Foram consultadas as seguintes bases: Catálogo de teses e dissertações da CAPES/MEC²⁰, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia (Ibict)²¹, Scielo²², OAJI²³ e OCLC WorldCat²⁴.

²⁰ VER: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses#!/>

²¹ VER: <http://bdtd.ibict.br>

²² VER: <http://www.scielo.org>

²³ VER: <http://oaji.net>

²⁴ VER: www.worldcat.org

Com base no resultado encontrado, é perceptível que são vastos os estudos que abordam o tema de gestão de documentos e auditoria, porém de forma não relacionada. Entretanto, também foi possível identificar que, nas pesquisas desenvolvidas nos cursos de pós-graduação no Brasil, há uma carência de estudos que correlacionem as duas temáticas: auditoria governamental e gestão de documentos. Destacam-se os autores: ALMEIDA (2018) e GUEDES (2013) e MARINHO JÚNIOR (2011).

Almeida, em 2018, realizou uma pesquisa inter-relacionando a Arquivologia e a Auditoria com o foco nos arquivos empresariais, especificamente nos arquivos contábeis, fiscais e financeiros. O estudo teve como objetivo principal verificar os impactos da ausência da gestão documental em empresa privada, no processo de auditoria financeira.

Os resultados dessa pesquisa indicaram vários impactos no processo de auditoria financeira, causados pela ausência da gestão documental, como por exemplo: maior tempo para concluir as análises, atrasos nas entregas dos resultados, retrabalhos, incerteza das informações apresentadas, desorganização de processos.

Por fim, a autora concluiu que a gestão documental é fundamental para as organizações que buscam eficiência, eficácia, redução de custos e melhoria contínua em seus processos.

Guedes (2013) apresentou um estudo sobre o fluxo de informações no sistema de controle interno no Poder Executivo Federal. Ele buscou a identificação dos elementos da Teoria Matemática da Comunicação, proposta por Shannon (1948), por meio de documentos do órgão pesquisado (Guedes, 2013, p. 21-22).

Como resultado do estudo, foi ressaltada a complexidade da legislação relacionada ao tema e a dispersão das informações, “agravada pelo excesso de redundância presente no canal de comunicação e pela inadequação dos processos de armazenamento, busca e recuperação da informação” (GUEDES, 2013, p. ii).

Já Marinho Júnior (2011) analisou o funcionamento de uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados a partir das ferramentas da Gestão de Documentos e a Arquivologia, com o foco na busca de transparência administrativa.

Não obstante ser um estudo em que não tinha como escopo processos de auditoria propriamente ditos, mas sim os tipos de controle realizados no Poder Legislativo, no âmbito da CPIs, a metodologia utilizada, bem como os resultados alcançados mostraram-se correlatos à esta pesquisa.

Dentre as principais conclusões, foi indicado que a gestão de documentos é uma importante ferramenta de gerenciamento para as modernas administrações e pode contribuir para uma maior eficácia dos instrumentos legislativos de investigação, e sua implantação na organização possibilita melhor acesso aos documentos e informações registradas (MARINHO JÚNIOR, 2001, p. 96-100).

3.2 GESTÃO DE DOCUMENTOS

Visualizado como um processo, o ciclo vital dos documentos passou a ser o objeto de atuação da instituição, transcendendo a lógica do gerenciamento arquivístico voltada exclusivamente, até então, para o “produto final” consubstanciado em arquivo permanente. (JARDIM, 2015, p. 29-30)

3.2.1 Ciclo vital de documentos e teoria das três idades

A ideia de ciclo vital de documentos remete-se aos organismos biológicos que, no decorrer de sua existência: nascem, vivem e morrem (são descartados); contudo, alguns documentos são guardados, os chamados documentos permanentes.



Figura 4 – Ciclo vital de documentos

Fonte: elaboração própria com base nos no conceito de ciclo vital de documentos²⁵

²⁵ Ciclo vital de documentos contemplando os processos conforme o conceito apresentado no Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística para a gestão de documentos, como sendo o “conjunto de procedimentos

Com base do ciclo vital de documentos, foi elaborada a Teoria das Três Idades²⁶ (figura 5), adotada a partir da segunda metade do século XX, que preconiza que, conforme a frequência de uso por suas entidades produtoras e seus valores primário e secundário, os arquivos são considerados correntes, intermediários ou permanentes. (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 160)

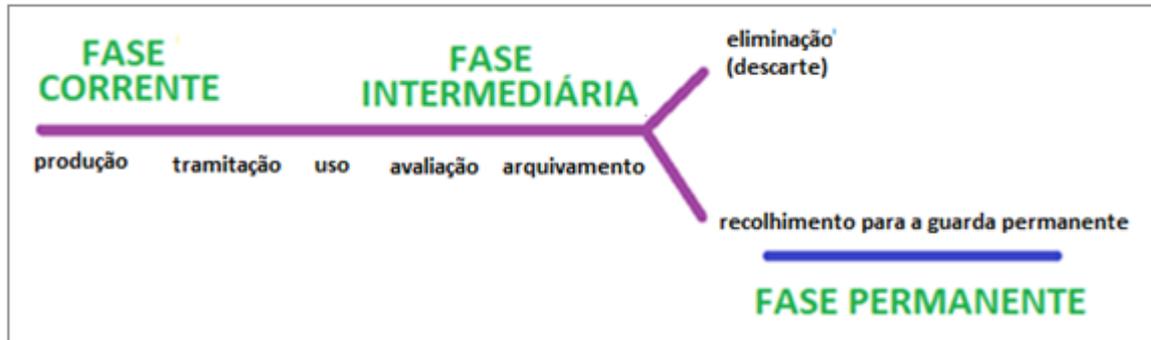


Figura 5 – Ciclo vital de documentos e Teoria das Três Idades²⁷

Fonte: elaboração própria com base na revisão de literatura sobre o tema

Quanto ao valor que o documento adquire, pode-se resumir que o documento produzido para registrar um ato administrativo possui o valor primário e pode, conforme a avaliação realizada, ser descartado²⁸ ou tornar-se um documento permanente, dado o seu valor.

Se ao tempo da produção, tramitação e vigência dos documentos (a chamada primeira idade arquivística), eles serviram à dimensão jurídica e administrativa (uso primário, valor primário, valor de prova), posteriormente esses documentos passam a ter um valor residual, que valerá, já não como prova de “fé”, e sim como testemunho, como informação. É o seu valor secundário, sendo permitido o uso do termo secundário, realizado pelos historiadores e pelos pesquisadores em geral, de cunho mais amplo que o restrito ditado jurídico e administrativo contido no teor documental. (BELLOTTO, 2002, p. 22)

e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento. Também chamado de administração de documentos.” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 100)

²⁶ Conforme Jardim (2015, p. 32), de acordo com o arquivista francês Delmas e o canadense Caya, coube a Yves Pérotin, arquivista francês, a criação da teoria das três idades; Já Zuber (2003) atribui a elaboração da teoria ao historiador e arquivista Schellenberg, em 1956.

²⁷ Esta figura servirá de referência e utilizada como base para outras reflexões durante o decorrer dessa revisão de literatura.

²⁸ O tempo de guarda é definido pelo instrumento de Gestão de Documentos – Tabela de Temporalidade Documental (TTD). Conforme sua função e valor administrativo, determinado documento pode ser descartado ainda na fase corrente, não havendo obrigatoriedade de passar pela fase intermediária. (ALMEIDA, 2018, p. 30)

Fase Corrente

A fase corrente corresponde ao início do ciclo de vida do documento. Abrange as atividades de produção, tramitação, uso e avaliação. O documento corrente, por definição, é aquele criado durante a execução de atividades alinhada ao cumprimento de determinada função. Ou seja, relaciona-se à gênese do documento, ao seu propósito, ao seu contexto de produção.

Arquivo corrente: 1. Conjunto de documentos, em tramitação ou não, que, pelo seu valor primário, é objeto de consultas freqüentes pela entidade que o produziu, a quem compete a sua administração. (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 29)

Os documentos nesta fase apresentam como características:

- sua produção é descentralizada;
- geralmente são armazenados no local de origem;
- são consultados frequentemente, muitas vezes por seu próprio produtor;

De acordo com Rousseau e Couture (1998, p. 119), são vantagens da gestão de documentos ainda na fase corrente:

- o aumento da eliminação dos documentos na fonte e conseqüente diminuição do volume documental total²⁹;
- a aceleração e a sistematização da organização dos documentos;
- o aumento da proteção da informação: um documento bem classificado, ordenado e arrumado está relativamente em segurança;
- a aceleração da pesquisa de informação e o fato de obter de forma mais rápida a informação pertinente;
- a tomada de decisão esclarecida graças à informação pertinente;
- o aumento da estabilidade, da continuidade e da eficácia administrativa da organização;
- a otimização da utilização do espaço, do equipamento e dos recursos humanos;
- a racionalização e até a diminuição dos custos da organização das massas documentais.

²⁹ Ressaltada por Almeida (2018, p. 30), “essa prática [eliminação de documentos na fase corrente] contribui com a não formação de massas documentais acumuladas, afinal a partir disso é possível manter no arquivo o que for preciso”.

Fase Intermediária

A fase intermediária corresponde ao armazenamento dos documentos correntes que já cumpriram seu valor primário, mas ainda não podem ser descartados.

Arquivo intermediário - Conjunto de documentos originários de arquivos correntes, com uso pouco freqüente, que aguarda destinação. (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 32)

Os documentos nesta fase apresentam como características:

- geralmente não são armazenados no local de origem;
- as consultas são esporádicas;
- seu arquivamento visa atender questões legais e de prova.

Fase Permanente

A fase permanente ocorre posteriormente ao processo de gestão de documentos e corresponde ao armazenamento dos documentos que possuem valor histórico e de pesquisa.

Arquivo permanente - Conjunto de documentos preservados em caráter definitivo em função de seu valor. (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 34)

Os documentos nesta fase apresentam como características:

- não são armazenados no local de origem;
- geralmente as consultas tem objetivos históricos e de pesquisa;

Contudo, principalmente com o advento da tecnologia da informação e os documentos nato-digitais, o ciclo vital de documentos e, conseqüentemente, a teoria das três idades, vem, atualmente, sendo questionados por diversos autores (COSTA FILHO, 2016³⁰; JARDIM, 2015, p. 30-34).

³⁰ COSTA FILHO (2016) discute, em sua pesquisa, as possíveis limitações impostas pelo conceito do ciclo vital dos documentos diante dos documentos digitais.

3.2.2 Gestão de documentos: conceitos e percepções teóricas

Conforme a literatura, o conceito de Gestão de documentos, bem como a Arquivologia como uma disciplina que abranja todo o ciclo vital dos documentos, não são uníssonos na comunidade arquivística internacional³¹.

As características sociais e históricas de cada país, bem como sua tradição arquivística e administrativa influenciaram e ainda influenciam a aplicação dessa prática no dia a dia das instituições.

O que se entende por arquivologia é algo internacionalmente consensual, reconhecido pelos próprios arquivistas, em termos de conhecimento e práticas? Não se pretende aqui sugerir uma resposta, mas ilustrar essa questão, levado em conta a gestão de documentos, um dos territórios arquivísticos mais diversificados, sujeito a distintas percepções teóricas e práticas. Aliás, o pressuposto da gestão de documentos como parte da Arquivologia, não é sequer uma percepção universal da comunidade arquivística. (JARDIM, 2015, p. 20)

A gestão de documentos ou administração de documentos ganhou destaque a partir de meados do século XX, fomentada pela explosão documental no período pós segunda guerra (SCHELLENBERG, 2012; DUCHEIN, 1993; JARDIM, 1987, 2015; LOPES, 1997; INDOLFO, 2013).

Essa explosão ocorreu em virtude da evolução das técnicas, das legislações e das mentalidades, bem como da extensão do campo das competências administrativas no âmbito da gestão da economia, dos assuntos sociais, do urbanismo, do ensino e da cultura. (INDOLFO, 2013, p. 22)

Essa massa documental acumulada impactou o volume dos arquivos, gerando a necessidade de criação de processos que buscassem otimizar e racionalizar a produção e o uso de documentos, ou seja, promoção da administração desses documentos desde os estágios iniciais do ciclo de vida, conforme ilustrado na figura 6.

³¹ Um estudo detalhado sobre essa questão foi desenvolvido por Llansó I Sanjuan (1993), que apresenta e analisa os diferentes modelos que se desenvolveram no contexto internacional.



Figura 6 – Deslocamento da administração dos documentos

Fonte: Elaboração própria com base na revisão de literatura sobre o tema

Records management

Neste contexto surge, nos Estados Unidos da América, EUA, na década de 1940, a atividade de *records management*³² [gestão de documentos, em português], e, consequentemente o profissional, *records manager* [gestor de documentos], cujo objetivo é fazer a gestão dos documentos na fase corrente e intermediária, como uma solução para o grande volume de documentos acumulados devido à expansão informacional (SCHELLENBERG, 2012; DUCHEIN, 1993; JARDIM, 1987, 2015; LOPES, 1997; INDOLFO, 2013).

Esses profissionais e estes processos de trabalho se diferenciavam dos profissionais, teoria e prática dos tradicionais arquivistas.



Figura 7 – Records management x Archives

Fonte: elaboração própria com base na revisão de literatura sobre o tema

³² De acordo com Indolfo (2013, p. 45), “Destacam-se as ações de duas Comissões Hoover (1947 e 1953, respectivamente) e o Federal Records Act, de 1950, que determinava que os organismos governamentais deveriam dispor de um *records management program*.”

A mola propulsora para o nascimento do conceito de GD foi o ideal do “ciclo vital” ou o surgimento da “teoria das três idades”, englobando as ações de produção, fluxo, acesso, avaliação e destinação. De certa maneira, esses novos elementos acabam por romper a imagem de que apenas os documentos de caráter histórico e de interesse de um grupo restrito de profissionais deveriam ser o foco de atuação dos arquivistas. Isso porque se estende o olhar para os produtos das administrações, aqueles instrumentos que subsidiam o andamento direto das atividades organizacionais (ÁVILA, 2011, p .43).

Muitos são os conceitos sobre gestão de documentos na literatura arquivística nacional e internacional³³. Ressalta-se a grande influência da área da Administração, os conceitos organizativos de eficiência e economia e os processos por que passa o documento desde a sua criação até seu destino final. (RHOADS, 1989; JARDIM, 1987; INDOLFO, 2013)

A ABNT NBR ISO 15489-1:2018³⁴ (2018, p. 3), tradução da ISO 15489-1:2016, define gestão de documentos de arquivo como:

área da gestão responsável pelo controle eficiente e sistemático da produção, recebimentos, manutenção, uso e destinação (3.8) de documentos de arquivo, incluindo processos para captura e manutenção de provas (3.10) e informações sobre atividades e transações (3.18) de negócio na forma de documentos de arquivo

No Brasil, conforme disposto na Lei nº 8.159/1991 [conhecida como Lei de Arquivos], marco para a Arquivologia no país, gestão de documentos é:

[...] o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes a sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente³⁵.

Este conceito proposto pela Lei de Arquivos será utilizado como referência nesta pesquisa, por se tratar de documentos públicos federais.

³³ Um estudo detalhado sobre os diversos conceitos sobre gestão de documentos no contexto internacional foi desenvolvido por Jardim e publicado na Revista Acervo em 1987.

³⁴ A ABNT NBR ISO 15489-1 foi elaborada pela Comissão de Estudo de Gestão de Documentos Arquivísticos do Comitê Brasileiro de Informação e Documentação.

³⁵ Conceito apresentado, também, no Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia (Cunha e Cavalcanti, 2008, p. 179).

Arquivística Integrada

Em uma outra abordagem, apresentada pelos canadenses Couture e Rousseau, se embasa em um processo único, sem a ruptura entre a Gestão de Documentos e Gestão de Arquivos como feito nos EUA, denominada **Arquivística Integrada**³⁶.

Na década de 1990, o manual de arquivística, de autoria dos arquivistas canadenses (oriundos da província de Québec), apresentava com muita clareza os elementos fundamentais da teoria e prática arquivísticas europeias associando-os com o records management norteamericano, superando a cisão lá existente na categoria profissional e formulando uma nova versão da disciplina, a chamada “arquivística integrada”. Com isso, reconciliam-se os papéis desempenhados pelos arquivos e pelos arquivistas, ou seja, sua tripla função: administrativa, científica e cultural. (INDOLFO, 2013, p. 50)

Dessa forma, esta abordagem tem como princípio a unificação das teorias das duas correntes predecessoras: a Arquivologia e a importância do valor secundário dada aos documentos pelos arquivistas e o *Records Management* e a importância do valor primário dada aos documentos pelos *records managers*. Visto como um processo integrado, os documentos que chegam à fase permanente são impactados pela forma e tratamento dados quando da sua fase corrente.



Figura 8 – Arquivística integrada

Fonte: elaboração própria com base na revisão de literatura sobre o tema

³⁶ COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean-Yves. Os fundamentos da disciplina arquivística. Lisboa: Dom Quixote, 1998. [publicação original em francês, Montréal, 1994]

3.2.2.1 Programa de Gestão de Documentos e Arquivos - RAMP

Na década de 1980, a Divisão do Programa Geral de Informação da Unesco desenvolveu um Programa de Gestão de Documentos e Arquivos, cuja sigla é RAMP (*Records and Archives Management Programme*).

Este programa compreendeu projetos, estudos e outras atividades e, como um dos produtos, foi redigido um estudo, preparado pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA), resumindo o texto original publicado em 1983 por James Rhoads, sobre a importância dos arquivos (principalmente documentos e arquivos governamentais) e sobre os procedimentos e programas que devem permear a gestão dos arquivos e dos documentos correntes.

Os arquivos são um instrumento básico da administração. Graças a eles, se realizam muitos processos e funções operacionais. Compreendem toda a informação registrada, produzida ou recebida por uma organização ao realizar suas operações. (RHOADS, 1989, p. 1 – tradução livre)

No que tange à gestão de documentos - “área da administração geral com vistas a assegurar a economia e a eficácia das operações desde a criação, manutenção e utilização, até a destinação final dos documentos” - o estudo RAMP propôs quatro fases que representam o ciclo total de vida dos documentos.

Para cada uma, vários quesitos são observados, que foram denominados de “elementos” pelo autor. O quadro 2 apresenta, de forma consolidada, o proposto neste estudo.

Quadro 2 - Fases e elementos do ciclo total de vida dos documentos, conforme o RAMP

Fase		Elementos
Fase 1	Produção de Documentos	Desenho e gestão de formulários; Preparação e gestão da correspondência; Gestão de informes e diretrizes; Fomento de sistemas de gestão da informação; Aplicação da tecnologia moderna a esses processos.
Fase 2	Utilização e conservação de documentos	Criação e melhoramento dos sistemas de arquivo e de recuperação de dados; Gestão de registros; Gestão de correio e telecomunicações; Seleção e manuseio de máquinas copiadoras; Análise de sistemas Produção e manutenção de programas de documentos vitais; Funcionamento de centros de documentação; Aplicação, quando necessário, da automatização e da reprografia a esses processos.
Fase 3	Disposição dos documentos	Identificação e descrição das séries de documentos; Estabelecimento de programas de retenção e disposição de documentos; Avaliação e eliminação de documentos; Transferência de documentos de valor permanente aos arquivos.
Fase 4	Administração de arquivos	Desenho e equipamento dos depósitos; Métodos e processos de reparação e conservação dos arquivos. Planejamento de políticas de acesso aos arquivos; Procedimentos de serviço de referências; Criação de novos arquivos e informação sobre os mesmos.

Fonte: elaboração própria com base em Rhoads (1989, p. 2)

De acordo com RHOADS (1989, p. 3), “um sistema completo de gestão de documentos se ocupa de tudo o que acontece com o documento durante todo o seu ciclo

vital”. Ressalta-se que as fases 1, 2 e 3 compõe a gestão de documentos, e a fase 4 é referente aos arquivos permanentes conforme demonstra a figura abaixo³⁷:



Figura 9: Comparativo entre as fases da Teoria das 3 Idades e das fases propostas pelo RAMP

Fonte: elaboração própria com base em Rhoads (1989, p. 3)

A proposta do RAMP, de acordo com Indolfo (2013, p. 49) é “uma das mais bem aceitas e adaptadas no cenário arquivístico, tanto o internacional como o nacional”.

3.2.2.2 A Organização Internacional para Padronização - ISO

Bustelo-Ruesta (2015, p. 74) apresenta de forma bem objetiva o que é a ISO e suas principais características:

A Organização Internacional para Padronização, mais conhecida por seu acrônimo em inglês ISO, é um dos organismos normalizadores melhor posicionados internacionalmente. Seu campo de atividade abrange todos os âmbitos da atividade humana, que incluem acordos com outros organismos normalizadores em âmbitos específicos. Sua força se baseia nos procedimentos específicos de aprovação de normas e o reconhecimento internacional das mesmas. Entre seus membros somente se admite um organismo de normalização por país. (tradução livre)

³⁷ Nota: Em verde: fases dos documentos conforme a teoria das 3 idades; em vermelho: fases dos documentos conforme o RAMP.

A partir de 2001, com a publicação da norma ISO 15489, as normas internacionais ganharam destaque na área de gestão de documentos, definindo processos para um sistemático controle da produção, uso, manutenção e eliminação de documentos (LLANSÓ SANJUAN, 2015; JARDIM, 2015; INDOLFO, 2013).

El esfuerzo normalizador en lo relativo a la gestión de documentos ha tenido estos últimos años un enorme impacto profesional. Si bien desde la segunda mitad de la década de los años 80 del pasado siglo el protagonismo recaía de manera exclusiva en el Consejo Internacional de Archivos, que orientaba su labor a la descripción de los documentos, a partir de 2001 la iniciativa de mayor impacto corresponde a ISO. (Llansó Sanjuan, 2015, p. 51)

Essa norma aprofundou, de maneira significativa, a metodologia de referência para a implantação de um modelo de gestão de documentos e dois processos-chave: os relativos à **classificação funcional** e a **avaliação dos documentos** (LLANSÓ SANJUAN, 2015, p. 58-59). Recentemente, foi publicada sua nova versão atualizada, a ISO 15.489:2016³⁸.

Ela [a ISO 15489] é aplicável a todo documento de arquivo, independentemente do suporte material e da entidade produtora, e oferece um conjunto de elementos, requisitos e metodologia que faz com que os gestores das organizações e os profissionais responsáveis pela gestão da informação implantem e desenvolvam programas de gestão de documentos, que dêem suporte às decisões e a continuidade administrativa e proteção àqueles que precisam ser preservados e acessados a longo prazo.

O que para alguns teóricos parecia ser, de início, a desestruturação dos princípios e práticas arquivísticas tradicionais, hoje, já se pode afirmar que o papel da gestão de documentos, como garantia do controle dos fluxos de informação, entre outras funções, ganha uma revitalização incomparável.

Em 2011, foram publicadas as normas ISO 30300 e ISO 31301, que colocaram a gestão de documentos em um nível mais alto no sistema de gestão das organizações e preconizam a integração da gestão de documentos com a metodologia das normas de sistemas de gestão usadas pelas ISO 9000, que se baseiam nos ciclos de melhoria contínua (BUSTELO-RUESTA, 2015, p. 72).

³⁸ Quando da parte empírica desta pesquisa, os itens que compõem a ABNT NBR ISO 15489:2018 correlatos a este estudo serão analisados com maior detalhamento.

A partir de su aparición en 2001 la norma ISO 15489 pasó a desempeñar el papel de “cabecera” de la familia de normas de gestión de documentos, situación de preeminencia que se mantuvo **hasta la llegada de las normas ISO 30300 e ISO 30301:**

ISO 30300:2011 – Información y documentación – Sistemas de gestión para los documentos – Fundamentos y vocabulario;

ISO 30301:2011 – Información y documentación – Sistemas de gestión para los documentos – Requisitos.

[...]

Las normas ISO 30300 (orientada a fundamentos y vocabulario) e ISO 30301 (que expone una serie de requisitos para la certificación), parten de la premisa de que un “sistema de gestión” es resultado de la manera en que la alta dirección de una organización establece sus políticas y objetivos, y determina las estrategias para conseguirlos (LLANSÓ SANJUAN, 2015, p. 62).

Almeida (2018, p. 44) destaca que “a GD [gestão de documentos] ser foco de uma Norma ISO é um elemento muito contributivo à Arquivologia, haja vista que ganha visibilidade internacional e amplia os mecanismos à sua prática”.

3.2.2.3 Normativos brasileiros sobre Gestão de Documentos

Não há como apresentar uma pesquisa sobre documentos governamentais brasileiros sem considerar a legislação e normativos que versam sobre o assunto. No Direito Administrativo vigente no país é posto que a Administração Pública somente deve fazer o que está previsto em lei.

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**. A lei para o particular significa “poder fazer assim”, e para o administrador público significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2000, p. 82, grifo nosso)

No Brasil, o § 2º do Art. 216 da Constituição Federal de 1988 impôs à administração pública a responsabilidade sobre a gestão da documentação governamental.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III - **proteger os documentos**, as obras e outros **bens de valor histórico, artístico e cultural**, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à

identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

IV - as obras, objetos, **documentos**, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

[...]

§ 2º **Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.** (grifo nosso)

Posteriormente, em 1991, foi publicada a Lei de Arquivos - Lei nº 8.159/1991 – (Anexo 1), que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e introduziu o conceito de gestão de documentos. A Lei de Arquivos determina que:

Art. 1º - **É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos**, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os **conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos**, instituições de caráter público e entidades privadas, **em decorrência do exercício de atividades específicas**, bem como por pessoa física, **qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos**.

Art. 3º - Considera-se **gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.** (grifo nosso)

Lopes (1996, p. 30) identifica que coube a Michel Duchein a “defesa contemporânea da perspectiva clássica e tradicional dos conceitos e práticas arquivísticas”, sobre a natureza universal dos arquivos. Segundo o autor francês, os arquivos “são formados por conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoa física ou jurídica, no decurso de suas atividades, independentemente de data, suporte material ou formato físico”. Como posto, este conceito foi absorvido pela legislação brasileira.

Neste mesmo normativo, é conferido ao Arquivo Nacional o status de Arquivo Federal do Poder Executivo:

Art. 18 - Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

O Arquivo Nacional, atualmente, pertence à estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Constitui-se como órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos-SIGA³⁹, da Administração Pública Federal e possui a competência de implementar e acompanhar a Política Nacional de Arquivos, definida pelo Conselho Nacional de Arquivos – Conarq⁴⁰.

Conta-se nos dias atuais, passadas mais de duas décadas da Lei de Arquivos, com uma legislação arquivística abrangente e com normas específicas no que tange às atividades de gestão de documentos.

Ao longo desse período, esse referencial normativo passou a orientar, de uma maneira geral, a adoção das práticas de gestão de documentos na administração pública e, algumas das Resoluções do CONARQ, tornaram-se prescritivas para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (INDOLFO, 2013, p. 16).

O Arquivo nacional disponibiliza os serviços de: orientação técnica para elaboração de instrumentos de gestão, autorização para eliminação, implantação de SIGAD, recolhimento, elaboração de normas e quaisquer procedimentos relacionados à gestão de documentos (digitais e não digitais); bem como realiza capacitação de servidores do Poder Executivo Federal que atuam na área da gestão de documentos⁴¹.

Vinte anos após a Lei de Arquivos, foi publicada a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011)⁴², que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e altera alguns dispositivos da Lei de Arquivos, determinando um prazo para que os órgãos e entidades implantassem seus dispositivos. Neste contexto, ratifica-se que os documentos, as informações e os arquivos têm sua relevância destacada na Administração Pública Federal.

³⁹ O Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal, organiza, sob a forma de sistema, as atividades de gestão de documentos de arquivo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

⁴⁰ VER: <http://arquivonacional.gov.br>

⁴¹ A apostila utilizada nos cursos está disponível para download em: <http://arquivonacional.gov.br/br/gestao-de-documentos/capacitacao.html>. Seu conteúdo será apresentado posteriormente, quando da fase empírica desta pesquisa.

⁴² VER: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm

3.2.3 Etapas e Atividades de Gestão de Documentos: ênfase na Administração de Arquivos Correntes

A gestão de documentos vem tornando-se gradativamente um desafio para os gestores contemporâneos frente à crescente produção documental, uma vez que abrange todo o ciclo vital dos documentos e aliada às novas tecnologias da informação, pode potencializar o uso dos documentos e informações produzidas e recebidas (SILVA, 2010, p. 37).

Como já apresentado, a Gestão de Documentos é formada por processos e cada um possui suas características e atividades específicas. São eles: (i) produção, (ii) tramitação, (iii) uso, (iv) avaliação, (v) arquivamento, (vi) eliminação ou recolhimento.

Para sua efetiva implementação, há mais de 30 anos, Jardim (1987, p. 40) já ressaltava que “a aplicação dos princípios teóricos da gestão de documentos envolve, necessariamente, a construção de metodologias específicas, compatíveis com a tradição histórico-administrativa do país”.

Em função de nossos contatos e experiências junto à A.P.F. [Administração Pública Federal] alguns aspectos em especial parecem requerer um grande esforço de **construção metodológica e implementação** na administração pública brasileira por parte de arquivistas e administradores. Neste sentido, vale destacar:

- a **elaboração de diretrizes no tocante ao recebimento, classificação, tramitação e arquivamento de documentos de uso corrente;**

- a **elaboração de procedimentos básicos que permitam avaliar e selecionar grandes e variados acervos desorganizados**, considerando-se a escassez quantitativa e qualitativa de recursos humanos especializados para este fim.

Cabe ressaltar também a necessidade de se **elaborarem procedimentos básicos que possibilitem a recuperação de informações contidas em grandes volumes documentais de valor intermediário e permanente, acumuladas de forma dispersa pelos órgãos públicos**, a maior parte de maneira desorganizada ou organizada inadequadamente. Há outros tópicos a serem priorizados como objeto de normalização por parte dos arquivos públicos:

- a **transferência de documentos para arquivamento intermediário e recolhimento para guarda permanente;**

- a **gestão dos depósitos de documentos dos órgãos públicos**, que em geral recebem sem critérios documentos provenientes dos arquivos correntes;

- o **uso racional de modernos recursos tecnológicos**, como a micrográfica e a informática;

- um **estudo do perfil do usuário da informação arquivística na administração pública**, ou seja: quem a produz, por que razão, em quais condições e como e quando necessita desta informação ao longo do processo decisório.

Ao contrário dos países onde a gestão de documentos se desenvolveu como teoria e prática, no Brasil são os arquivos públicos que, com vistas à sua modernização, se dirigem à administração pública com projetos que objetivam a adoção de elementos básicos da gestão de documentos. É o caso do Arquivo Nacional [...] (JARDIM, 1987, p. 40-41).

Contudo, conforme Souza (2003) e Indolfo (2012), ainda os dias atuais, os órgãos públicos apresentam dificuldades na implementação efetiva da GD.

O cenário arquivístico brasileiro é formado por dois tipos de acervos: os arquivos montados nos setores de trabalho e a massas documentais acumuladas. Os arquivos montados nos setores de trabalho são acervos arquivísticos constituídos de documentos ativos, semi-ativos e inativos, misturados a outros passíveis de eliminação e a documentos não orgânicos, que não são considerados de arquivo e que são produzidos ou recebidos fora do quadro das missões de uma organização. Encontra-se ainda, nesses mesmos conjuntos, uma quantidade significativa de documentos duplicados. Acredita-se que, possivelmente, 5% do conteúdo desses acervos sejam formados por cópias. Isso pode ser resultado da ausência de um gerenciamento da reprografia e da falta de confiança nos métodos de classificação utilizados.

É comum que cada setor mantenha o seu próprio arquivo. Eles atuam autonomamente no que se refere à organização dos documentos. A autonomia, neste caso, é menos em relação à articulação entre os setores do que a métodos diferenciados. Percebe-se que a metodologia para o tratamento dos registros documentais se reproduz por várias seções, divisões, departamentos e diretorias. Trata-se de uma tradição sedimentada na administração pública brasileira que, provavelmente, venha sendo utilizada há várias décadas.

A organização, quando existe, fundamenta-se no empirismo e na improvisação. Os métodos utilizados oscilam entre a fragmentação dos dossiês de assunto, o arquivamento por espécie documental, por ato de recebimento ou expedição, pela numeração etc. As correspondências, por exemplo, são dispostas por suas variantes (ofício externo, ofício interno, circular, memorando etc.) ou em "recebidas" e "expedidas". Os processos são ordenados numericamente. Os outros tipos são classificados pelos nomes a eles atribuídos, tais como: projetos, relatórios, atas, pareceres etc.

O método empregado, quase sempre, não está consolidado em um plano preestabelecido. A denominação dos dossiês e dos conjuntos documentais é criada aleatoriamente e, muitas vezes, dissociada dos elementos que representam.

[...]

Os arquivos acumulados nos setores de trabalho são, em muitos casos, grandes conjuntos documentais. **A fetichização dos documentos dificulta a sua eliminação. Os instrumentos de gerenciamento dos prazos de guarda, responsáveis pela destinação dos documentos, nem sempre são encontrados.** As tabelas de temporalidade, quando existem, são elaboradas separadamente de um processo de

organização. São, em geral, utilizadas metodologias equivocadas e distanciadas dos preceitos defendidos pela Arquivística contemporânea. Na verdade, são construções de difícil aplicação. **As eliminações, assim, são resultado do descaso e das condições de armazenamento e de acondicionamento. A avaliação, no Brasil, é feita comumente quando os documentos são recolhidos aos arquivos permanentes.** (SOUSA, 2003, p. 258-259, grifo nosso)

Etapas da gestão de documentos - fase corrente

Nesta pesquisa, serão abordadas as etapas da gestão de documentos **relacionadas à fase corrente**, bem como suas respectivas características e atividades, tendo como principal referência, dentre outras não menos relevantes, o Prof. Dr. Theodore Roosevelt Schellenberg. Contudo, quando da parte empírica desse estudo, será, também, feita uma correlação [quando possível] entre o disposto na literatura científica e normativos técnicos nacionais.

Como processos definidos por um fluxo, é importante que se defina quais processos compõem cada fase da gestão de documentos. Essa definição impactará não somente nas atividades realizadas, mas também na responsabilização de cada uma delas. A gestão de documentos, tendo como base o conceito utilizado neste estudo, tem como alicerce instrumentos de planejamento, gerenciamento, organização e controle de documentos que são utilizados em 6 etapas, distribuídas da seguinte forma, conforme a fase do documento:

Quadro 3 - Etapas da GD e responsabilização direta

	Fase corrente	Fase intermediária
Etapas da GD	<i>(i) produção, (ii) tramitação, (iii) uso, (iv) avaliação</i> ⁴³	<i>(v) arquivamento, (vi) eliminação ou recolhimento</i>
Responsabilização direta ⁴⁴	Servidor dos setores de trabalho do órgão	Arquivista, geralmente lotado na Unidade de Arquivo do órgão ou área correlata.

Fonte: elaboração própria com base na revisão de literatura

⁴³ Conforme Indolfo (2013, p. 56), “a aplicação dos critérios de avaliação deve efetivar-se nos arquivos correntes, a fim de se distinguirem os documentos de valor eventual, de eliminação sumária, daqueles de valor probatório ou informativo.”

⁴⁴ A responsabilização direta corresponde à responsabilidade de cada servidor em cada etapa, ou seja, aquele que efetivamente produz, tramita, usa, avalia, arquiviza, descarta ou envia o documento para o recolhimento. Diz-se direta, pois a área de arquivo possui a responsabilização indireta na fase corrente: não há como o arquivista estar presente em todas as repartições a todo momento, executando as etapas da fase corrente, mas cabe a ele, e à área de arquivos, prestar orientação técnica e apoio relacionado à GD em todas as unidades do órgão em que trabalha.

Contudo, visando a implementação da gestão de documentos em um órgão ou instituição é necessário, ainda, um processo preliminar, que corresponde à Identificação. Esta etapa inicia-se com o diagnóstico de arquivo, que deve ser realizado, preferencialmente, por um profissional arquivista ou da área da Ciência da Informação, que levantará informações sobre a situação atual dos processos e infraestrutura que envolvem os documentos e os arquivos da instituição. (ALMEIDA, 2018, p. 46)

FASE CORRENTE

Produção

De acordo com Schellenberg (2012, p. 75), a produção de documentos nos órgãos públicas ocorre de forma exacerbada. Conforme o autor, esse excesso pode ser controlado por meio da simplificação:

- 1) Das funções administrativas;
- 2) Dos métodos de trabalho; e
- 3) Da rotina de documentação adotada nas diversas repartições.

É óbvio que a criação e manutenção desnecessária de documentos devem-se, sobretudo, à amplitude dos governos, à extensão de suas atividades e à maneira pela qual se executam essas atividades. A extensão e complexidade dos programas de governo não constituem nossos objetivos imediatos, pois estes estão diretamente relacionados com a natureza dos problemas econômicos, sociais etc. afetos ao próprio governo. A extensão desses programas não pode, assim, ser controlada pelos funcionários, meros agentes de sua execução. A maneira pela qual se executam tais programas, entretanto, é outro caso. **O funcionamento de uma repartição pública pode, quase sempre, ser simplificado. Eis, portanto, o primeiro ponto a ser atacado no problema da redução do volume dos documentos oficiais.** (SCHELLENBERG, 2012, P. 76, grifo nosso)

A simplificação das funções administrativas pode ser potencializada com uma segunda ação: a simplificação dos métodos de trabalho, ou seja, executar melhor a função administrativa.

Estes [os métodos de trabalho] são, em geral, muito mais complicados do que o necessário. Quando se atribuem determinados encargos a uma repartição, não se cogita de observar, inicialmente, **como são desempenhados**. Com o correr do tempo é provável que surjam métodos de trabalhos defeituosos. O problema consiste em **analisar as fases de uma determinada operação, com o objetivo de melhorar as normas e simplificar os métodos de trabalho**, de maneira que cada fase contribua, de fato, no sentido de que aquela operação seja realizada. (SCHELLENBERG, 2012, P. 76-77, grifo nosso)

O autor cita o uso de fluxogramas como instrumentos para a identificação dos processos de trabalho. O fluxograma permite que se identifique como cada processo é executado e as possibilidades de melhoria e simplificação, o que tende a reduzir, conseqüentemente, a produção de documentos desnecessários.

E, por último, sobre a rotina de documentação. O autor identifica dois aspectos quanto à rotina: criação de documentos para a execução de ações repetitivas ou rotineiras; e distribuição e arquivamento⁴⁵.

Os documentos pertinentes a operações repetitivas são, de modo geral, passíveis de padronização. [...] Entre eles incluem-se os relatórios, instruções, cartas e um sem-número de formulários usados nas atividades auxiliares, gráficos, tabelas estatísticas e vários tipos de documentos usados em relação a pessoas físicas e jurídicas. Todos têm essa característica em comum: **são passíveis de padronização, tanto no estilo quanto no conteúdo. Devido ao volume, o controle de tais papéis constitui um importante aspecto da administração de documentos correntes**. Se não forem controlados, multiplicam-se como células e tornam-se um verdadeiro câncer no órgão governamental. (SCHELLENBERG, 2012, P. 78, grifo nosso)

Em resumo, esta etapa consiste na análise [e é fundamental a orientação técnica do arquivista], dos tipos de documentos utilizados, visando sua simplificação, padronização e avaliação quando ao efetivo atendimento à finalidade para a qual foram criados.

- Análise dos tipos de documentos utilizados na instituição;
- Implantação de processos de simplificação de funções, métodos de trabalho e padronização de documentos;

⁴⁵ Estes dois processos: distribuição e arquivamento, serão tratados no próximo item – Tramitação e Uso, de forma a seguir os processos da GD conforme o conceito dado pela Lei de Arquivos.

- Suspensão de criação de documentos que não são mais úteis para a instituição, mas ainda persistem devido à cultura organizacional do – “sempre foi feito assim”.

Almeida (2018, p. 46) ressalta a importância do patrocínio da alta gestão do órgão na implantação desta primeira etapa pois, muitas vezes, a cultura organizacional impõe resistência às implementações de novos processos. Outro ponto importante nesta etapa é a observação da diplomática, ou seja, atenção quanto aos elementos intrínsecos e extrínsecos de cada tipo de documento. Por reportarem à estrutura, conteúdo e contexto de produção de determinado documento, conferem organicidade ao arquivo e promovem sua autenticidade. (BELLOTTO, 2006, p 45; ALMEIDA, 2018, p. 35)

Um outro ponto importante quando da produção de documentos é sua classificação. Há, por parte da administração pública, uma preocupação com a organização dos documentos correntes, de forma que sejam encontrados celeremente, quando necessário. Conforme Schellenberg (2012, p. 83), para que os documentos sejam ordenados e acessível é preciso que eles sejam, obrigatoriamente: bem classificados e bem arquivados.

A classificação é básica à eficiente administração de documentos correntes. Todos os outros aspectos de um programa que vise ao controle de documentos dependem da classificação. **Se os documentos são adequadamente classificados, atenderão bem às necessidades das operações correntes.** E, para tanto, devem ser arranjados em função do uso que têm em determinadas unidades administrativas de um órgão. [...] Na avaliação dos documentos públicos, **o primeiro fator a ser levado em consideração é o testemunho ou prova que contêm da organização e da função**”. (SCHELLENBERG, 2012, P. 82, grifo nosso)

Sousa também ressalta a importância da classificação do documento como uma das primeiras atividades a ser realizada quando da produção de documentos.

A classificação é uma função importante para a transparência e o compartilhamento de informações, que são caminhos seguros para a tomada de decisão, para a preservação da memória técnica e administrativa das organizações contemporâneas e para o pleno exercício da cidadania. Ela é uma atividade reconhecida, pela maior parte dos autores que tratam da questão, como matricial. Ela precede todas as outras atividades. (SOUSA, 2003, p. 240)

Segundo Lopes (1996, p. 43), as atividades desenvolvidas e em desenvolvimento nas organizações dividem-se em atividades meio e fim.

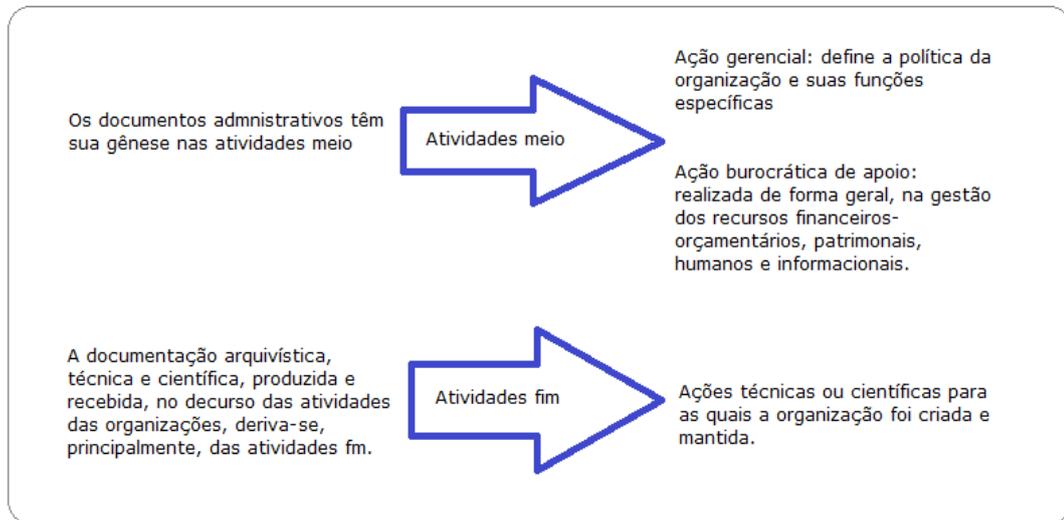


Figura 10: Atividades meio e fim

Fonte: elaboração própria com base em Lopes (1996, p. 43-44)

As principais atividades realizadas por uma instituição pública podem ser divididas em dois grandes grupos: atividades fins e atividades meio.

Quadro 4 - Atividades meio e fim

Atividades fins (substantivas)	Atividades meio (facilitativas ou auxiliares)
<ul style="list-style-type: none"> - referem-se ao trabalho técnico e específico de determinado órgão, que o distingue dos demais⁴⁶. - ex.: no MCTIC, dentre as atividades fins, tem-se: política nacional de telecomunicações; políticas nacionais de pesquisa científica e tecnológica e de incentivo à inovação; política de desenvolvimento de informática e automação; política espacial; política nuclear; e controle da exportação de bens e serviços sensíveis. 	<ul style="list-style-type: none"> - relacionam-se com a administração interna do órgão; - são comuns a todos os órgãos. - ex.: recursos humanos, recursos logísticos, área de orçamento e finanças, área de tecnologia da informação, biblioteca, área de arquivo.

Fonte: elaboração própria com base em Schellenberg (2012, p. 85) e Portal do MCTIC⁴⁷

Ainda segundo Lopes (1996, p. 41-44), o tipo de informação que mais produz volume nas organizações é a contida em documentos administrativos. E, em relação à

⁴⁶ Nos ministérios brasileiros, são executadas pelas chamadas Secretarias Finalísticas.

⁴⁷ VER: <http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/paginaInstitucional.html>

documentação das atividades fim, o autor ressalta a necessidade de estudos específicos visando a compreensão de seu conteúdo informacional.

Independentemente de ser um documento da área fim ou meio, ele deve ser adequadamente classificado para que sua recuperação seja eficaz [dentre outros benefícios]. São vários os métodos de classificação de documentos⁴⁸ e, conforme Schellenberg (2012, p. 84) devem ser considerados três elementos: “a) a ação a que os documentos se referem; b) a estrutura do órgão que os produz; e c) o assunto dos documentos.”

Tramitação

Schellenberg utiliza os termos “distribuição” e “arquivamento” ao tratar dos processos que vem após a produção dos documentos, que, segundo ele, compõem o segundo aspecto do processamento da rotina de documentação.

O autor ressalta a preocupação com o número de cópias, se a duplicação dos documentos faz-se realmente necessária e como se dá o arquivamento das mesmas, pois o não controle desta atividade faz com que vários documentos desnecessários incrementem ainda mais o volume da massa documental nos arquivos. É o que acontece, por exemplo, nos casos de distribuição de manuais ou normativos em várias unidades do órgão.

Deve-se destacar, entretanto, que em algumas situações, a cópia de um documento passa a ter outra função, ou seja, outra finalidade e, nestes casos, não deve ser descartada sumariamente, pois adquire outro valor. É o que ocorre, por exemplo, em processos de auditoria, em que a cópia de um contrato do órgão auditado exerce não a função primária para a qual ele foi criado, mas sim a finalidade de comprovação e evidência, frente a um procedimento de auditoria.

Dessa forma, critérios claros e objetivos devem ser estabelecidos para a tramitação e duplicação documentos e processos, para que sejam o mais eficiente possível.

⁴⁸ Estudos detalhados sobre o processo de classificação arquivística foram desenvolvidos por Sousa (2007, 2007b, 2003, 2002).

A administração de papéis, de modo geral, está ligada à mecânica e não à substância das atividades governamentais. Conquanto se possam auferir grandes vantagens pela simplificação da administração de papéis, muitos dos melhoramentos nas operações governamentais podem ser atribuídos tanto à simplificação dos processos de trabalho, quanto à simplificação no trato dos papéis. **As soluções propostas para melhorar a administração dos papéis, além disso, são muitas vezes inadequadas, não passando de referências vagas e indefinidas** para a “adoção de padrões e controles” ou “uso de métodos e práticas aprovadas” para a feitura e a guarda de documentos. [...] **A ineficiência nesse campo é, muitas vezes, um sintoma de administração inadequada.** (SCHELLENBERG, 2012, P. 82, grifo nosso)

Avaliação

Esta etapa é bastante relevante e sensível. Ao valorar os documentos, define-se se eles serão eliminados, bem como o prazo para que essa eliminação seja feita ou se serão recolhidos ao arquivo permanente.

A avaliação é um processo de análise e seleção de documentos que visa estabelecer os prazos de guarda e a destinação final dos documentos, definindo quais documentos serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e, em que momento, poderão ser eliminados ou recolhidos ao arquivo permanente, **segundo o valor e o potencial de uso** que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade. (INDOLFO, 2013, p. 56, grifo nosso)

De acordo com Rousseau e Couture (1998, P. 117), o valor primário “define-se como sendo a qualidade de um documento baseado nas utilizações imediatas e administrativas que lhe deram os seus criadores, por outras palavras, nas razões para as quais o documento foi criado”; e o valor secundário “como sendo a qualidade do documento baseada nas utilizações não imediatas ou científicas”⁴⁹.

Avaliar para a teoria e prática arquivísticas significa analisar o uso dos documentos de arquivo para poder se definir (ou estabelecer) os prazos de guarda nas fases corrente e intermediária dos arquivos. Estes prazos, relativos ao valor primário, podem ser de curta, média ou longa duração, sempre expressos em anos, eventualmente, em meses. Findo o prazo de guarda, o documento de arquivo terá como destinação final a eliminação ou a guarda permanente, o que justifica essa destinação é a existência ou a atribuição do valor secundário.

Alguns documentos de arquivo, ao serem criados, já possuem explicitamente esse valor secundário, enquanto para outros essa atribuição do valor secundário só

⁴⁹ De acordo com Indolfo et al (1995, p. 14-15), documentos que tenham valor administrativo, fiscal, legal ou para a pesquisa científica.

ocorre quando são verificados usos potenciais depois de esgotada ou prescrita a razão (ou a finalidade) de sua produção.

Um dos maiores problemas da avaliação reside na dificuldade de articular e organizar o que se tem escrito (o saber) e o que se tem feito (o fazer). Muitos possuem um grande interesse em aprender “como avaliar”. Assim, cabe indagar qual o ‘saber’ necessário para tornar segura a avaliação. Ou ainda, o que se deve ‘fazer’ para poder avaliar. (INDOLFO, 2013, p. 42-43)

É importante ressaltar que nem todo documento primário adquirirá valor secundário, pois, a depender de sua classificação, poderá ser eliminado sumariamente.

Quanto à fase do documento, é desejável que, a fim de se evitar a formação de massas documentais volumosas no arquivo intermediário e identificar os documentos de valor eventual daqueles de valor probatório, que a avaliação seja efetivada ainda nos arquivos correntes. (INDOLFO, 2013, p. 56)

Contudo, Sousa (2003, p. 259) apresenta a situação real nos arquivos brasileiros: “A avaliação, no Brasil, é feita comumente quando os documentos são recolhidos aos arquivos permanentes.”



Figura 11: Processo de avaliação como atividade da Fase Corrente

Fonte: elaboração própria com base em Indolfo (2013, 43-44)

Nos órgãos públicos, essa avaliação é realizada por uma comissão com representação de todo o órgão, denominada Comissão Permanente de Avaliação de Documentos – CPAD, de acordo com o Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

A próxima etapa contida do ciclo de vida corresponde ao arquivamento, processo que já extrapola o escopo desta pesquisa.

Os documentos correntes devem ser arquivados nos órgãos setoriais até serem transferidos para o arquivo intermediário dos respectivos órgãos, iniciando, dessa forma a Fase Intermediária do ciclo de vida.

Não obstante ocorrer esta ação de transferência, ainda de forma física, com o crescimento da utilização, nos órgãos públicos federais brasileiros, dos sistemas informatizados para a execução das etapas da fase corrente (principalmente: produção, tramitação, uso), urge a necessidade de estudos sobre os processos de transferência dos arquivos digitais ao arquivo intermediário e, conseqüentemente, os de recolhimento ao arquivo permanente.

As atividades de classificação, avaliação, transferência, eliminação e métodos de recolhimento para a guarda permanente são fortemente impactados pela desmaterialização documental e pesquisas devem ser realizadas de forma a fortalecer a importância dos conceitos arquivísticos quando da proposição de remodelagem de técnicas e práticas.

3.2.4 Gestão de documentos, informação e papéis de trabalho

No processo de auditoria, a informação é o elemento central e, conseqüentemente, os documentos que a suportam. A coleta de dados, as evidências, as entrevistas, fotografias, vídeos, os argumentos, os documentos gerados pelos auditores, ou seja, todo o arcabouço que compõe os papéis de trabalho, bem como os produtos da auditoria, como relatórios, voto e acórdãos, tudo é composto de informação e todos são registrados em documentos, de suportes os mais variados.

Almeida (2018, p. 17) enumera as informações que são solicitadas às empresas para fins de validação dos procedimentos em um processo de auditoria, em um estudo sobre auditoria contábil em arquivos empresariais: contratos, guias de recolhimentos de impostos e comprovantes de pagamentos, controles financeiros, notas fiscais, relatórios, extratos bancários, entre inúmeros outros que devem ser apresentados aos auditores tempestivamente.

A autora aponta que a desorganização de processos, informações e documentos além de aumentar a permanência do auditor no órgão auditado, prejudica a imagem da organização perante o controle.

Conforme Guedes (2013, p. 64), o trabalho de auditoria é influenciado pela capacidade dos órgãos e dos auditores em organizar, armazenar e recuperar as informações internas e externas que permeiam e são objeto dessa atividade.

Como forma de buscar articular os conceitos da Ciência da Informação a serem utilizados no contexto de auditorias, é preciso identificar, primeiramente, necessidades e fontes de informação⁵⁰ que permeiam esses processos, efetuar a coleta de dados, analisá-los e gerar informação que possua utilidade imediata e futura.

Guedes (2013, p. 62) sugere que os documentos produzidos durante as auditorias sejam adequadamente organizados para, quando arquivados⁵¹, servirem de insumos e referências para auditorias que forem realizadas posteriormente, aumentando, assim, gradativamente, o conhecimento e a inteligência em auditorias.

A correta descrição, classificação e uso de metadados nos sistemas informatizados como o SEI, por exemplo, influenciará positivamente na recuperação da informação, que é o processo de localizar documentos e itens de informação que tenham sido armazenados (ARAÚJO JR, TARAPANOFF, 2007).

É desejável a alta capacidade de recuperação de documentos, em especial quando se trata de papéis de trabalho, que são essencialmente, documentos comprobatórios, seja de atos do auditado, seja da análise e conclusões do auditor.

⁵⁰ As fontes de informação seriam: legislação, orçamento, denúncias, relatórios, documentos, gestores, beneficiários das políticas públicas, etc. (GUEDES, 2013, p. 60).

⁵¹ O autor sugere a implantação de repositórios institucionais, em que o conhecimento tácito é transformado em conhecimento explícito, ou seja, a experiência dos auditores é registrada e pode ser uma fonte de informação para novas demandas, recuperada e divulgada a outros profissionais.

3.2 ESTADO, GOVERNO E CONTROLE

O Estado pode ser compreendido como uma instituição organizada política, social e juridicamente, que ocupa determinado território e rege-se por uma Lei Maior, uma Constituição, [geralmente] escrita e dirigida por um governo.

De acordo com a Constituição Federal de 1988⁵², o Brasil constituiu-se como República Federativa e apresenta-se como Estado Democrático de Direito, compreendendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si⁵³.

Já o Governo pode ser compreendido como instância máxima de administração executiva e tem uma atuação diversificada⁵⁴, quais sejam nas áreas de cidadania e justiça, ciência e tecnologia, comunicações, cultura, defesa nacional e segurança, economia e emprego, educação, esporte, infraestrutura, meio ambiente, saúde, turismo, energia, previdência, relações internacionais, transportes, dentre outras, tornando complexa a Administração Pública.

Por sua vez, a Administração Pública compreende os órgãos e entidades da administração direta e indireta, que realizam os serviços de competência de cada esfera de Governo, visando satisfazer as necessidades da sociedade.

Os serviços públicos, por demandarem recursos públicos, devem ser executados segundo os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, bem como, também por determinação dos preceitos constitucionais, ser apreciados pelo controle interno e externo de cada poder.

Mas, o que vem a ser o controle?

Segundo Glock (2008, p. 18), controle:

é qualquer atividade de **verificação sistemática de um registro**, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, um resultado etc., com o objetivo de se verificar se existe

⁵² Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

⁵³ A separação dos poderes disposta na Constituição Federal de 1988 segue a clássica “Tripartição de Poderes de Montesquieu”.

⁵⁴ VER: <http://www.brasil.gov.br>

conformidade com o padrão estabelecido, ou com resultado esperado, ou ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Sob o olhar da auditoria, conforme Dias (2000, p. 9), controle “é a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas” e podem ser de três tipos:

- 1) Controles preventivos – objetivam prevenir erros, omissões ou fatos fraudulentos; são aplicados antes do fato ou evento.
- 2) Controles detectivos – objetivam detectar erros, omissões ou fatos fraudulentos e ainda relatar sua ocorrência;
- 3) Controles corretivos – objetivam reduzir impactos ou corrigir erros uma vez detectados.

Nesta mesma linha, tem-se o conceito de “Controle” dado pelo Tribunal de Contas da União - TCU:

Controlar é fiscalizar as atividades de pessoas ou órgãos para que essas atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Controlar é prevenir, orientar, avaliar, recomendar melhorias. **Controlar é agir preventivamente, e não somente punir** (BRASIL, 2016a).

Contudo, não se pode controlar e gerenciar o que não se consegue medir. Assim, sistemas de medição operacional e de resultados, subsidiados por dados e informações, tornam-se imprescindíveis para as organizações e são norteados, dentre outros, pelos critérios de: eficácia, eficiência, conformidade, qualidade, produtividade, inovação (AMORIM, et al, 1996, p. 32).

De acordo com Peter e Machado (2014, p. 23-24), o controle tem a informação tanto como insumo como produto e corresponde a um ciclo, em constante renovação, conforme a figura 14:

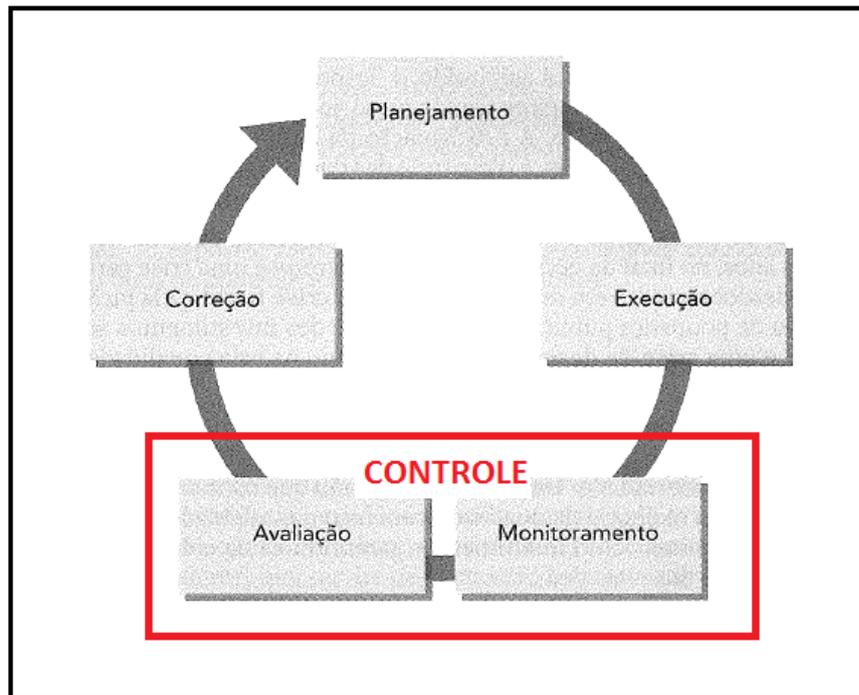


Figura 12 – Ciclo do Controle

Fonte: Adaptado de Peter e Machado, 2014, p. 23

Na Administração Pública, os instrumentos de planejamento estão determinados no art. 165 da Constituição Federal de 1988, sendo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que devem ser elaborados pelos governos federal, estaduais e municipais, com o objetivo de estabelecer as ações públicas de curto e médio prazo.

Contudo, a literatura aponta que o planejamento organizacional não deve ser elaborado somente pela alta direção e pautada na formalidade e na burocracia, privilegiando o plano em detrimento do processo e centrada somente em questões orçamentárias e financeiras. Pelo contrário, o planejamento deve ser resultado do comprometimento de todos os envolvidos no processo e a busca pela melhoria contínua um “processo que motiva a todos, a cada dia, fazer melhor hoje o que foi feito ontem” (AMORIM et al, 1996, p. 33).

3.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.3.1 Breves marcos históricos e normativos do controle na Administração Pública

Conforme Peter e Machado (2014, p. 24), desde o período colonial, em 1680, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal, iniciaram-se as ações de controle da Administração Pública, à época restritas aos aspectos orçamentário e financeiro.

A partir da independência do país, instituiu-se o Tesouro Nacional e o processo de controle no Brasil Império, ainda de forma incipiente e restrita às questões orçamentárias e financeiras.

Em 1890, a recém-criada República do Brasil instaurou o Tribunal de Contas, por meio do Decreto nº 966-A, e, um ano depois, em 1891, esta Corte de Contas foi incluída no texto da primeira constituição republicana⁵⁵, o que lhe conferiu estabilidade nos governos que se seguiriam.

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (BRASIL, 1891)

Entretanto, resistências do Poder Executivo frente a um órgão fiscalizador fizeram que o Tribunal iniciasse de fato suas atividades em 1983, com os esforços de Serzedello Corrêa, ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto.⁵⁶

Em 1967, com a publicação do Decreto-Lei nº 200 que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, foram determinados para a Administração Pública, em seu art. 6º, os seguintes princípios

⁵⁵Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm

⁵⁶ Ver <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle-da-criacao-a-instalacao.htm>

fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Desta forma, este normativo colocou o “controle” na agenda do dever/fazer público.

Contudo, somente em 1988, o controle ganhou maior relevância por meio do texto constitucional, em seus artigos 70 a 75, dos quais se destaca:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União[...]

[...]

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couberem, as atribuições previstas no art. 96.

[...]

Art. 74. **Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

As atividades de controle interno eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) vinculada ao Ministério da Fazenda (SFC). Contudo, em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, foi instituída a Corregedoria-Geral da União, que tinha o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público.

Assim, a partir da publicação do Decreto nº 4.177, em março de 2002, a Secretaria Federal de Controle Interno passou a ser vinculada a esta Corregedoria-Geral.⁵⁷

Em 2003, por meio da publicação da Lei nº 10.683, foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU), tendo como competências as atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU incorporou as funções da então Corregedoria-Geral da União e passou a ser o **órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição**, ambos do Poder Executivo Federal.

Em 2006, o Decreto nº 5.683 criou a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) da CGU, responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Posteriormente, em 2013, a SPCI passou a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) relacionada, diretamente, no atendimento às leis de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), de Conflito de Interesses (nº 12.813/2013) e Anticorrupção (nº 12.846).

Em 2008, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica - NBC T 16.8⁵⁸, que versa sobre o Controle Interno do Setor Público.

Em maio de 2016, foi criado o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da medida provisória nº 726/2016, convertida posteriormente na Lei nº 13.341/2016.

Em janeiro de 2019, o órgão voltou a ser denominado Controladoria Geral da União, por meio do Decreto nº 9.681/2019. Dessa forma, as competências foram ratificadas e a CGU permanece como órgão de controle interno do Governo Federal do Brasil.

⁵⁷Ver <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>

⁵⁸A NBC T 16.8 foi aprovada pelo CFC por meio da Resolução nº 1.135, publicada em 21/11/2008. Apesar de estar voltada especificamente para a área contábil, as NBC Ts são aplicáveis a outras áreas contempladas pela auditoria.

Dessa forma, os controles formais aplicados aos órgãos e entidades públicos decorrem da legislação e de normativas (determinações constitucionais, leis, decretos e regulamentos) que evoluem concomitantemente às mudanças na Administração Pública.

A atividade “controle” no Brasil, do período colonial aos dias atuais, passou da incipiente fase do controle restrito aos aspectos orçamentário e financeiro para uma forte atuação no conceito de transparência da gestão pública, compreendendo as áreas da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Atualmente, as atividades de controle são exercidas no âmbito federal, principalmente, pelo Tribunal de Contas da União [controle externo] e pela Controladoria-Geral da União [controle interno], que possuem uma postura preventiva, com ênfase no controle a priori dos procedimentos, fundamentado no paradigma da administração gerencial (PETER e MACHADO, 2014, p. 25).

3.3.2 O Sistema de Controle Interno Federal

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo Sistema de Controle Interno (SCI) de cada Poder.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2012, p. 7):

Controle interno – processo efetuado pela administração e por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos:

- eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- integridade e confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento de obrigações de *accountability*;
- conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, incluindo normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo e da própria instituição;

- adequada salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

No âmbito da Esfera Federal, visando o cumprimento ao mandamento constitucional, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000 disciplinaram a organização, as finalidades, a estrutura e a abrangência do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI), que inclui, além das entidades da administração direta e indireta, as empresas estatais e qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos sob a responsabilidade do Poder Executivo Federal.

Em 2017, por meio da IN SFC nº 3/2017, foi definido o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, que deve ser seguido por todos os órgãos e entidades que compõe seu Sistema de Controle Interno. Integram o SCI:

- Órgão Central => Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União⁵⁹ (CGU);
- Órgãos Setoriais => Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa;
- Unidades Setoriais da Ciset do Ministério da Defesa => as unidades de controle interno dos comandos militares;
- Órgãos Auxiliares => as auditorias internas singulares (Audin) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta⁶⁰ e o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus) do Ministério da Saúde.

⁵⁹Criada pela [Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003](#), alterada pela [Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017](#), a Controladoria-Geral da União (CGU), possui dentre suas competências, as providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. (BRASIL, CGU, 2017, art. 66, I)

⁶⁰As auditorias internas singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Audin) constituem as Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG).

Dessa forma, no Brasil, a CGU é o órgão do Governo Federal responsável pelas ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, além da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Principalmente nas últimas décadas, a sociedade brasileira vem exigindo maior qualidade nos serviços prestados, além de mais transparência, responsabilidade e adequada prestação de contas por parte dos gestores públicos (*accountability* pública).

Accountability pública - obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenham confiado recursos públicos, incluídos os órgãos, as entidades e organizações de qualquer natureza, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues (TCU, 2012, p. 4).

Quanto ao controle administrativo, para Alexandrino e Paulo (2010, p. 759), este corresponde ao:

(...) conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes políticos, em todas as esferas de Poder.

Entretanto, os sistemas gerenciais, e, conseqüentemente, os sistemas de controle são falhos: medem atividades de pouca relevância para o negócio; não apuram resultados e impactos; são, muitas vezes, desvinculados da estratégia da organização; e oferecem muitos dados, mas pouca informação (AMORIM, et al, 1996, p. 33).

Assim, visando ao atendimento destas exigências e suprimento destes desafios, o controle deve observar, essencialmente e de forma contínua, as ações realizadas pelos agentes públicos [comprovadas por meio de documentos] e sua conformidade com a

legislação vigente (*compliance*⁶¹) e os princípios da Administração Pública, nos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais.

Um sistema de controle com foco na melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à população, com crescente nível de eficiência, eficácia e efetividade, contemplando a racionalidade do gasto público, o combate ao desperdício e a avaliação da capacidade do Estado de cumprir sua missão e atingir seus objetivos e metas poderá ser um ponto fundamental no auxílio ao bom desempenho do gestor público, contribuindo de forma significativa para que a população tenha uma melhor qualidade de vida” (PETER e MACHADO, 2014, p. 25).

Um dos propósitos do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, é indicar às Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG), formas de colocar em prática os requisitos definidos pelo Referencial Técnico, além de contribuir para a uniformização de entendimentos e práticas. Dessa forma, tanto os auditores que atuam no controle interno dos órgãos, como os auditores que atuam na CGU e fiscalizam esses órgãos, devem pautar seu trabalho sob os mesmos normativos.

Em 2017, foram publicadas duas instruções normativas que contêm princípios, conceitos, diretrizes e orientações técnicas sobre a prática da auditoria interna governamental, que serão analisadas, no desenvolvimento dessa pesquisa, sob a luz dos conceitos e requisitos da gestão de documentos.

1. Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN SFC nº 03, de 09 de junho de 2017, que definiu princípios, conceitos e diretrizes com a finalidade de nortear a prática da auditoria interna governamental, de modo a garantir uma atuação eficiente e eficaz por parte das UAIG;
2. Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa nº 08, que objetiva orientar tecnicamente os órgãos e unidades que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) e as

⁶¹ *Compliance* – do inglês “*to comply*”, significa **agir de acordo com a lei**. VER EM: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/comply>>

auditorias internas singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Audin) sobre os meios de operacionalizar os conteúdos constantes do Referencial Técnico.

3.4 AUDITORIA: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES

Não é raro encontrar pessoas que associam a atividade do auditor a uma atuação polícial. Estão acostumadas a atribuir ao auditor um papel de detetive justiceiro, que se insere na intimidade da empresa/organização para apontar erros, defeitos, problemas, sem a contrapartida de contribuir para uma solução. Isso torna mais complicado ainda o trabalho do auditor, razão por que sua presença é vista com pouca simpatia.

(AMORIM, 1996, p. 82)

3.4.1 - Conceitos de Auditoria

No início do século XX, teve início a atividade de auditoria no Brasil, centrada na Área da Contabilidade, que ganhou expressividade em 1970 com o desenvolvimento das companhias abertas e o ingresso de capitais estrangeiros no país. Foram responsáveis pela sua regulamentação, o Conselho Federal de Contabilidade e a Comissão de Valores Mobiliários.

No decurso do tempo, o conceito de auditoria sofreu algumas modificações, especialmente quanto à sua abrangência e escopo. De acordo com Peter e Machado (2014, p. 92), a existência de atividades ligadas à auditoria coexiste com a origem da própria Contabilidade.

Entretanto, atualmente há diversos tipos de auditoria já consolidados ou em fase de desenvolvimento. Os conceitos apresentados a seguir mostram a evolução do escopo tratado pela Auditoria.

Conforme Ferreira (2008, p. 228), “auditoria é o exame analítico e pericial que segue o desenvolvimento das operações contábeis, desde o início até o balanço”.

Ainda como foco contábil, Basso (1989, p. 7) afirma que a auditoria é uma disciplina curricular da Contabilidade que compreende a “investigação da verdade dos atos e

fatos contábeis, operacionais e administrativos das entidades em geral e em especial das empresas de grande porte”.

O Instituto de Auditores Internos (Audibra), em uma visão mais ampla, conceitua Auditoria como:

(...) uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, voltada para o exame e a avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controle, bem como da qualidade do desempenho das áreas em relação às atribuições e aos planos, metas, objetivos e políticas definidos pelas organizações (Audibra, 1991).

Também com uma visão mais abrangente, Gil (1996, p. 13) conceitua a auditoria como “função organizacional de revisão, avaliação e emissão de opinião ao ciclo administrativo⁶² (planejamento/execução/controle) em todos os momentos/ambientes das entidades.”

Conforme Dias (2000, p. 8), a auditoria abrange o exame das operações, processos, sistemas e responsabilidades gerenciais de determinado órgão, a fim de avaliar sua conformidade com as políticas institucionais, objetivos, normas, orçamentos e padrões.

Crepaldi (2006, p. 23) também conceitua a auditoria de forma ampla, sendo “o levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade”.

Ferreira (2008, p. 410) afirma que o objetivo da auditoria é

comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder.

⁶² Segundo Gil (1996, p. 16), o ciclo administrativo é auto-reciclável e sempre imperfeito. Assim, o controle (auditoria interna ou externa) avalia a diferença entre minuendo planejado e o subtraendo efetivamente realizado. A diferença encontrada é traduzida em recomendações e determinações e esse planejamento reinicia todo o ciclo.

3.4.2 Classificação de Auditorias

Não há, na literatura, um consenso quanto à classificação de auditorias. Entretanto, a discussão sobre a melhor ou mais adequada classificação extrapola os objetivos dessa pesquisa. Assim, serão apresentadas algumas classificações, que, de certa forma, estão alinhadas ao dever/fazer dos órgãos de controle interno.

Amorim, et al (1996, p. 39-51), classificam as auditorias como: auditoria ambiental, auditoria de gestão, auditoria independente na fiscalização do bem público, auditoria em instituições financeiras e auditoria operacional em empresas do Governo.

- auditoria ambiental: tem como objetivo verificar o atendimento da legislação ambiental pelas organizações.
- auditoria de gestão: consiste em um trabalho de análise da performance gerencial.
- auditoria independente na fiscalização do bem público: tem como objetivo complementar o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas.
- auditoria em instituições financeiras: tem como objetivo prover análise quanto a: objetivos, procedimentos, papéis de trabalho, fraude e erro, planejamento de trabalho, relevância, riscos, supervisão e controle de qualidade, estudo e avaliações do sistema contábil e de controles internos.
- auditoria operacional em empresas do Governo: tem como objetivo analisar as causas e não os efeitos, ou seja, desenhar um perfil crítico da estrutura organizacional, reavaliar seu potencial e desempenho, analisar o uso de seus controles internos e suas operações/atividades conforme os benefícios por ela produzidos.

Contudo, de forma mais detalhada, Dias (2000, p. 11-12) classifica as auditorias quanto: ao órgão fiscalizador, à abordagem do tema e ao tipo ou área envolvida.

Ao órgão fiscalizador:

- auditoria interna: tem como objetivo a redução das probabilidades de fraudes, erros, práticas ineficientes ou ineficazes. Deve ser realizada por departamento interno da entidade, mas atuar de forma independente e prestar contas diretamente à direção da instituição.
- auditoria externa: tem como objetivo avaliar e emitir um parecer sobre a gestão de recursos da entidade, sua situação financeira, a legalidade e regularidade de suas operações. Deve ser realizada por instituição externa e independente da entidade fiscalizada.
- auditoria articulada: tem como objetivo o trabalho conjunto de auditorias internas e externas, devido à superposição de responsabilidades dos órgãos fiscalizadores.

À abordagem do tema:

- auditoria horizontal: possui um tema específico e é realizada em várias entidades ou serviços paralelamente.
- auditoria orientada: é focada em uma atividade específica ou em atividade com fortes indícios de erros ou fraudes.

Ao tipo ou área envolvida:

- auditoria de programas de governo: acompanhamento, exame e avaliação da execução de programas e projetos governamentais específicos.
- auditoria de planejamento estratégico: verifica se os principais objetivos da entidade são atingidos e se as políticas e estratégias de aquisição, utilização e alienação de recursos são respeitadas.
- auditoria administrativa: auditoria que engloba o plano da organização, seus procedimentos e documentos de suporte à tomada de decisão.

- auditoria contábil: relativa à salvaguarda dos ativos e à fidedignidade das contas da instituição.
- auditoria financeira: consiste na análise das contas, da situação financeira, da legalidade e regularidade das operações e aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, verificando se todas as operações foram corretamente autorizadas, liquidadas, ordenadas, pagas e registradas.
- auditoria de legalidade: auditoria de regularidade e conformidade. Consiste na análise da legalidade e regularidade das atividades, funções, operações ou gestão de recursos, verificando se estão em conformidade com a legislação em vigor.
- auditoria governamental interna: incide em todos os níveis de gestão, nas fases de programação, execução e supervisão, sob o ponto de vista da economia, eficiência e eficácia. É também conhecida como auditoria de eficiência, de gestão, de resultados ou de práticas de gestão, onde são auditados todos os sistemas e métodos utilizados pelo gestor para tomar decisões.
- auditoria integrada: inclui simultaneamente a auditoria financeira e a operacional.

Ferreira (2008, p. 410-11), também classifica as auditorias por tipo ou área envolvida, quais sejam: auditoria de avaliação da gestão, auditoria de acompanhamento da gestão, auditoria contábil, auditoria operacional e auditoria especial.

- auditoria de avaliação da gestão: objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação de recursos públicos e na guarda ou administração de valor e outros bens.
- auditoria de acompanhamento da gestão: é realizada durante os processos de gestão e tem o objetivo a atuação em tempo real sobre os atos efetivos e seus efeitos potenciais, sejam positivos ou negativos.

- auditoria contábil: tem como escopo o exame de registros e documentos relacionados ao controle do patrimônio de um determinado órgão.
- auditoria operacional: objetiva a avaliação das ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional realizado pelos órgãos públicos, programas de governo, projetos, atividades, com o objetivo de avaliar a gestão sob os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade e emitir opiniões e recomendações aos gestores visando ao aprimoramento de suas práticas.
- auditoria especial: tem como finalidade o exame de fatos ou situações relevantes, de natureza incomum ou extraordinária.

3.5 AUDITORIA GOVERNAMENTAL

De acordo com Peter e Machado (2014, p. 92), quanto ao setor público, a auditoria governamental contempla um campo de especialização da auditoria, voltada para a Administração Pública, compreendendo a auditoria interna e a auditoria externa, e subdividida em duas frentes:

1. Auditoria de Gestão Pública: realizada pelo Estado visando o controle de sua gestão, observando além dos princípios de auditoria geral àqueles que norteiam a Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.
2. Auditoria Tributária-Fiscal: realizada pelo Governo sobre o patrimônio privado com a finalidade de identificar e corrigir as atitudes contributivas, principalmente nas áreas dos impostos, taxas e contribuições.

A perspectiva de auditoria governamental abordada nesta pesquisa é a de **GESTÃO PÚBLICA**.

Gestão Pública compreende o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas que asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, tais como a segurança, a cultura, a saúde, contribuindo para o bem-estar da população. Tendo em vista os recursos envolvidos e a finalidade pública dessa gestão, faz-se necessário um maior rigor no acompanhamento das ações e dos resultados obtidos (PETER e MACHADO, 2014, p. 92).

Incluída no art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a auditoria governamental é exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, a auditoria governamental é um ramo da auditoria que analisa os atos e fatos da gestão pública relacionados a aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Peter e Machado (2014, p. 97) enumeram como objeto da auditoria governamental:

- sistemas administrativo e operacional de controle interno utilizados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- execução dos planos, programas, projetos e atividades que envolvam recursos públicos;
- a aplicação dos recursos transferidos pela União às entidades públicas ou privadas;
- os contratos firmados por gestores públicos com entidades privadas para a prestação de serviços, a execução de obras e o fornecimento de materiais;
- os processos de licitação, sua dispensa ou inexigibilidade;
- os instrumentos e sistemas de guarda e conservação dos bens e do patrimônio sob responsabilidade das unidades da Administração Direta e entidades supervisionadas;

- os atos administrativos de que resultem direitos e obrigações para o Poder Público, em especial os relacionados com a contratação de empréstimos internos ou externos e com a concessão de avais;
- a arrecadação e a restituição das receitas tributárias;
- os sistemas eletrônicos de processamento de dados, suas entradas (inputs) e informações de saída (outputs), objetivando constatar:
 - a segurança física do ambiente e das instalações do Centro de Processamento de Dados (CPD);
 - a segurança lógica e a confidencialidade nos sistemas (software) desenvolvidos em computadores de diversos portes;
 - a eficácia dos serviços prestados pela área da informática;
 - a eficiência na utilização dos diversos computadores (hardware) existentes na entidade;
 - a verificação do cumprimento da legislação pertinente.

Ou seja, todas as áreas em que se deve aplicar o correto e regular uso de recursos públicos. Assim, estão sujeitos à ação da auditoria governamental, mediante prestação e tomada de contas, pessoas, nos diferentes níveis de responsabilidade, organizações⁶³, programas e projetos do Governo, contratos de gestão e recursos, dentre outros.

Assim como o conceito de “Auditoria”, a “Auditoria governamental” também teve, ao longo do tempo, modificações em seu conceito, principalmente em relação à sua abrangência e escopo.

⁶³Ex.: unidades da Administração Direta e indireta; entidades de cooperação com o serviço público; empresas subsidiárias, controladas, coligadas ou quaisquer outras cujo capital a União tenha o controle direto ou indireto; empresas interestaduais e supranacionais de cujo capital social a União participe de forma direta ou indireta, nos termos de seus tratados constitutivos, inclusive em virtude de incorporação ao patrimônio público (PETER e MACHADO, 214, p. 100).

Conforme Leonard (1973), a auditoria governamental (ou administrativa) é definida como:

um exame completo e construtivo da estrutura de uma empresa, de uma instituição ou departamento governamental; ou de qualquer outra entidade e de seus métodos de controle, meios de operação e emprego que se dê a seus recursos humanos e materiais (tradução livre).

Haller, et al (1992, p. 40), com uma visão mais abrangente, focada nos resultados para a organização, resume a auditoria governamental como:

um processo de avaliação do desempenho real em confronto com o esperado, o que leva, inevitavelmente, à apresentação de recomendações destinadas a melhorar o desempenho e a aumentar o êxito da organização.

Gil (1996, p. 25) propõe os momentos de atuação da auditoria, descrevendo que a auditoria governamental pode ser preventiva ou corretiva, sendo preventiva quando os processos estão em fase de planejamento e corretiva quando os mesmos já foram executados e, em algum grau, precisam de ajustes. Ainda segundo o autor, a auditoria governamental tem como objetivos:

- 1) avaliar o nível de operacionalização das unidades consoante os normativos vigentes [*compliance*];
- 2) contribuir para a otimização da dinâmica de atuação das unidades via auditoria preventiva, baseada na aplicação de *checklist*, cobrindo produtos, serviços e infraestrutura;
- 3) verificar a adequabilidade das normas operacionais das unidades em função da evolução da tecnologia de cada organização;
- 4) estimular a qualidade organizacional.

Em uma mesma linha, com viés administrativo e de controle, Peter e Machado (2014, p. 92), identificam três áreas principais de atuação da auditoria governamental:

- Comprovação da legalidade e legitimidade (*compliance*);

- Adequação dos sistemas de controles internos; e
- Comprovação dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos.

De acordo com Cunha (1997, p. 49), a auditoria governamental deve ser realizada sob um amplo conhecimento da organização⁶⁴, “de seus objetivos, nos diversos níveis, interpretação clara dos planos, políticas, diretrizes, metas, programas, procedimentos e normas”. É importante ressaltar esse aspecto, pois uma das primeiras atividades dos auditores em um processo de auditoria é o estudo do órgão e do ambiente a ser auditada, etapa essa que irá influenciar todo o trabalho a ser realizado.

Contudo, se por um lado, o auditado conhece plenamente o órgão em que trabalha e as atividades que são executadas, por outro, o auditor, geralmente, possui maior conhecimento da legislação, dos requisitos a serem considerados e das ferramentas de controles que deveriam estar sendo executados e registrados pelo órgão ou entidade, o que sugere que nessa relação ocorre o fenômeno da assimetria informacional.

Assim, o exame da regularidade e avaliação da eficiência da gestão administrativa e dos resultados alcançados, bem como apresentação de subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e controles internos das unidades da Administração Direta e Indireta são realizados pelo auditor, que pertence a outro órgão, colocando-o, na maioria das vezes, como em uma posição hierárquica superior ao auditado, em relação ao conhecimento e à autoridade.

3.5.1 Tipos de Auditoria Governamental

Peter e Machado (2014, p. 101-102) classificam as auditorias governamentais de acordo com o objeto de análise, nos seguintes tipos:

- Auditoria de Gestão: objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas, verificar a execução de contratos, convênio, acordos ou ajustes, a probidade

⁶⁴ Segundo Cunha (1997, p. 49), o requisito de se ter um amplo conhecimento da organização é fundamental tanto para a auditoria operacional interna como para a auditoria interna. O que as difere é que os auditores internos atuam no próprio órgão, o que permite que eles possuam maior conhecimento do contexto institucional.

na aplicação dos recursos públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens do Estado ou a este confiados. Compreende, entre outras, as seguintes ações:

- Análise dos documentos que compõem os processos de tomada ou prestação de contas e da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos.
- Verificação da existência física de bens; da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; e do cumprimento da legislação pertinente [*compliance*].

Os autores apresentam oito condições de validade dos atos e fatos da gestão pública (quadro 5) que devem observados pelo gestor público e são objetos de análise pela auditoria governamental. Estas condições devem ser observadas tanto pelo gestor no planejamento e execução dos atos administrativos como pelo auditor, quando nos processos de fiscalização ou monitoramento.

Quadro 5 – Condições de validade dos atos e fatos da gestão pública

Aspecto	Conteúdo	Referencial de Desempenho
Legitimidade	Aderência da legalidade, moralidade e ética. Nenhum ato pode ser legítimo se não for legal, entretanto, pode ser legal e agredir a legitimidade.	Princípios constitucionais da Administração Pública.
Legalidade (<i>compliance</i>)	Aderência às determinações estabelecidas nos normativos legais ou regimentais.	Normas legais e regimentais.
Eficácia	Cumprimento das metas previamente definidas (não avalia os custos incorridos).	Programação de objetivos e metas, cláusulas contratuais e conveniais.
Eficiência	Relação entre os bens e serviços gerados por uma atividade e os custos empregados para produzi-los, preservados os padrões de qualidade.	Desempenho padrão e as cláusulas contratuais.
Economicidade	Resultados que demonstram a minimização dos custos incorridos, de forma objetiva e mensurável e à capacidade da organização de gerir os recursos financeiros adequadamente.	Desempenho padrão e as cláusulas contratuais.

Efetividade	Ocorrência de resultados positivos de longo prazo que expressam impactos e benefícios para a sociedade.	Missão institucional, diretrizes e objetivos estratégicos.
Qualidade	Preocupação com a satisfação do cliente, a melhoria contínua, a não aceitação de erros, e os processos voltados para resultados.	Desempenho padrão e as cláusulas contratuais.
Equidade	Derivada da dimensão de efetividade da política pública, baseada no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a consequente necessidade de tratamento diferenciado.	Critérios de alocação de recursos e impacto diferenciado decorrente da implementação da política pública.

Fonte: Peter e Machado, 2014, p. 95

- Auditoria de Programas⁶⁵: objetiva acompanhar, examinar e avaliar a execução de programas e projetos governamentais específicos, bem como a aplicação de recursos descentralizados. Compreende, entre outras, as seguintes ações:
 - Análise da realização físico-financeira em face dos objetivos e metas estabelecidos; dos demonstrativos e dos relatórios de acompanhamento produzidos com vistas à avaliação dos resultados alcançados e da eficiência gerencial; da adequação dos instrumentos de gestão – contratos, convênios, acordos, ajustes e outros congêneres – para a consecução dos planos, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelo gestor, inclusive quanto à legalidade e às diretrizes estabelecidas.
 - Verificação da documentação instrutiva e comprobatória, quanto à propriedade dos gastos realizados.
- Auditoria Operacional ou de Desempenho: consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte deste, dos órgãos ou entidades da Administração Pública, programas de governo, atividades, ou segmentos

⁶⁵ Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade (SNT, 2017, p. 72).

destes, com a finalidade de emitir opinião sobre a gestão. Atua nas áreas inter-relacionadas do órgão ou entidade, avaliando a eficácia dos seus resultados em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos disponíveis, bem como a economicidade, a eficiência, a efetividade e a qualidade dos controles internos existentes para a gestão dos recursos públicos.

Tendo em vista a variedade e a complexidade das questões tratadas, esse tipo de auditoria possui maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e formas de comunicação das conclusões. Compreende, entre outros, as seguintes ações:

- Comprovação da conformidade às diretrizes, políticas, estratégias e ao universo normativo.
- Avaliação dos controles internos, das medidas adotadas para a preservação dos ativos e do patrimônio para evitar o desperdício de recursos; e do alcance dos objetivos e metas, identificando as causas dos desvios, quando houver.
- Identificação dos procedimentos desnecessários ou em duplicidade e recomendação de sua correção; das áreas críticas e os riscos potenciais, proporcionando as bases para a respectiva eliminação ou redução; e das áreas que concorrem para aumento ou diminuição de custos ou receitas.
- Melhoria do desempenho e aumento do êxito das organizações por meio de recomendações oportunas e factíveis.
- Aferição da confiabilidade, segurança, fidedignidade e consistência de sistemas administrativos, gerenciais e de informação.
- Recomendação e assessoramento na implantação de mudanças.

Haller, et al (1992) afirmam que as auditorias operacionais podem ser classificadas em auditorias de eficiência e auditorias de eficácia, sendo a primeira, referente aos processos que buscam a melhoria do uso dos recursos e a economicidade e, a segunda, aos processos relacionados ao cumprimento do objetivo proposto e geração de benefícios à sociedade.

- Auditoria Contábil: é a técnica que, utilizada no exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações pertinentes ao controle do patrimônio de um órgão ou entidade. Objetiva obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os Princípios Fundamentais da Contabilidade ⁶⁶ e se as demonstrações refletem, adequadamente, a situação econômico-financeira do patrimônio e os resultados do período administrativo examinado.
- Auditoria de Sistemas: objetiva assegurar a adequação, a privacidade dos dados e informações oriundas dos sistemas eletrônicos de processamento de dados, observando as diretrizes estabelecidas e a legislação específica.
- Auditoria Especial: objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizada para atender às determinações do Presidente da República, dos Ministros de Estado ou por solicitação de outras autoridades.
- Auditoria da Qualidade: objetiva permitir a formação de uma opinião mais concreta sobre o desempenho gerencial dos gestores públicos, servindo como estímulo à adoção de uma cultura voltada para o alcance de resultados, de acordo com os princípios da qualidade e os seguintes critérios: liderança, planejamento estratégico, foco no cliente, informação e análise, desenvolvimento e gestão de pessoas, gestão de processos e resultados institucionais.

⁶⁶Conforme a [Resolução CFC 1.282/2010](#), são Princípios da Contabilidade: o da Entidade, o da Continuidade, o da Oportunidade, o do Registro pelo Valor Original, o da Atualização Monetária, o da Competência e o da Prudência.

- Auditoria Integral: envolve elementos da auditoria de gestão, operacional e financeira, tendo como escopo o exame dos controles, processos e sistemas utilizados para gerenciar os recursos da organização: pessoas, financeiros, ativos físicos e informações.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2012, p. 5) as auditorias governamentais podem ser classificadas em:

- Auditoria de Regularidade – auditoria que objetiva examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Compõem as auditorias de regularidade as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis.
 - Auditoria de Conformidade – auditoria que tem por objetivo o exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão em relação a padrões normativos expressos em normas técnicas ou jurídicas e regulamentos aplicáveis, bem como em relação a disposições de cláusulas de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres.
 - Auditoria Contábil - auditoria que tem por objetivo examinar se as demonstrações contábeis evidenciam adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas de contabilidade aplicáveis.
- Auditoria Operacional – auditoria que objetiva examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Já a Controladoria-Geral da União (BRASIL, CGU, 2017, p. 14) reporta-se à classificação das auditorias governamentais internas baseadas em três tipos:

- Auditoria Financeira ou de Demonstrações Contábeis: busca a obtenção e avaliação de evidências a respeito das demonstrações contábeis de um órgão ou de uma entidade

para emitir opinião indicando se sua apresentação está adequada e de acordo com os princípios contábeis. Tem como finalidade proporcionar certeza razoável de que as demonstrações contábeis, portanto, são apresentadas em conformidade com os princípios de contabilidade válidos para aquela unidade.

- Auditoria de Conformidade ou *Compliance*: visa à obtenção de à avaliação de evidências para verificar se certas atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis.
- Auditoria Operacional ou de Desempenho: obtém e avalia evidências a respeito da eficiência e da eficácia das atividades operacionais de um objeto de auditoria, podendo ser este, por exemplo, um órgão ou uma entidade, um departamento, uma política pública, um processo ou uma atividade. Possui a finalidade de verificar se os objetivos estabelecidos vêm sendo alcançados. Fornece análises objetivas para auxiliar a administração a melhorar seu desempenho e suas operações, reduzir custos, facilitar a tomada de decisões e de medidas corretivas pelas partes responsáveis. Esse tipo de avaliação envolve uma variedade de temas e de metodologias.

3.6 O PROCESSO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL E OS DOCUMENTOS

O processo de auditoria governamental constitui-se as diversas etapas que compõem o trabalho de auditoria propriamente dito. Não há um consenso, na literatura, sobre um único processo de auditoria, mas é possível verificar um núcleo comum entre eles.

Este estudo não tem o objetivo de apresentar exaustivamente o processo de auditoria, de forma detalhada, mas considera-se importante destacar algumas características e procedimentos que podem estar relacionados à necessidade da prática da gestão dos papéis de trabalho. Gil (1996, p. 19-20) identifica que o processo de auditoria obedece a seguinte sequência:

- 1) Conhecimento, por parte do auditor, do ambiente sob auditoria;
- 2) Fixação de objetivos para seu ciclo específico de auditoria;

- 3) Estabelecimento de pontos de controle desse ambiente;
- 4) Caracterização de parâmetros de auditoria a serem atendidos (segurança, eficiência, eficácia, cumprimento à regulamentação);
- 5) Preparação de programa de auditoria, definindo técnicas e momentos de utilização;
- 6) Aplicação de programa de auditoria, registrando ordenadamente os resultados dos testes executados (prova documental).
- 7) Análise dos resultados dos testes e elaboração de opinião quanto a sua adequabilidade;
- 8) Estudo das recomendações que ataquem as causas e consequências de fraquezas flagradas;
- 9) Negociação com o auditado sobre a viabilização das recomendações;
- 10) Formalização, por escrito, das recomendações;
- 11) Acompanhamento da implementação das recomendações declaradas.

A partir de uma abordagem mais atual, sobre o processo de auditoria governamental, Peter e Machado (2014, p. 110-12) identifica quatro etapas, baseada nas diretrizes da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), conforme a figura 13:

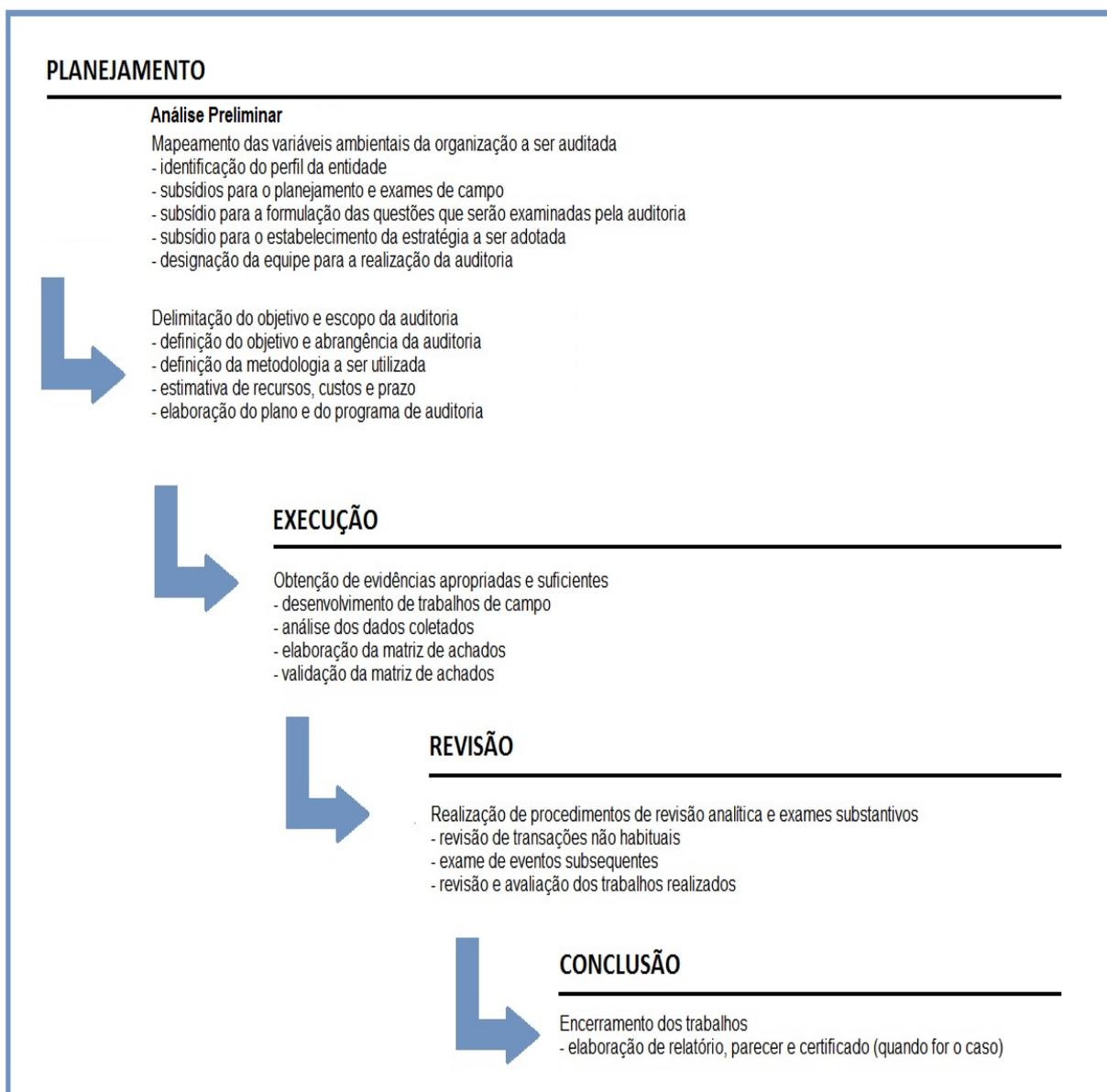


Figura 13: Processo de auditoria governamental

Fonte: elaboração própria com base em Peter e Machado (2014, p. 110-12)

3.6.1 Etapas de auditoria e documentação

a) Planejamento da Auditoria

O Planejamento da Auditoria envolve questionamentos sobre “o que?”, “para que?”, “como?”, “quanto?”, “para quem?”. “por que?”, “por quem?” e “onde?”. Para planejar é preciso ter o diagnóstico da situação atual para identificar os objetivos futuros e as formas de alcançá-los.



Figura 14: Planejamento – primeiro passo

Fonte: elaboração própria⁶⁷

As respostas a todos esses questionamentos, bem como todas as atividades que configuram o processo de planejamento de auditoria são ou subsidiadas por documentos ou geram documentos, que passam, então, a compor os papéis de trabalho.

Segundo a Intosai (2004), o planejamento da auditoria compreende as seguintes atividades, descritas na primeira coluna no quadro 6:

⁶⁷Crédito da figura - Foto ilustrativa- Google

**Quadro 6 – Informações e documentos nas atividades da etapa
- Planejamento de auditoria**

Atividades	Informações e Documentos
1. Análise preliminar do objeto de auditoria	Análise a partir da legislação, plano de trabalho e do orçamento institucional, relatório de gestão e outros documentos do órgão, relatórios de ações do controle interno já executadas e papéis de trabalho de auditorias anteriores.
2. Definição do objetivo e escopo da auditoria	Registro do objetivo e escopo da auditoria.
3. Especificação dos critérios de auditoria	Fonte dos critérios – legislação, fundamentação científica, normas profissionais e boas práticas.
4. Elaboração da matriz de planejamento	Elaboração de documento de matriz
5. Validação da matriz de planejamento	Elaboração de documento de validação da matriz
6. Definição das técnicas de auditoria	Registro da técnica de auditoria a ser utilizada
7. Elaboração de instrumentos de coleta de dados	Elaboração de documento
8. Teste-piloto	Registro do resultado do teste-piloto
9. Elaboração do plano de auditoria	Elaboração de documento
10. Elaboração do programa de auditoria	Elaboração de documento

Fonte: elaboração própria com base em Intosai (2004)

Os profissionais devem ter um conhecimento inicial sobre o objeto a auditar a partir, ou do conhecimento já adquirido ou de observações contextuais sobre o objeto, tais como: legislação pertinente, objetivos e metas do órgão, recursos envolvidos, processos operacionais que envolvem o objeto, produtos e os resultados que o objeto apresenta, bem como ações do controle interno já executadas e auditorias anteriores.

Alguns documentos que podem ser utilizados como fontes de informação para o auditor são: o plano de trabalho, o orçamento institucional, o relatório de gestão do órgão

auditado, estudos realizados pelo órgão de controle, relatórios apresentados em auditorias anteriores, denúncias, reclamações etc.

O objetivo da auditoria deve especificar o alvo que se quer atingir, o que se pretende com a auditoria proposta. A partir do objetivo, é feita a especificação do problema e das questões de auditoria que serão investigadas.

As questões de auditoria apresentam o núcleo central dos trabalhos, delimitando o escopo⁶⁸, direcionando a escolha das metodologias e técnicas a adotar para possibilitar os resultados que se pretende obter, ou seja, a resposta às questões formuladas. Na sua elaboração, as questões de auditoria devem apresentar:

- clareza e especificidade;
- uso de termos que possam ser definidos e mensurados;
- viabilidade investigativa (possibilidade de ser respondida);
- articulação e coerência (o conjunto de questões deve ser capaz de esclarecer o problema de auditoria previamente identificado).

A formulação de questões ajuda a definir a abrangência e os limites da auditoria, visando manter o foco, de acordo com os objetivos definidos.

Os critérios de auditoria são as referências, os padrões com os quais as evidências encontradas são comparadas para que se verifique se a atividade, o produto ou o processo auditado estão conformes ou não. Representam o estado ideal ou desejável daquilo que se examina e oferecem o contexto para avaliar as evidências e compreender os achados, as conclusões e as recomendações da auditoria.

As fontes de critérios são obtidas a partir da legislação, por fundamentação científica, em normas profissionais e em boas práticas. Entre as fontes que podem ser empregadas para a definição de critérios de auditoria, conforme a Intosai (2004), tem-se:

- leis e regulamentos que regem o funcionamento da entidade auditada;

⁶⁸Conforme Peter e Machado (2014, p. 120), em relação ao escopo, a auditoria pode ser mais abrangente (ampla) ou menos abrangente (restrita a um ponto de controle específico) e deve ser compatível com os objetivos da auditoria.

- decisões tomadas pelo Poder Legislativo ou Executivo;
- referências a comparações históricas e as comparações com a melhor prática;
- normas e valores profissionais;
- indicadores-chave de desempenho estabelecidos pelo órgão auditado ou pela Administração;
- opinião de especialista independente;
- critérios utilizados em auditorias similares;
- organizações que realizem atividades semelhantes ou tenham programas similares; e
- bibliografia especializada.

Os critérios de auditoria devem ter os seguintes requisitos: confiabilidade, objetividade, utilidade, clareza, completude, aceitabilidade e comparabilidade. Devem ser razoáveis, exequíveis e relevantes para os objetivos da auditoria.

Da comparação entre o critério de auditoria (referência) e a situação existente (diagnóstico da situação atual) são gerados os achados de auditoria (Figura 15). Estima-se que quanto mais objetivo e neutro for o critério de auditoria, mais impessoal é a análise.



Figura 15: Achados de auditoria
Fonte: elaboração própria

Todas as informações sobre o planejamento da auditoria são consolidadas em um quadro resumo denominado matriz de planejamento. Essa matriz será o principal documento de apoio à elaboração do programa de auditoria e é um instrumento flexível, podendo ser modificado e atualizado conforme a evolução do trabalho de auditoria (TCU, 2010).

A matriz de planejamento deve ser validada pelo supervisor da equipe de auditoria e por um grupo de especialistas no assunto auditado, a fim de obter sugestões para seu aprimoramento.

Desta matriz, será elaborado um plano escrito, denominado Plano de Auditoria que tem como objetivo resumir o trabalho que será realizado, sua motivação, a metodologia que será aplicada e os resultados que se pretende alcançar. A prática de documentar o Plano de Auditoria possibilita aos auditores a revisão do trabalho planejado e o documento deve ser disponibilizado para todos os membros da equipe de auditoria.

E, por fim, a última atividade da Etapa de Planejamento é a elaboração do Programa de Auditoria. Esse documento possui as informações detalhadas para o desenvolvimento de cada passo do processo de auditoria e poderá ser:

- Específico: elaborado individualmente para cada trabalho de auditoria, quando forem frequentes as alterações de objetivos, procedimentos ou controles internos; e
- Padronizado: elaborado para ser utilizado em situações que contenham dados e informações similares, em que há somente pequenas alterações, visando a padronização dos procedimentos da auditoria de uma mesma unidade.

b) Execução de auditoria

Após a etapa de planejamento, inicia-se a execução da auditoria, etapa que tem o objetivo de coletar informações suficientes para fundamentar as conclusões do auditor

sobre o objeto auditado. Assim, essa etapa compreende o momento em que os auditores iniciam os trabalhos de campo, no órgão a ser auditado.

Geralmente, esta fase é iniciada pela oficialização ao órgão a ser auditado e a realização da reunião de apresentação com os dirigentes da entidade auditada [reunião de *kick off*], momento em que são apresentados os membros da equipe, o cronograma de atividades, os objetivos da auditoria, as áreas a serem auditadas, o período de execução dos trabalhos e as metodologias que serão adotadas (DIAS, 2000, p. 29-30).

Após a reunião de *kick off*, iniciam-se os trabalhos de coleta de informações e dados. A equipe de auditoria deverá buscar a melhor maneira para obter e validar as provas necessárias ao seu trabalho, durante toda a execução da auditoria. Assim, deve-se reunir evidências suficientemente confiáveis, relevantes e úteis para a consecução dos objetivos da auditoria. Para tal logro, utilizam-se as Técnicas de Auditoria.

A aplicação da técnica e correspondentes procedimentos de operacionalização guardam correlação com as características do ambiente auditado e, mais particularmente, com a estrutura do ponto de controle – em termos de objetivo da auditoria – e com a experiência do auditor. Esses fatores combinados dão unicidade a cada trabalho/momento da auditoria, permitindo maior ou menor velocidade na aplicação da técnica e na estruturação dos resultados, facilitando a análise e o alcance de opinião quanto ao grau de atendimento⁶⁹, do ponto de controle, às expectativas da auditoria em realização (GIL, 1996, P. 51).

A seguir, serão descritas algumas técnicas que estão relacionadas aos papéis de trabalho, considerando a temática desta pesquisa.

Exame físico de documentos:

O exame da documentação visa analisar documentos que comprovam transações efetuadas, tais como: faturas, notas fiscais, certidões, portarias declarações, etc. Tem como objetivo identificar situações de irregularidades, quais sejam: documentos

⁶⁹A prova documental desempenha importante papel nos procedimentos de auditoria. Ela deve ser coerente e densa o suficiente para que possa servir de subsídio a comprovação de atos/fatos pelo auditado e à formação de opinião do auditor.

rasurados, ilegíveis, extraviados (falta de segurança física), armazenamento em ambiente impróprio, não conformidade com a legislação. (GIL, 1996, P. 51)

Conforme Peter e Machado (2014, P. 169), o auditor busca, nos documentos comprobatórios, as seguintes características:

- a) Autenticidade: constatar se a documentação é fidedigna e merece confiabilidade.
- b) Normalidade: constatar se a transação refere-se à operação normal e de acordo com os objetivos da entidade.
- c) Aprovação: verificar se a operação e os documentos foram aprovados pela pessoa autorizada.
- d) Registro: comprovar se o registro das operações foi adequado, se a documentação é hábil e se houve correspondência contábil e fiscal.

É interessante apontar que a realização ou não da gestão de documentos pelo órgão auditado não é citada como item de avaliação pela auditoria.

Nas observações feitas por Gil (1996, 53-54), quanto a situações ambientais de proteção aos documentos, o autor ressalta: *(i)* controle do acesso físico; *(ii)* cuidados quanto a acidentes; *(iii)* proteção contra catástrofes (incêndio, inundação, desabamento).

Realização de Entrevistas

São realizadas e registradas entrevistas com dirigentes e colaboradores da entidade auditada, visando à coleta de dados, identificação de falhas e indícios de irregularidades (DIAS, 2000, p. 28; PETER e MACHADO, 2014, p. 170). É desejável que toda informação obtida por meio de entrevistas tenha a veracidade comprovada.

Circularização

É uma técnica que visa à obtenção de “declaração formal e independente”, dada por pessoas não ligadas à instituição auditada, sobre fatos e eventos ocorridos. Não há contato entre auditor e informante, e a comunicação é formalizada por documentos formais (PETER e MACHADO, 2014, p. 167)

Uso de Técnicas ou Ferramentas de Apoio (CAATs – *Computer Assisted Audit Techniques*)

São utilizadas ferramentas computacionais, que compreendem as técnicas para análise de dados (os dados do auditado podem ser coletados e analisados com auxílio de softwares de extração de dados, de amostragem, de análise de logs e módulos ou trilhas de auditoria embutidos nos próprios sistemas da entidade); técnicas para verificação de controles de sistemas, que permitem ao auditor testar a efetividade dos controles dos sistemas do auditado (DIAS, 2000, p. 31).

c) Revisão da auditoria

Esta etapa consiste nos procedimentos de revisão e avaliação dos trabalhos realizados.

d) Conclusão da auditoria

Ao fim do processo de auditoria, como forma de materializar todas as informações coletadas e as análises realizadas, são elaborados, pelo auditor, os documentos: Relatório de Auditoria, Parecer de Auditoria e Certificado de Auditoria.

Relatório de auditoria

Segundo o TCU (2012), o Relatório de Auditoria:

É um instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe comunica o objetivo e as questões de auditoria, a metodologia utilizada, os achados, as conclusões e a proposta de encaminhamento.

O auditor normalmente apresenta seus achados e conclusões na forma de um relatório, o qual inclui fatos sobre a entidade auditada, comprovações, conclusões e, eventualmente, recomendações e/ou determinações (DIAS, 2000, p. 10).

Conforme Gil (1996, p. 30), o relatório de auditoria contempla as causas/fraquezas/consequências, bem como proposições de modificações, criação de

normativos, institucionalização de novas tecnologias e melhoria da qualidade administrativa/técnica e operacional.

O relatório deve ser sempre por escrito, pode ser apresentado em meios eletrônicos e sua forma deve ser adequada ao uso pretendido. Os autores ressaltam que a qualidade do relatório é proporcional ao trabalho de planejamento e execução das auditorias, pois se o programa de trabalho não for bem elaborado e/ou as evidências forem inadequadas ou insuficientes, conseqüentemente, o relatório ficará a desejar no quesito de qualidade.

A estrutura do relatório deve ser bem organizada e abranger todas as informações relevantes sobre a auditoria realizada. Os tipos de informação e a estrutura variam de uma instituição a outra e dependem, ainda, a quem o documento será apresentado (DIAS, 2000, p. 34; TCU, 2010).

O relatório deve guardar coerência com a seqüência lógica dos argumentos, formando um todo coeso, convincente, claro e visualmente atrativo (TCU, 2010).

Cuidados devem ser tomados ao fazer tais julgamentos [recomendações aos auditados], devendo o relatório indicar a natureza e a extensão das informações disponíveis (ou que deveriam ter sido disponibilizadas) para a entidade no momento em que tais decisões foram tomadas (PETER E MACHADO, 2014, p. 232).

Não há um padrão rígido e universal dos itens que compõem seu conteúdo, mas segue, com algumas variâncias, os capítulos: (i) título; (ii) data e assinatura; (iii) escopo e objetivos; (iv) metodologia; (v) limitações; (vi) destinatário; (vii) identificação do assunto; (viii) base legal; (ix) conformidade com as normas (*compliance*); (x) apresentação dos achados; (xi) relato das deficiências do controle interno; (xii) detecção de fraudes, atos ilegais, violação a cláusulas ou condições de contratos ou de convênio de subvenção, ou abusos; (xiii) conclusões; (xiv) recomendações; e, por fim, (xv) declaração do cumprimento das Normas de Auditoria Geralmente Aceitas – NAGA (PETER e MACHADO, 2014, p. 238-44).

- Relatórios preliminares

Durante os trabalhos de campo, é aconselhável documentar tudo que foi observado pela equipe e relatado nas entrevistas. A equipe deve confirmar os fatos relatados

e, de preferência, apresentar ao entrevistado, antes da revisão final do texto, partes ou relatórios intermediários, referentes a assuntos tratados durante a entrevista. Com isso, pode-se evitar qualquer mal-entendido ou desvios de interpretação do que foi dito pelo entrevistado (DIAS, 2000, p. 34-35).

- Relatório final

O relatório final deve ser revisado por todos os membros da equipe de auditoria com intuito de verificar sua conformidade com os padrões e práticas da organização auditora e a inexistência de inconsistências, erros ou lacunas (DIAS, 2000, p. 35).

Muitas vezes, antes de ser apresentado formalmente ao auditado, o relatório é revisado pela gerência da equipe, pela diretoria da organização auditora ou por outra instituição controladora que solicitou a auditoria. As instâncias hierárquicas superiores à equipe de auditoria podem ou não concordar com suas conclusões e apresentar, ao final do relatório, pareceres diversos (DIAS, 2000, p. 35; TCU 2010).

Após concluído e revisado, o relatório de auditoria deve ser encaminhado a todos aqueles que tenham interesse em seus resultados.

Parecer de auditoria

Segundo FERREIRA (2008), o parecer consiste em um documento que contém a opinião fundamentada sobre determinado assunto, dada por um especialista.

Como documento conclusivo, que traduz a análise feita ao longo do processo de auditoria apresentada no relatório de auditoria, o Parecer de Auditoria pode apresentar quatro desfechos:

- 1) Parecer sem ressalvas ou pleno: não há objeções quanto aos aspectos observados na auditoria;
- 2) Parecer com ressalvas ou restritivo: quando o auditor ainda há dúvidas ou discorda de alguns aspectos observados na auditoria;

- 3) Parecer adverso ou de irregularidade: quando o auditor não é capaz de formar uma opinião devido a uma discordância muito relevante; e
- 4) Parecer com abstenção ou negativa de opinião: quando não é possível formar uma opinião, devido a incertezas ou restrição no escopo da auditoria.

Há a possibilidade de sobrestamento de opinião, por prazo determinado para o cumprimento de diligência pelo auditado, quando não forem levantados elementos comprobatórios suficientes e adequados que impeçam o julgamento do auditor.

Certificado de auditoria

O certificado de auditoria é emitido após a verificação das contas do auditado, considerando a aplicação, utilização e guarda de bens e valores públicos. A depender do resultado da auditoria, pode ser:

- 1) Certificado de regularidade: opinião favorável quanto às contas e uso dos recursos;
- 2) Certificado de regularidade com ressalvas: aponta falhas ou irregularidades de baixa relevância, que não prejudica a opinião favorável sobre a atuação do auditado; e
- 3) Certificado de irregularidade: opinião desfavorável quanto às contas, por motivo de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade que caracterize prejuízos ao erário, patrimônio público ou terceiros.

3.6.2 Documentos recebidos e gerados durante o processo de auditoria

Ao longo de todo o processo de auditoria, da etapa de “Análise Preliminar” até a “Conclusão dos trabalhos”, todas as atividades são subsidiadas por, se estruturam sobre e geram: informações, documentos e análises sobre o órgão e o objeto auditado; e toda essa documentação compõe os papéis de trabalho.

Quadro 7 – Informações e documentos por etapa do processo de auditoria

Etapas do processo de auditoria	Informações e Documentos	PAPÉIS DE TRABALHO
Análise Preliminar	- relatórios, exame de processos, análise de atas de reuniões, levantamento de bancos de dados corporativos, apuração de desempenhos operacionais e eventuais verificações <i>in loco</i> .	
Planejamento	- elaboração do plano e do programa de auditoria.	
Execução	- obtenção de evidências apropriadas e suficientes para respaldar os achados e conclusão da auditoria.	
Revisão	- revisão e avaliação dos trabalhos realizados. - <i>checklists</i> ⁷⁰ .	
Conclusão	- elaboração de parecer, relatório e certificado (quando for o caso)	

Fonte: elaboração própria

3.7 PAPÉIS DE TRABALHO

Um documento é uma prova em apoio a um fato.
(CAIN, *apud* BRIET, 1951, p. 7)

Conforme Guedes (2013, p. 60) as fontes de informação fazem parte de um ciclo de produção de conhecimento e inteligência, e, para que se tornem efetivas, elas precisam ser organizadas e tratadas.

Evidências de auditoria

Os achados de auditoria e as conclusões da equipe devem ser suportados pela correta interpretação e análise dessas evidências (DIAS, 2000, p. 33).

As evidências podem ser de quatro tipos:

- evidência física – observações de atividades desenvolvidas pelos funcionários e gerentes, sistemas em funcionamento, local, equipamentos, etc.

⁷⁰ *Checklists* são listas de verificação que apresentam um conjunto de tarefas a serem realizadas para a implementação do controle.

- evidência documental – resultados da extração de dados, registros de transações, listagens, etc.
- evidência fornecida pelo auditado – transcrições de entrevistas, cópias de documentos cedidos pelo auditado, fluxogramas, políticas internas, e-mails trocados com a gerência da entidade, justificativas, relatórios publicados pelo auditado, etc.
- evidência analítica – comparações, cálculos e interpretações de documentos de entidades similares ou da mesma entidade em períodos de tempo diferentes.

Toda essa documentação, organizada em papéis de trabalho, deve estar disponível para auxiliar a equipe na elaboração do relatório. Nem todas as evidências são investigadas detalhadamente e descritas no relatório final, somente as consideradas relevantes.

A inclusão ou não de determinada evidência depende diretamente de sua importância para a consecução dos objetivos da auditoria e do tempo e esforço necessários para esclarecer os atos e fatos administrativos (DIAS, 2000, p. 33).

A importância de se encontrar boas fontes de informação para a adequada realização dos trabalhos e, simultaneamente, a quantidade de dados necessários e a diversidade de temas tratados pela auditoria pública sugerem que a especialização na prospecção de fontes, organização dos dados, classificação e disponibilização e informações talvez sejam um caminho que mereça ser experimentado (GUEDES, 2013, p. 61).

Entretanto, uma evidência, considerada incompatível com a auditoria em execução, pode servir como indicativo para outra auditoria. Portanto, a manutenção dos papéis de trabalho é essencial tanto para a elaboração do relatório de auditoria em questão, como para o planejamento de outras auditorias.

Após a análise das evidências relacionadas a cada procedimento de auditoria, os auditores descrevem os Achados de auditoria, que são fatos significativos observados durante a execução da auditoria. Podem ser tanto falhas ou irregularidades, como também

pontos fortes da instituição auditada e para que conste do relatório, os achados devem ser relevantes e baseados em fatos e evidências irrefutáveis (DIAS, 2000, p. 10).

Peter e Machado (2014, p. 369) apontam que ao fazer análises in loco de processos de auditoria em municípios, os exames sofreram limitações, pois “documentos e outros itens de auditoria não foram localizados em tempo hábil, observando-se a precária situação de parte dos arquivos documentais na maioria dos municípios”.

Papéis de trabalho

Para o Tribunal de Contas da União (2010, p. 23), papéis de trabalho são todos os documentos relevantes coletados e gerados durante a auditoria. Seguindo a mesma linha, a Controladoria Geral da União (2017, p. 109) conceitua papéis de trabalho (ou documentação de auditoria) como os documentos que embasam o trabalho de auditoria e são formados tanto pelos documentos preparados pelo órgão auditado ou por terceiros (evidências de auditoria), como pelos documentos elaborados pelo auditor.

Conforme Dias (2000, p. 10), papéis de trabalho

são registros que evidenciam atos e fatos observados pelo auditor. Esses registros podem estar sob a forma de documentos, tabelas, planilhas, listas de verificações, arquivos informatizados, etc. Esses documentos dão suporte ao relatório de auditoria, pois contêm o registro da metodologia adotada, procedimentos, verificações, fontes de informação, testes, enfim, todas as informações relacionadas ao trabalho de auditoria executado.

Conforme a NBC TA 230⁷¹: Documentação de Auditoria, os papéis de trabalho “consistem no registro dos procedimentos de auditoria executados, da evidência de auditoria relevante obtida e das conclusões alcançadas pelo auditor”.

Para a Controladoria Geral da União (2017, p. 109), papéis de trabalho (ou documentação de auditoria) como os documentos que embasam o trabalho de auditoria e

⁷¹ Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas à Auditoria convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria Independente emitidas pela Ifac.

VER: < <http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/normascontabilidade.htm>>

são formados tanto pelos documentos preparados pelo órgão auditado ou por terceiros (evidências de auditoria⁷²), como pelos documentos elaborados pelo auditor.

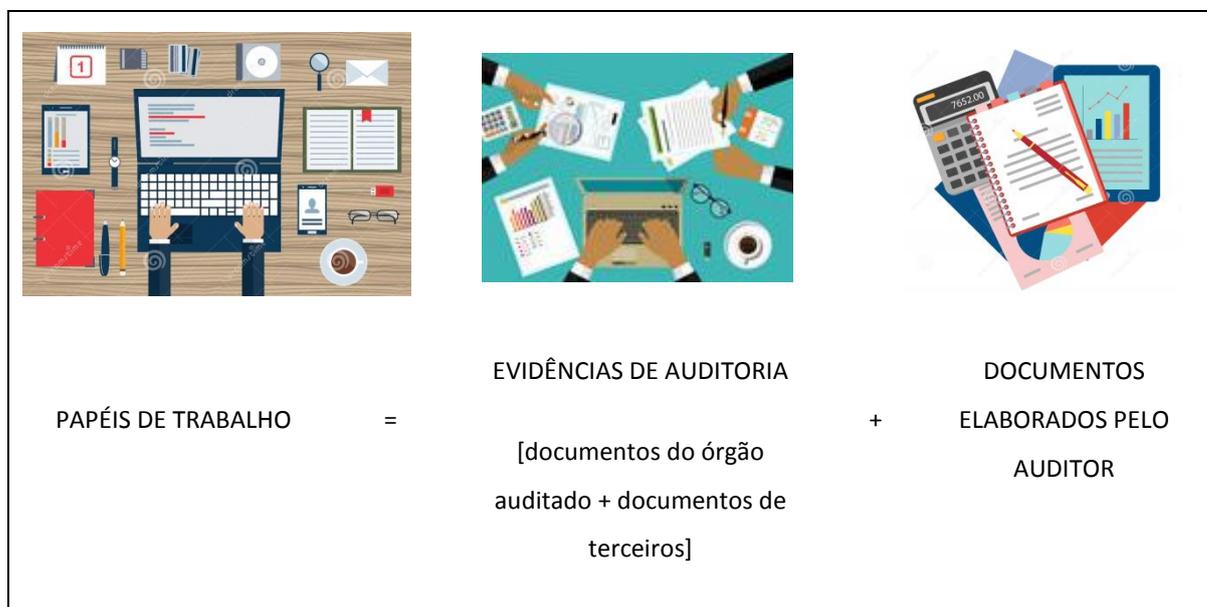


Figura 16 – Composição dos Papéis de Trabalho

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (CGU, 2017, p. 109)⁷³

De acordo com a NBC TA 230: Documentação de Auditoria, aprovada pela Resolução CFC nº 1.206/2009, os papéis de trabalho “consistem no registro dos procedimentos de auditoria executados, da evidência de auditoria relevante obtida e das conclusões alcançadas pelo auditor”. Podem ser de planejamento, execução e conclusão.

⁷² As evidências de auditoria são as informações do órgão auditado que são coletadas, analisadas e avaliadas pelo auditor para subsidiar os achados e as conclusões do trabalho de auditoria. Constituem meio de informação e de prova para fundamentar a opinião do Auditor. (BRASIL, CGU, 2017, p. 109)

⁷³ Créditos das imagens: www.dreamstime.com

Quadro 8 – Papéis de trabalho de planejamento, execução e conclusão⁷⁴

PLANEJAMENTO	EXECUÇÃO	CONCLUSÃO
São documentos que registram os objetivos e metas da auditoria	São documentos comprobatórios que registram os achados	São documentos que expressam a conclusão dos trabalhos de auditoria
<ul style="list-style-type: none"> - programação das atividades; - matriz de planejamento; - planos de auditoria; - programas de auditoria, contendo objetivo, escopo, cronograma e metodologia do trabalho; - instrumento de coleta de dados; - solicitações de auditorias prévias; - sugestões obtidas nos grupos de referência. 	<ul style="list-style-type: none"> - avaliação dos controles internos; - revisão contábil; - registro de verificação ou achados; - todos os documentos obtidos como evidência de auditoria, inclusive CDs, vídeos, fotografias, DVDs e outros. 	<ul style="list-style-type: none"> - relatório de auditoria; - parecer de auditoria; - certificado de auditoria.

Fonte: elaboração própria com base na NBC TA 230: Documentação de Auditoria

Conforme PETER e MACHADO (2014, p. 2150, os auditores

devem preparar e manter a documentação de auditoria, relativa ao planejamento, execução e apresentação do relatório de auditoria, a qual deve conter suficiente informação para que um auditor experiente que não tenha tido relação prévia com a auditoria reconheça, a partir da documentação de trabalho, a evidência que respalda as opiniões e conclusões dos auditores.

A documentação de trabalho da auditoria deve respaldar os achados, conclusões e recomendações antes que os auditores emitam seu relatório.

⁷⁴Ressalta-se que esta tabela apresenta um rol exemplificativo da documentação de cada etapa da auditoria, e não taxativo.

Os autores ressaltam que a documentação deve estar organizada adequadamente para “apresentar nexos claros com os achados, conclusões e recomendações do relatório de auditoria”, mas não identificam “como” deve-se proceder a essa organização.

A documentação tem como finalidades (IFAC, 2009; TCU, 2010):

- Auxiliar a equipe de trabalho no planejamento, execução e supervisão da auditoria;
- Subsidiar a elaboração do relatório, parecer e certificado de auditoria;
- Possibilitar que a equipe de auditoria seja responsabilizada pelo seu trabalho;
- Permitir a revisão de qualidade da auditoria;
- Aumentar a efetividade e a eficiência da auditoria;
- Contribuir para o desenvolvimento profissional do auditor;
- Manter um registro de assuntos relevantes de modo a fornecer subsídios a futuras auditorias.

O estabelecimento de regras para a gestão dos papéis de trabalho, bem como as normas, procedimentos para custódia e retenção segura da documentação de trabalho deve ser feito pelas organizações de auditoria (TCU, 2010).

Peter e Machado (2014, p. 226), **classificam os papéis de trabalho como correntes** e indicam uma forma de organização para cada tipo e uma sequência lógica para o arquivamento, por entidade auditada.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Essa pesquisa, como já descrito no início desta tese, teve como objetivo geral a proposição de requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho nas auditorias governamentais, com o objetivo de prover subsídios teóricos da gestão de documentos aos órgãos, especificamente na fase corrente, visando a uma melhor performance frente às auditorias e ao aprimoramento dos processos de gestão pública.

Dessa forma, para o alcance desse objetivo, foi necessário investigar o modelo existente de gestão de documentos no órgão auditado; bem como o modelo existente de organização dos papéis de trabalho do órgão auditor.

Neste capítulo serão apresentadas, utilizando o método comparativo, as respostas das questões das entrevistas e questionários dos servidores do órgão auditor e do órgão auditado sobre a gestão de documentos. Assim, como resultado da metodologia aplicada, as informações obtidas serão apresentadas a seguir.

4.1 Aplicação dos instrumentos de coleta de dados e informações

Foram entrevistadas autoridades que tratam da temática em seu respectivo órgão, buscando, desta forma, informações qualificadas e estratégicas sobre como se dá a gestão de documentos em cada um deles. As entrevistas foram agendadas diretamente com os servidores envolvidos, gravadas e posteriormente transcritas.

As entrevistas foram realizadas tanto no órgão auditor, como no órgão auditado, respectivamente nos meses de novembro e dezembro de 2018.

Já em relação aos questionários, o método utilizado para sua aplicação foi mais complexo. Foi necessária a solicitação formal de autorização de participação à Coordenação de Recursos Humanos em ambos os órgãos, com a prévia das questões para avaliação e posterior aprovação. Nenhum dos órgãos sugeriu alterações no modelo enviado e, dessa forma, manteve-se o modelo original.

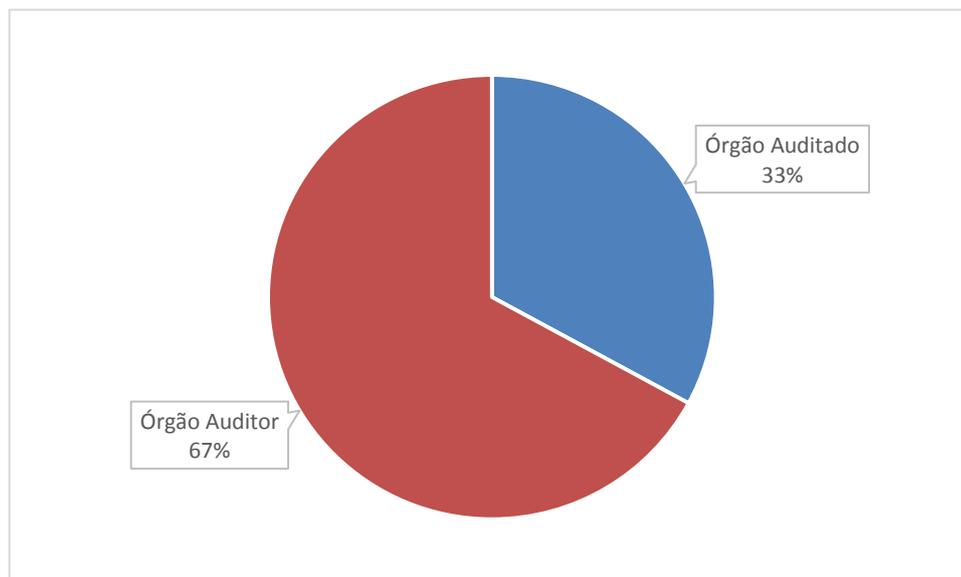
Após a concessão da autorização, foi enviada, também à Coordenação de Recursos Humanos de cada órgão, uma minuta de mensagem eletrônica com o *link* do respectivo questionário⁷⁵.

Por meio do correio eletrônico institucional de cada órgão, o convite à participação na pesquisa foi enviado aos servidores, bem como o *link* do respectivo questionário. Os questionários ficaram abertos para preenchimento durante os meses de janeiro e fevereiro de 2019.

Conforme definido na metodologia, obteve-se uma amostra aleatória, pois os questionários foram encaminhados a todos os servidores dos respectivos órgãos e a participação deu-se de forma espontânea.

Foram respondidos 27 questionários no órgão auditado e 57 questionários no órgão auditor, totalizando, então 84 respondentes.

Gráfico 1 – Proporção de respondentes entre os órgãos participantes da pesquisa



Fonte: elaboração própria

⁷⁵ Foi utilizada a ferramenta *on line* gratuita *google forms*.

A ferramenta de formulários do *google* permite a visualização individual e consolidada das respostas dos questionários. Contudo, foram geradas duas planilhas eletrônicas de dados, uma com o consolidado das respostas dos servidores do órgão auditado e a outra, do órgão auditor. Para isso foi utilizando o aplicativo *Ms Excel*, permitindo, assim, uma análise das respostas com mais flexibilidade de cruzamento das variáveis.

Para fins de melhor compreensão dos resultados obtidos, e considerando que os itens dos questionários foram semelhantes, até mesmo para se avaliar a [as]simetria informacional entre auditado e auditor, os resultados do órgão auditado e do órgão auditor serão apresentados por assunto, de forma comparativa.

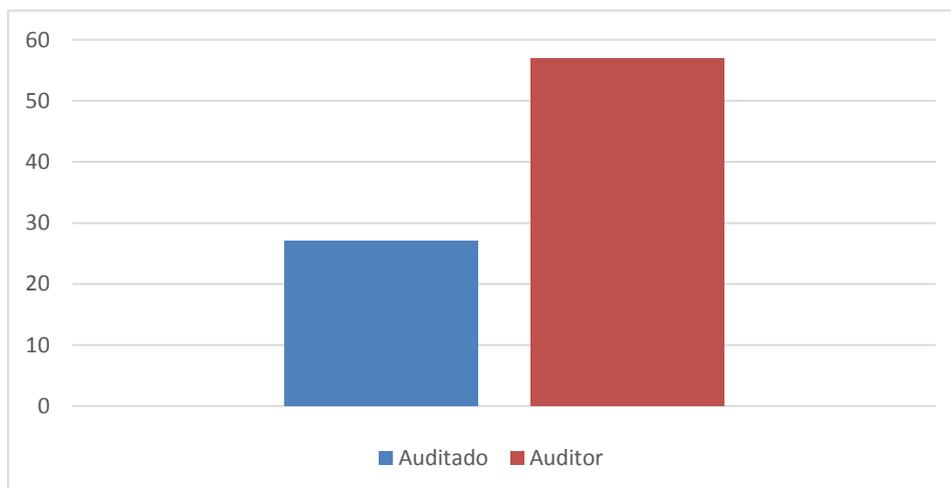
As questões serão apresentadas conforme a ordem posta no instrumento de coleta de dados e informações utilizado no formato de questionário.

4.2 Órgão de origem

Como já apresentado, foram respondidos 27 questionários no órgão auditado. Destes, um respondente era servidor da AGU, provavelmente cedido, em exercício no MCTIC.

Já no órgão auditor, foram respondidos 57 questionários, sendo todos os respondentes servidores da Controladoria Geral da União – CGU.

Observou-se uma maior adesão entre os auditores em participar da pesquisa em tela, considerando que os dois questionários ficaram disponíveis nos respectivos órgãos para preenchimento dos servidores pelo mesmo período de tempo.

Gráfico 2 – Comparativo entre o número de respondentes dos órgãos auditado e auditor

Fonte: elaboração própria

Este dado sugere que os auditores tiveram maior interesse com a temática do que os auditados. Talvez o título “pesquisa sobre a auditoria governamental no Poder Executivo Federal: proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho” tenha sido um fator que aproximou os auditores e distanciou os auditados, quanto à adesão na participação e preenchimento do questionário, pois o assunto pode ser mais facilmente compreendido àqueles do que a esses.

4.3 Área de atuação e principal atividade exercida

Quanto a estes quesitos, no órgão auditado foi questionado sobre a unidade em que o servidor trabalhava, a fim de se identificar a área de atuação dos respondentes.

Para o órgão auditado, foram dadas as seguintes opções:

- Auditoria
- Arquivo
- Outra unidade/setor da Área Meio
- Área Finalística
- Outro: _____

Já para o órgão auditor, como o objetivo da pesquisa são os papéis de trabalho de auditoria, optou-se por questionar a principal atividade exercida, pois os profissionais da área meio, a priori, não realizam auditorias *in loco*.

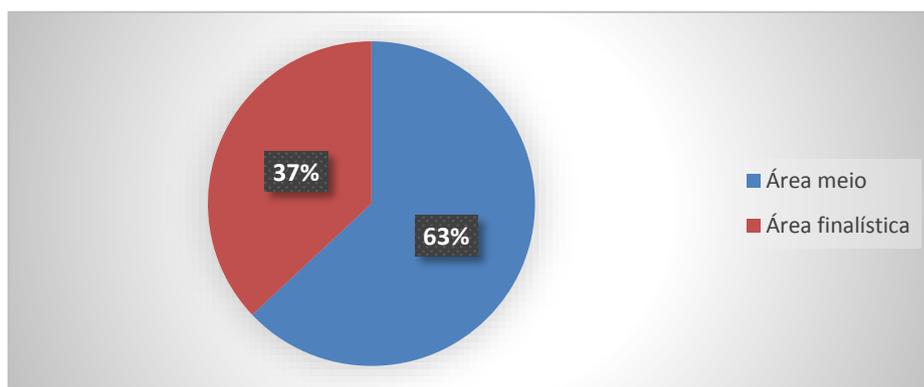
Para o órgão auditor, foram dadas as seguintes opções de resposta:

- Auditoria in loco
- Governança e Gestão
- Planejamento
- Tecnologia da Informação

Outro: _____

No órgão auditado, foi identificado que houve maior participação dos servidores que atuam na área meio do Ministério e, em segundo lugar, os que laboram na área finalística. Nenhum servidor que trabalha na área de auditoria ou na área de arquivo respondeu ao questionário.

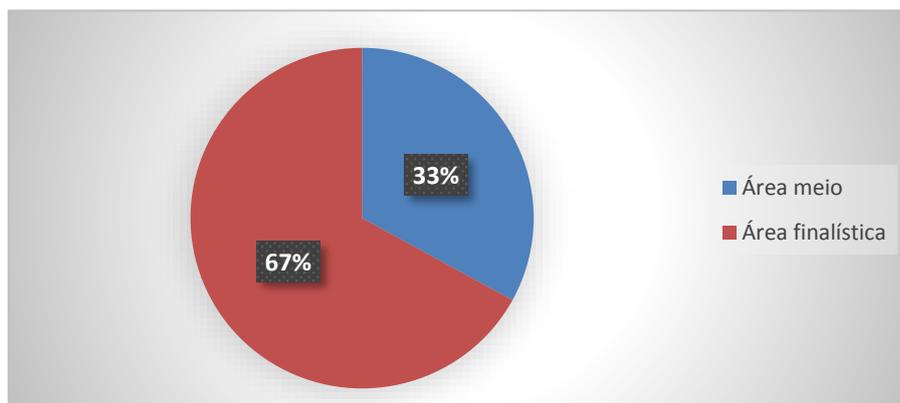
Gráfico 3 – Proporção de respondentes entre as áreas meio e fim do órgão auditado



Fonte: elaboração própria

No órgão auditor, foi questionado quanto a principal atividade exercida pelo servidor, a fim de se qualificar a área de atuação dos respondentes. Considerou-se, para esta pesquisa, as áreas de governança e gestão, planejamento e tecnologia da informação como “áreas meio” e a área de auditoria in loco como “área fim”, utilizando como referência que os servidores que atuam com auditoria in loco são aqueles que efetivamente manuseiam papéis de trabalho.

Gráfico 4 – Proporção de respondentes entre as áreas meio e fim do órgão auditor



Fonte: elaboração própria

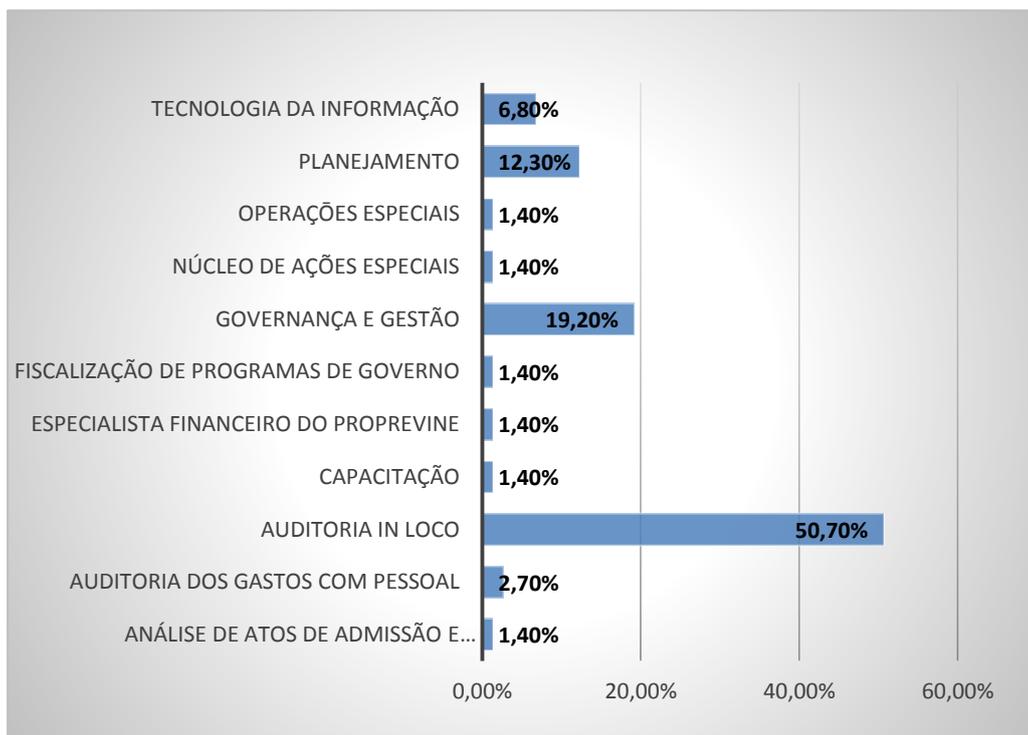
Observou-se, dessa forma, que enquanto no órgão auditado houve maior participação dos servidores que atuam na área meio, o inverso foi identificado no órgão auditor.

Este dado sugere que a temática da pesquisa despertou mais interesse na área meio do órgão auditado, talvez por ser a área que mais frequentemente é auditada pelos órgãos de controle se comparada às áreas finalísticas.

Esta análise extrapola o objeto deste trabalho e não há a pretensão de emitir quaisquer certezas sobre esta abordagem, mas o dado indica a necessidade de estudos de usuário de informação e documentação nos órgãos auditados, no âmbito de processos de auditoria.

No órgão auditor, observou-se massiva participação dos servidores que atuam em processos de auditoria in loco, ou seja, na área finalística, dada a temática da pesquisa. Contudo, dentre os servidores que atuam na área meio do órgão auditor, identificou-se maior participação dos servidores que atuam na área de governança e gestão⁷⁶, conforme demonstra o gráfico 5.

⁷⁶ Cabe destacar que, na Administração Pública, os órgãos têm se dedicado à temática de governança e gestão, até mesmo pelos dispositivos normativos que têm sido exarados pelos próprios órgãos de controle.

Gráfico 5 – Proporção de respondentes entre as unidades do órgão auditor

Fonte: elaboração própria

Considera-se importante ressaltar que nenhum servidor que trabalha na área de arquivo respondeu o questionário.

4.4 Profissão dos respondentes

A próxima questão abordada pelos questionários foi em relação à profissão dos respondentes. Foram dadas as opções:

- Administrador
- Advogado
- Analista de Sistemas
- Arquivista
- Auditor
- Bibliotecário
- Contador
- Outro: _____

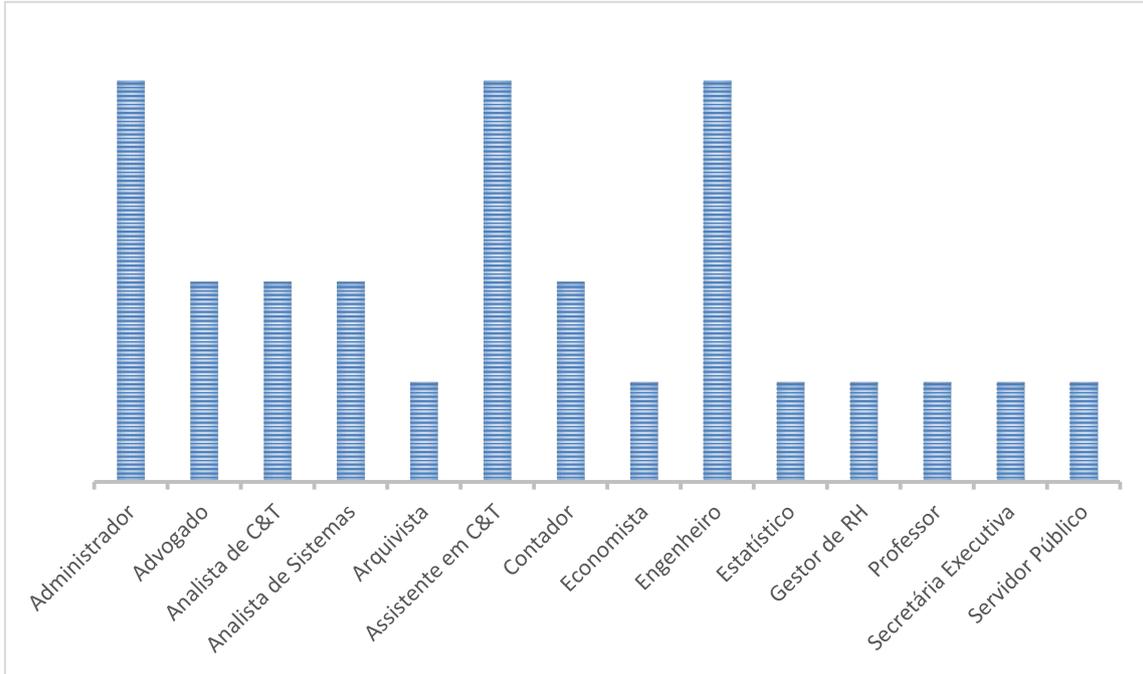
Tanto o órgão auditado como o órgão auditor, que participaram da pesquisa, possuem profissionais das mais diversas profissões em seu quadro de servidores, por se tratar de áreas transversais, seja a Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, seja a Auditoria Governamental e Controle.

Entretanto, foi observado que no órgão auditor, esta diversidade é menor, se comparada ao órgão auditado. Em ambos os órgãos houve maior participação dos administradores, contadores e engenheiros, como pode ser visualizado nos gráficos 8 e 9.

A maior adesão de participação destes profissionais pode ter sido por conhecimento profissional prévio ou participação anterior em processos de auditoria em seus respectivos órgãos, o que levou à uma afinidade com a temática da pesquisa e maior interesse na participação do estudo. Esta análise também extrapola o escopo desta pesquisa, porém outros estudos fazem-se necessários para identificação dos usuários dos documentos e informações de interesse à auditoria nos órgãos públicos e como eles realizam a gestão de documentos em seus setores.

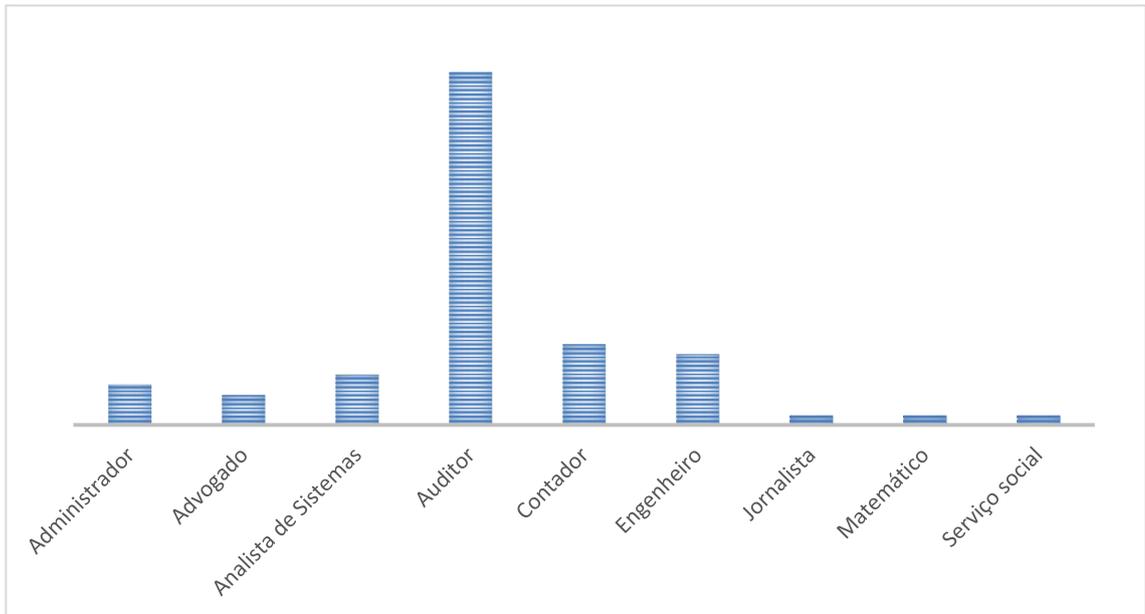
Ressalta-se que somente no órgão auditado houve a contribuição de profissional arquivista. Quanto a esta questão, como informação complementar obtida por meio da entrevista, foi relatado que a CGU possui somente um servidor formado em Arquivologia e que o mesmo exerce seu labor especificamente no setor de Arquivo do órgão.

Gráfico 6 – Profissão dos respondentes do órgão auditado



Fonte: elaboração própria

Gráfico 7 – Profissão dos respondentes do órgão auditor⁷⁷



Fonte: elaboração própria

⁷⁷ A maioria dos respondentes marcou tanto a opção “auditor” como sua área de formação específica.

Após a identificação do perfil do respondente, iniciaram-se as questões sobre os documentos propriamente ditos, o fluxo e os processos de gestão de documentos.

4.5 Natureza dos documentos e a forma de tramitação no órgão

Ao serem questionados sobre a natureza dos documentos que manuseiam e a forma de tramitação no órgão, obteve-se o seguinte resultado:

Tabela 1 - Natureza dos documentos e forma de tramitação nos órgãos auditado e auditor

Natureza e Tramitação	% de servidores que manuseiam	
	Órgão auditado	Órgão auditor
Documentos Digitais que tramitam por meio de correio eletrônico.	3,5%	2%
Documentos Digitais que tramitam por meio de sistema eletrônico de documentos.	67%	39%
Documentos Digitais que tramitam por meio de correio eletrônico e por sistema eletrônico de documentos	3,5%	9%
Documentos Físicos e Digitais, sendo que estes tramitam por sistema eletrônico.	26%	44%
Documentos Físicos que tramitam por meio de processos numerados ou de forma avulsa e Digitais que tramitam por meio de sistema eletrônico de documentos.	-	4%
Físicos e digitais, sendo que estes são elaborados em sistema <i>eletrônico</i> e tramitam por meio de correio eletrônico ou são impressos para encaminhamento via correios	-	2%

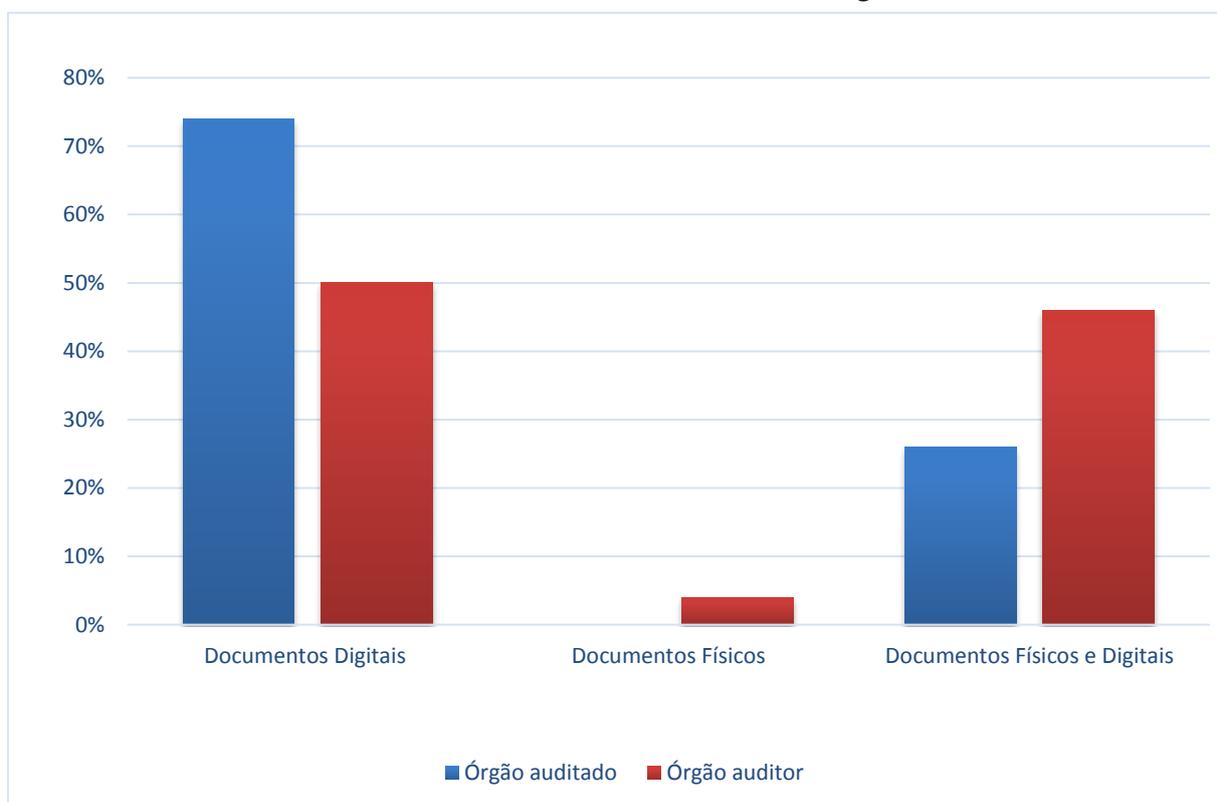
Fonte: elaboração própria

Quanto à natureza dos documentos, ressalta-se que a grande maioria dos documentos do órgão auditado são digitais (74% dos respondentes trabalham exclusivamente com documentos digitais) e esse número é menor no órgão auditor (50%).

Em ambos os órgãos, os servidores manuseiam, também, documentos físicos, sendo um número mais expressivo no órgão auditor (50% dos respondentes trabalham com

documentos físicos, sendo 4% exclusivamente físicos) e esse quantitativo é bem menos expressivo no órgão auditado (26%). Estes dados podem ser melhor observados no gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Natureza dos documentos manuseados nos órgãos auditado e auditor



Fonte: elaboração própria

Observou-se, conforme mostra o gráfico acima, que ambos os órgãos manuseiam a documentação de forma híbrida, ou seja, uma parte digital e outra parte física.

Essa situação é muito relevante para a gestão de documentos, pois se não forem observados os princípios arquivísticos, tanto a organização, como a posterior recuperação dos documentos podem ser prejudicados, o que certamente irá afetar os processos de auditoria.

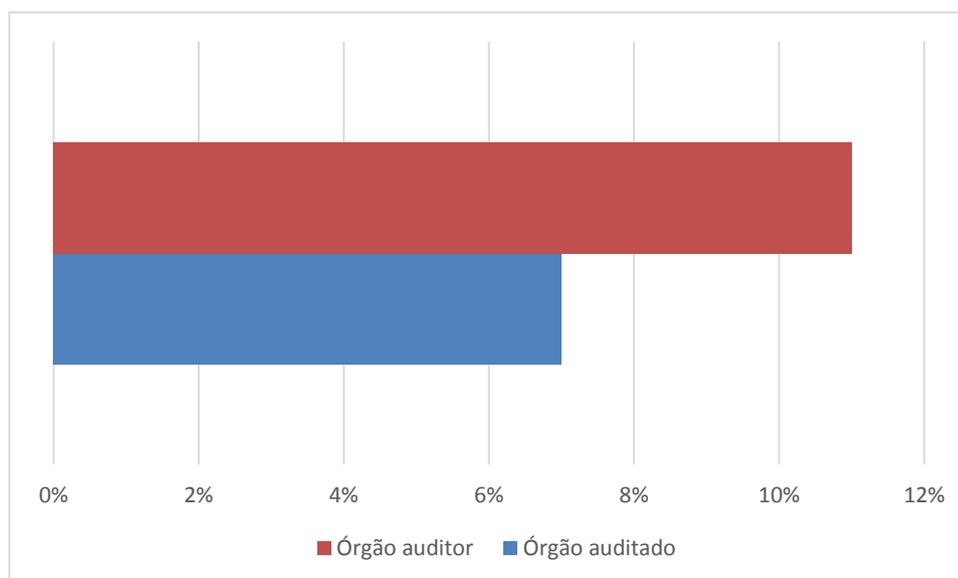
Por outro lado, os dados obtidos mostram, mais uma vez, que não há homogeneidade nos processos entre o órgão auditor e auditado. Enquanto no órgão auditado há maior prevalência no manuseio de documentos exclusivamente digitais, no órgão auditor esse fenômeno não foi identificado, pois 50% dos servidores respondentes afirmaram que manuseiam tanto documentos digitais como físicos.

Em relação aos meios de tramitação, obteve-se o seguinte resultado:

Correio Eletrônico

No órgão auditado, somente 7% dos servidores participantes da pesquisa utilizam o correio eletrônico para tramitação de documentos digitais. Já no órgão auditor, 11% dos servidores participantes da pesquisa utilizam o correio eletrônico para tramitação de documentos. Esta situação está ilustrada no gráfico abaixo:

Gráfico 9 – Utilização do correio eletrônico para tramitação de documentos



Fonte: elaboração própria

É importante observar que a tramitação por correio eletrônico apresenta maior risco de perda de documentos e pode comprometer a recuperação e a organicidade da documentação a médio e longo prazo.

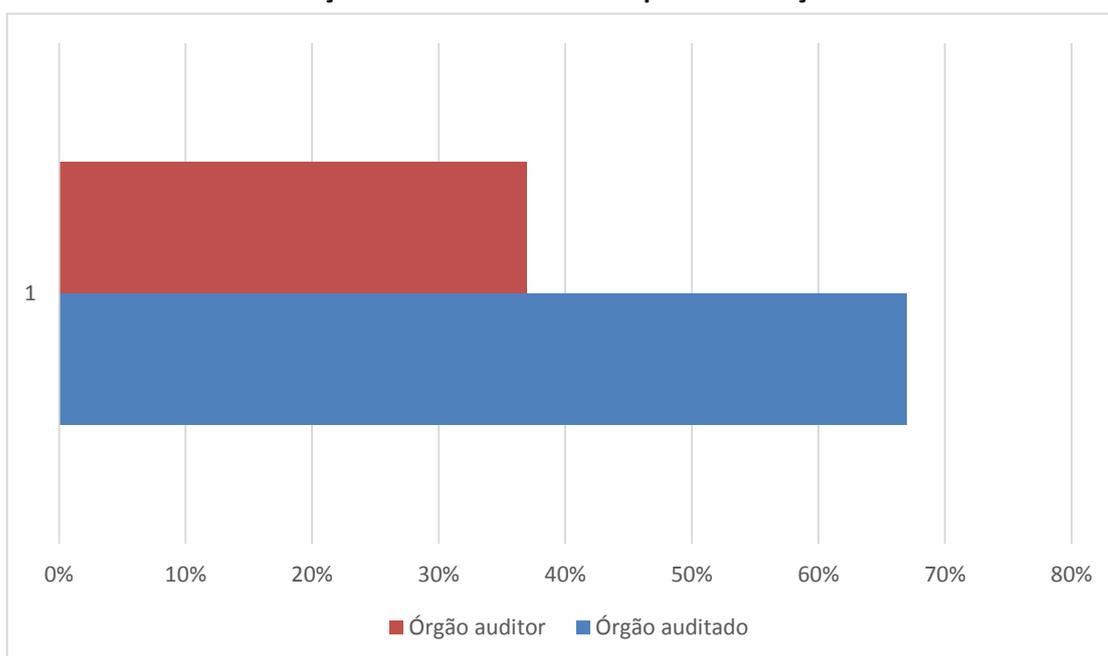
É um grande risco a documentação ser tramitada somente pelo correio eletrônico, considerando que este instrumento não cumpre a função de repositório de documentos e apresenta certa volatilidade, considerando que o documento pode ficar

“perdido”, por diversos motivos, tais como: a mudança de lotação do servidor, mudança no software de correio eletrônico, exclusão acidental do e-mail etc.

Sistema Eletrônico de Documentos

No órgão auditado, a maioria afirmou que trabalha somente com documentos digitais e que usam exclusivamente o sistema eletrônico de documentos para sua tramitação (67%). Já no órgão auditor, esse percentual é de apenas 37% dos respondentes.

Gráfico 10 - Utilização de sistema eletrônico para tramitação de documentos



Fonte: elaboração própria

Quanto ao sistema eletrônico de documentos utilizado, 100% dos respondentes do órgão auditado utiliza o SEI Sistema Eletrônico de Informações. Um servidor, que labora na área jurídica, respondeu que utiliza, também, o sistema Sapiens. Da mesma forma, no órgão auditor, 100% dos respondentes usam o SEI Sistema Eletrônico de Informações; 14% utiliza também o Sistema Ativa e 2% utiliza, além do SEI e do Ativa, o Sistema Monitor.

Como resultado da entrevista realizada nos órgãos, foi relatado, no órgão auditor, que os sistemas SEI, Ativa e Monitor não estão integrados. Conforme orientado, os auditores utilizam o Sistema Ativa para produzir documentos, bem como elaborar seus relatórios de auditoria; usam o SEI para receber documentos de terceiros e para o trâmite de

documentos administrativos, mesmo que estes estejam relacionados a algum processo de auditoria; e, ainda, descartam os documentos que não consideram relevantes segundo seus próprios critérios.

Pode-se observar a fragmentação na organização dos documentos relacionados a um mesmo processo de auditoria, pois são utilizados ao menos dois sistemas para o mesmo processo e não há, em nenhum deles, um campo que possibilite, ao menos, o registro do código de um processo no outro. Esta fragmentação é também potencializada pelo fato do elevado manuseio de documentos físicos e outros que são tramitados somente por correio eletrônico.

Observou-se, também, a falta de critérios estabelecidos para a eliminação de documentos.

Unidades do órgão, a natureza e meio de tramitação

Ao relacionar as unidades do órgão, se área meio ou área fim, a natureza e o meio de tramitação de documentos, obteve-se a seguinte matriz:

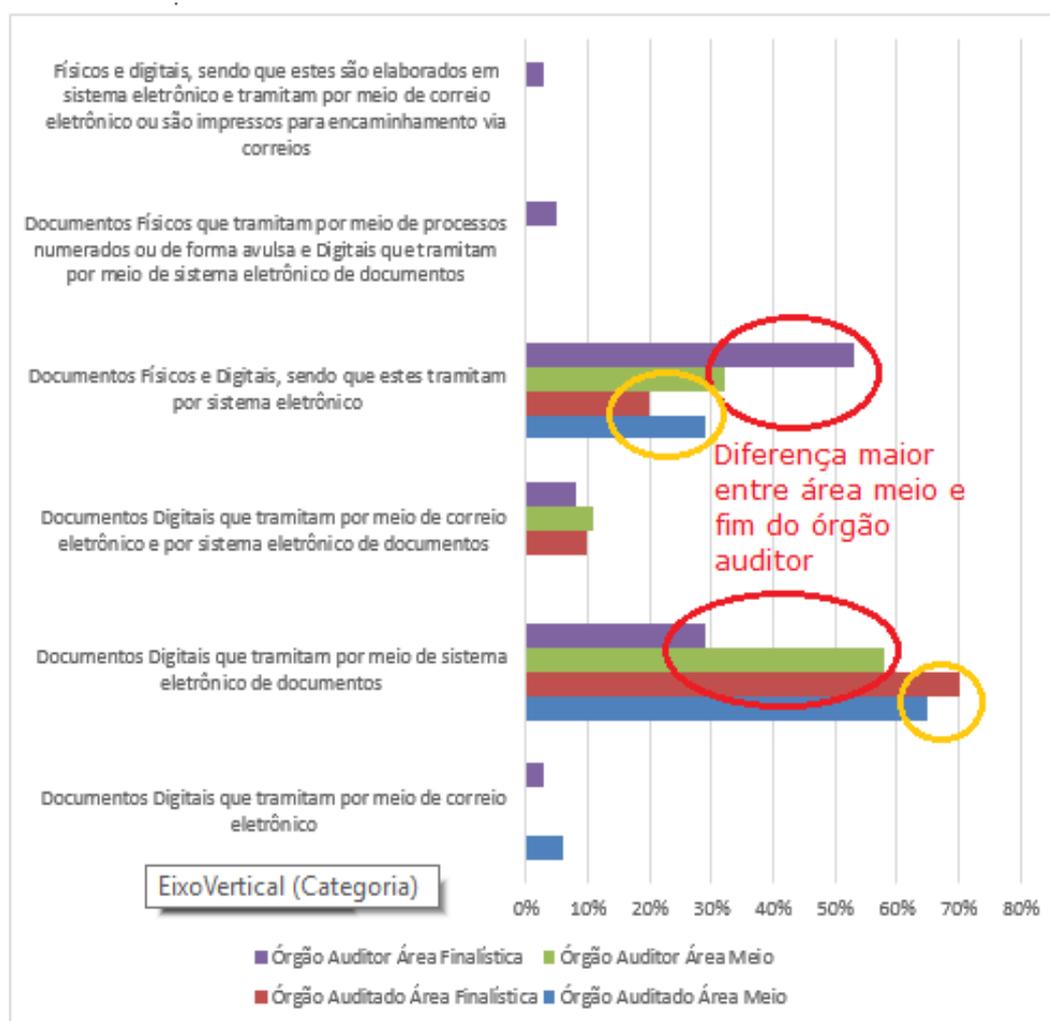
Tabela 2 - Comparativo entre a natureza e meio de tramitação de documentos por áreas meio e finalística dos órgãos auditado e auditor

	Órgão Auditado		Órgão Auditor	
	Área Meio	Área Finalística	Área Meio	Área Finalística
Documentos Digitais que tramitam por meio de correio eletrônico	6%	-	-	3%
Documentos Digitais que tramitam por meio de sistema eletrônico de documentos	65%	70%	58%	29%
Documentos Digitais que tramitam por meio de correio eletrônico e por sistema eletrônico de documentos	-	10%	11%	8%
Documentos Físicos e Digitais, sendo que estes tramitam por sistema eletrônico	29%	20%	32%	53%
Documentos Físicos que tramitam por meio de processos numerados ou de forma avulsa e Digitais que tramitam por meio de sistema eletrônico de documentos	-	-	-	5%
Físicos e digitais, sendo que estes são elaborados em sistema eletrônico e tramitam por meio de correio eletrônico ou são impressos para encaminhamento via correios				3%

Fonte: elaboração própria

Observa-se que há maior padronização de processos de tramitação entre as áreas meio e finalística do órgão auditado se comparado com o órgão auditor, representado graficamente abaixo:

Gráfico 11 – Natureza dos documentos e processos de tramitação das áreas meio e fim dos órgãos auditado e auditor



Fonte: elaboração própria

Conforme demonstrado no gráfico acima, no órgão auditor, a maioria dos respondentes da área finalística tramitam documentos físicos e digitais, sendo estes por sistema eletrônico. Quanto à área meio, a maioria afirmou que tramita somente documentos digitais, também por sistema eletrônico de documentos.

Já no órgão auditado, observou-se outro cenário. A maioria dos respondentes tanto da área finalística como da área meio afirmou tramitar somente documentos digitais, por meio de sistema eletrônico de documentos.

Não houve registro, na área meio do órgão auditado, de documentos digitais tramitados por correio eletrônico e por sistema eletrônico de documentos, o que sugere que os servidores optam por um dos meios para envio, ou seja, ou tramitam por correio eletrônico ou pelo sistema eletrônico de documentos. Na área finalística do órgão auditado e em todas as áreas do órgão auditor, os respondentes afirmaram que tramitam pelos dois meios. Observou-se, contudo, que são a minoria.

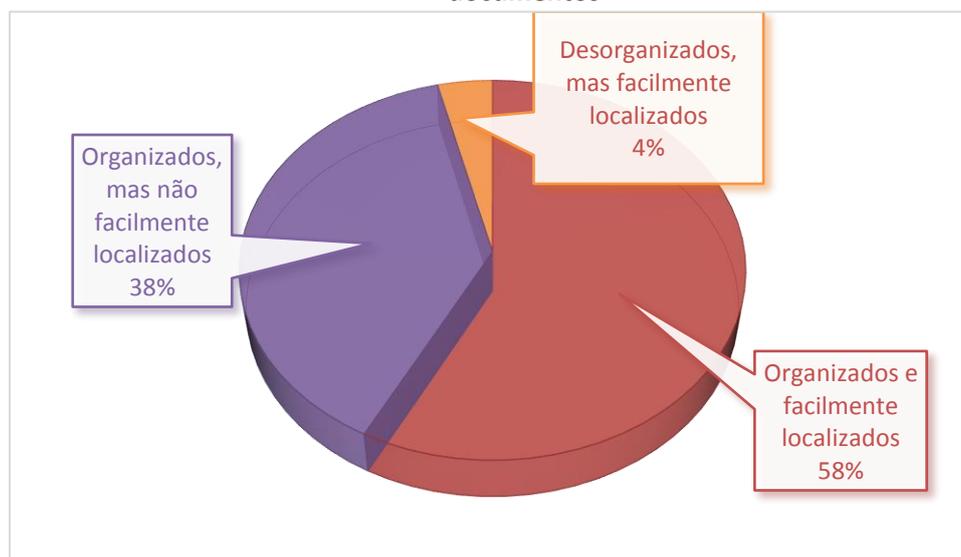
Ainda sobre a natureza e a forma de tramitação, observou-se que no órgão auditor houve maior variedade nos processos de tramitação.

A forma de tramitação de documentos e processos é uma questão importante na gestão de documentos, pois a depender de como é feita, há certo risco de perder-se a organicidade, o devido registro e, até mesmo, os documentos. Estudos específicos sobre a natureza dos documentos e as formas de tramitação são necessários para se buscar, cada vez mais, requisitos que garantam a eficácia neste processo, especialmente nos processos e documentos digitais.

4.6 Percepção quanto à organização dos documentos

Quanto à percepção dos servidores quanto à organização e localização dos documentos, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 12 – Percepção dos servidores do órgão auditado quanto à organização e localização dos documentos



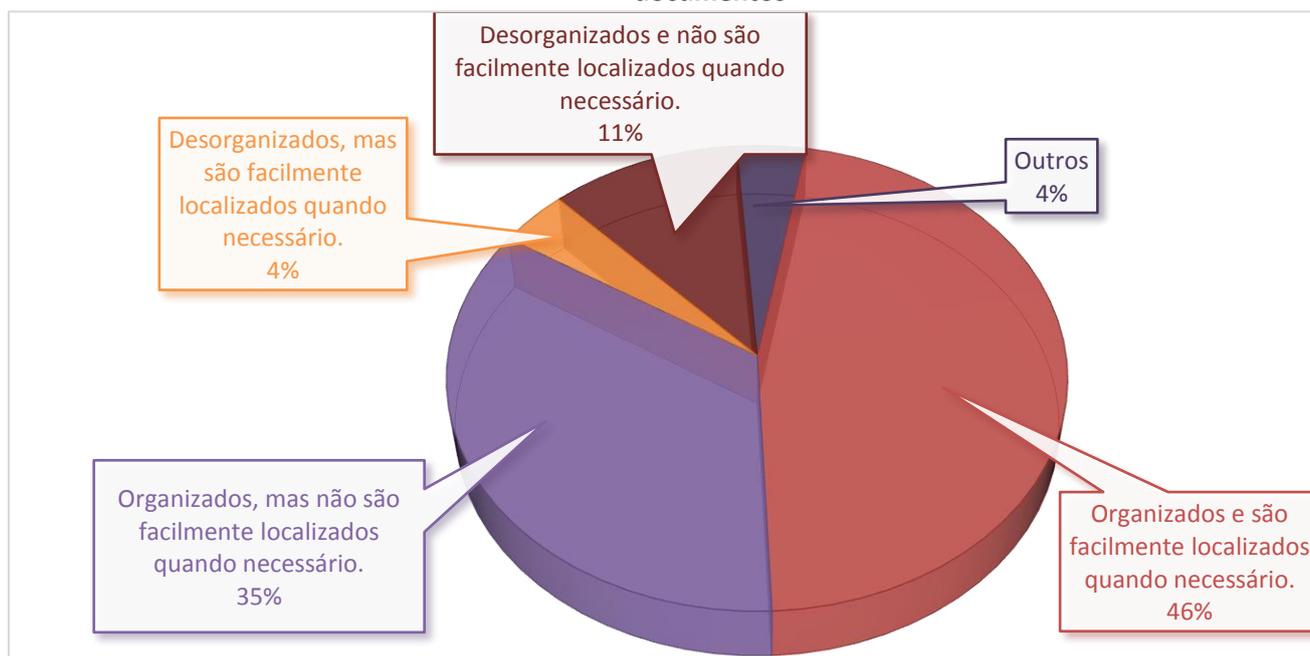
Fonte: elaboração própria

Observou-se, portanto, que mesmo com 100% dos respondentes utilizando o sistema eletrônico de informações (SEI), 38% ainda considera que os documentos não são facilmente localizados quando necessário, o que indica que a informatização, por si só, não garante a célere recuperação dos documentos por meio do sistema.

Um respondente apontou que os documentos de sua área estão em parte organizados e em parte desorganizados e ressaltou que esse resultado depende do “servidor que cuida da documentação” [sic]. Essa resposta, apesar de ter sido a única neste sentido, demonstra a importância da qualidade do trabalho do profissional responsável pela documentação, o que, na maioria das vezes, nos setores de trabalho, não é um arquivista.

Já no órgão auditor, houve maior variedade nas respostas quanto à organização e localização dos documentos.

Gráfico 13 – Percepção dos servidores do órgão auditor quanto à organização e localização dos documentos



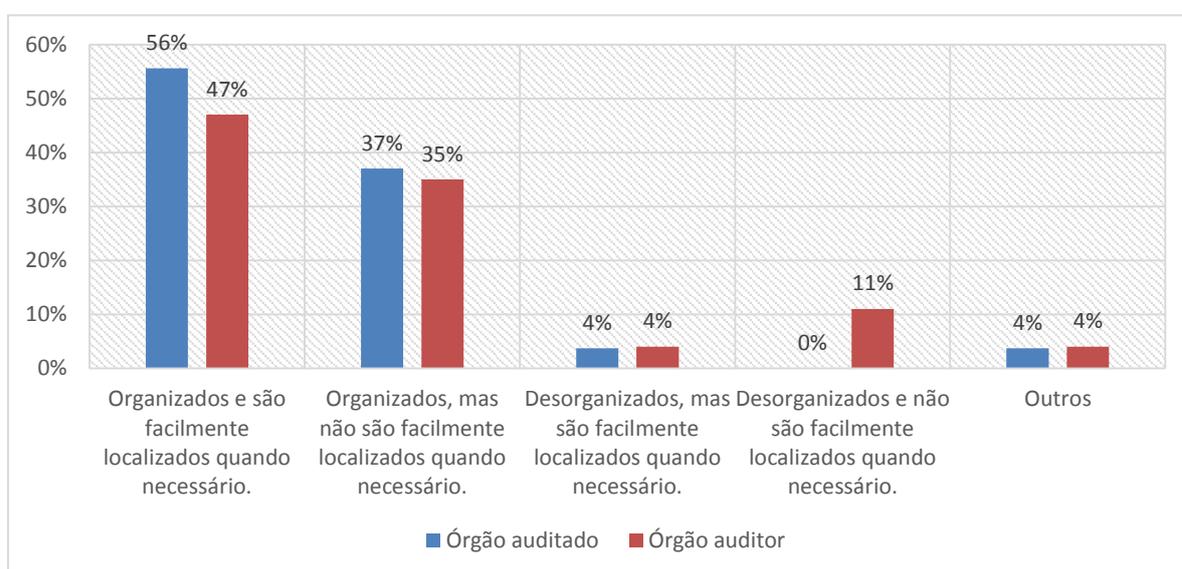
Fonte: elaboração própria

Um respondente apontou que “a organização depende muito de quem coordena/realiza o trabalho”. Assim como no órgão auditado, esta resposta, apesar de também ter sido a única neste sentido do órgão auditor, ratifica a importância da qualidade do trabalho do profissional responsável pela documentação.

Uma outra observação feita por um respondente abordou a questão dos documentos antigos (físicos) e novos (digitais): “os antigos são muito desorganizados e difíceis de localizar; os mais recentes (digitais) são melhor organizados e facilmente localizados.”

Ao se comparar o resultado entre os dois órgãos para esta questão, observa-se certa semelhança na percepção dos servidores dos dois órgãos participantes da pesquisa, como pode se verificar abaixo:

Gráfico 14 – Percepção quanto a organização e localização dos documentos nos órgãos auditado e auditor



Fonte: elaboração própria

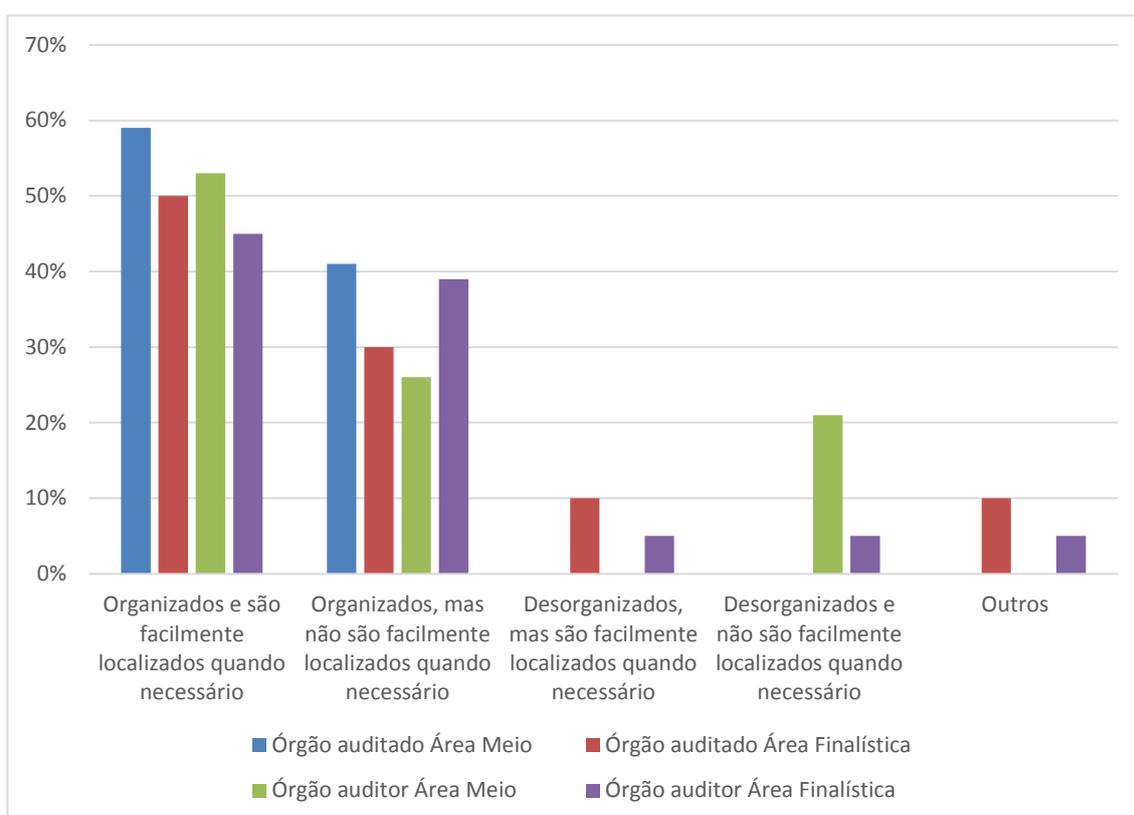
Observou-se que a maioria dos servidores, tanto o no órgão auditado como no órgão auditor, considera os documentos organizados e facilmente localizados (56% e 47%, respectivamente).

Contudo, mais de 30% dos servidores dos dois órgãos consideram que mesmo organizados, ainda não são facilmente localizados quando necessário. Este dado sugere que a informatização, para um terço dos servidores, não é suficiente para prover a organização dos documentos.

A minoria dos servidores considera que os documentos estão desorganizados. Destes, 4% dos respondentes de cada órgão considera que mesmo desorganizados, os documentos são facilmente localizados quando necessário; e somente os servidores do órgão auditor consideraram sua localização dificultada.

Contudo, quando se segmenta este resultado por área meio e finalística, a diferença entre a percepção dos respondentes aumenta:

Gráfico 15 – Percepção quanto a organização e localização dos documentos nos órgãos auditado e auditor – áreas meio e fim



Fonte: elaboração própria

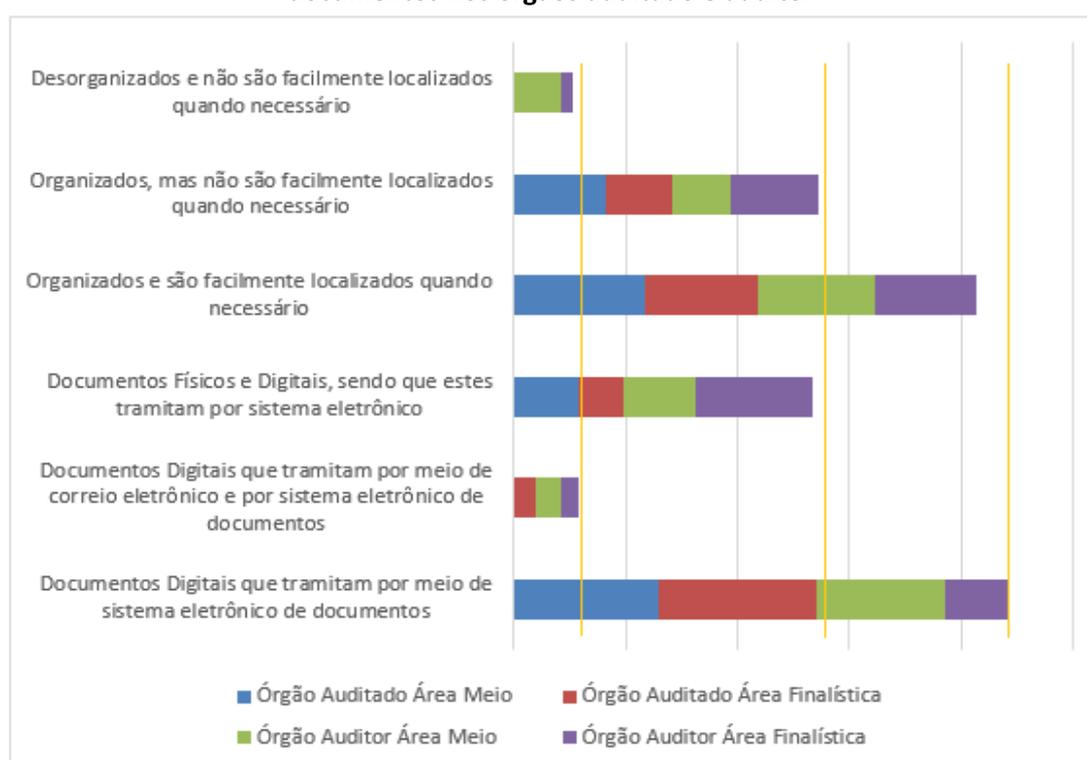
Observou-se que os todos os respondentes da área meio do órgão auditado consideram os documentos organizados. Destes, a maioria tem a percepção de que são facilmente localizados quando necessário (59%).

Esta unanimidade já não ocorreu entre os respondentes da área fim do órgão auditado. Apesar da maioria considerar os documentos organizados, uma pequena parcela os considera desorganizados.

Já no órgão auditor, apesar da maioria considerar os documentos organizados, mais de 20% os consideram desorganizados e não fáceis de serem localizados.

Ao comparar-se a natureza e a forma de tramitação mais utilizadas e a percepções quanto à organização e facilidade de localização do documento mais identificadas entre os respondentes, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 16 – Natureza do documento e forma de tramitação x organização e localização dos documentos nos órgãos auditado e auditor



Fonte: elaboração própria

As informações deste gráfico sugerem que pode haver uma correlação entre a natureza e a forma de tramitação com a organização e recuperação dos documentos.

Ao traçar uma linha para identificar a frequência e cada item, observou-se uma semelhança entre o quantitativo de respostas entre as seguintes opções:

Quadro 9 - Organização e localização x natureza e forma de tramitação

Organização e localização	Natureza e forma de tramitação
Desorganizados e não são facilmente localizados quando necessário	Documentos digitais que tramitam por meio de correio eletrônico e por sistema eletrônico de documentos
Organizados, mas não são facilmente localizados quando necessário	Documentos físicos e digitais, sendo que estes tramitam por sistema eletrônico
Organizados e são facilmente localizados quando necessário	Documentos digitais que tramitam por meio de sistema eletrônico de documentos

Fonte: elaboração própria

Esta análise extrapola o escopo desta pesquisa e outros estudos devem ser realizados com este objetivo, mas o resultado do quadro acima sinaliza que pode haver correlação entre as variáveis identificadas.

Esta análise faz-se importante, pois a definição e a padronização de processos de trabalho no âmbito da gestão de documentos poderão influenciar não somente fluxo documental, bem como os processos de recuperação e reuso do documento e da informação produzida, recebida, tramitada e até mesmo arquivada.

É importante ressaltar que 100% da amostra deste estudo utiliza o sistema SEI. Mesmo não sendo propriamente um sistema de gestão de documentos, é o único que a administração pública tem utilizado para a produção, tramitação e organização de seus documentos e, inclusive, de terceiros, pois o sistema permite a inclusão de documentos externos.

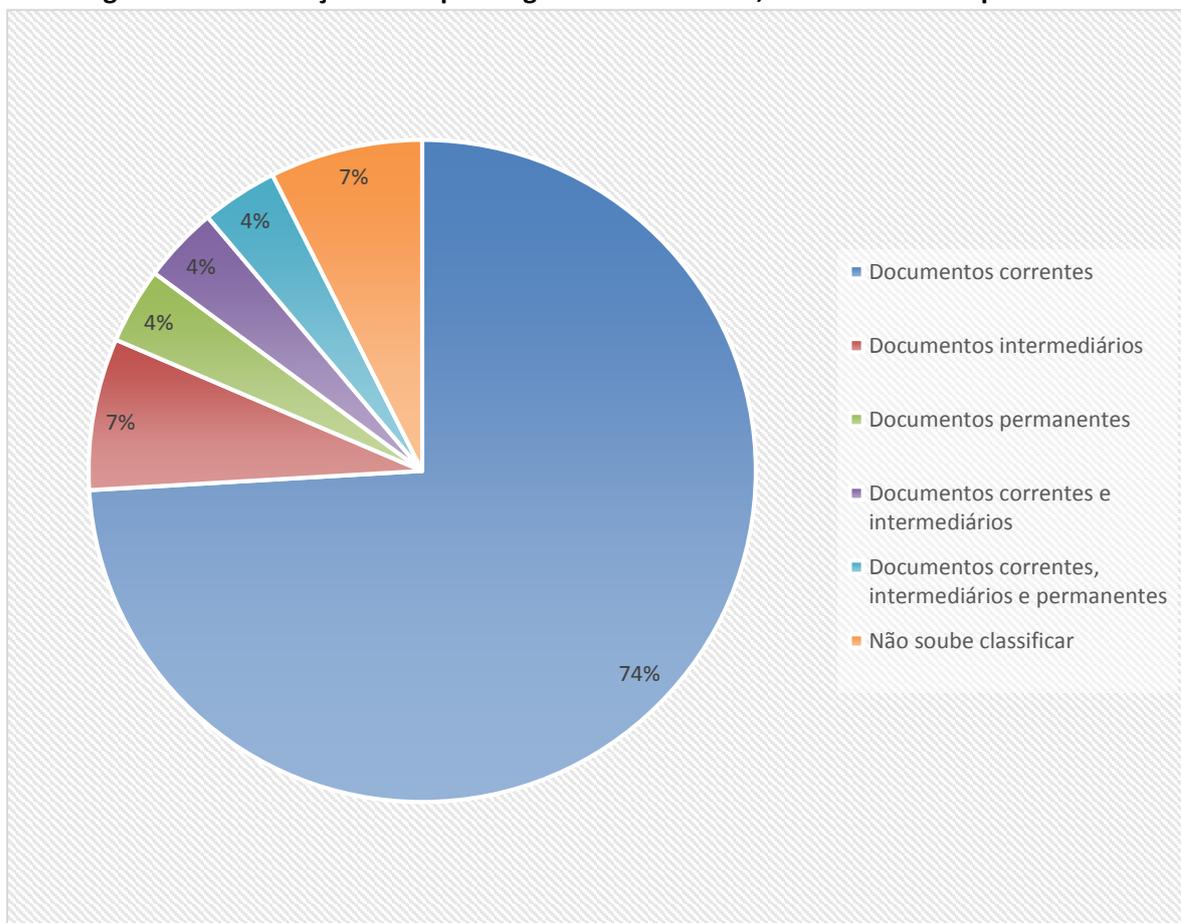
4.7 Tipos de documentos

Os servidores, tanto do órgão auditado como do órgão auditor foram questionados sobre o tipo de documentos que manuseiam em suas atividades laborais, segundo a classificação utilizada pela Arquivologia em documentos correntes, intermediários e permanentes.

Nos questionários foram descritos os conceitos de documento corrente, intermediário e permanente, conforme disposto na Lei de Arquivos, de forma a orientar e qualificar a resposta do servidor, considerando o uso de termos técnicos, específicos da

Arquivologia, que poderiam não ser de conhecimento dos respondentes. Dessa forma, obteve-se o seguinte resultado:

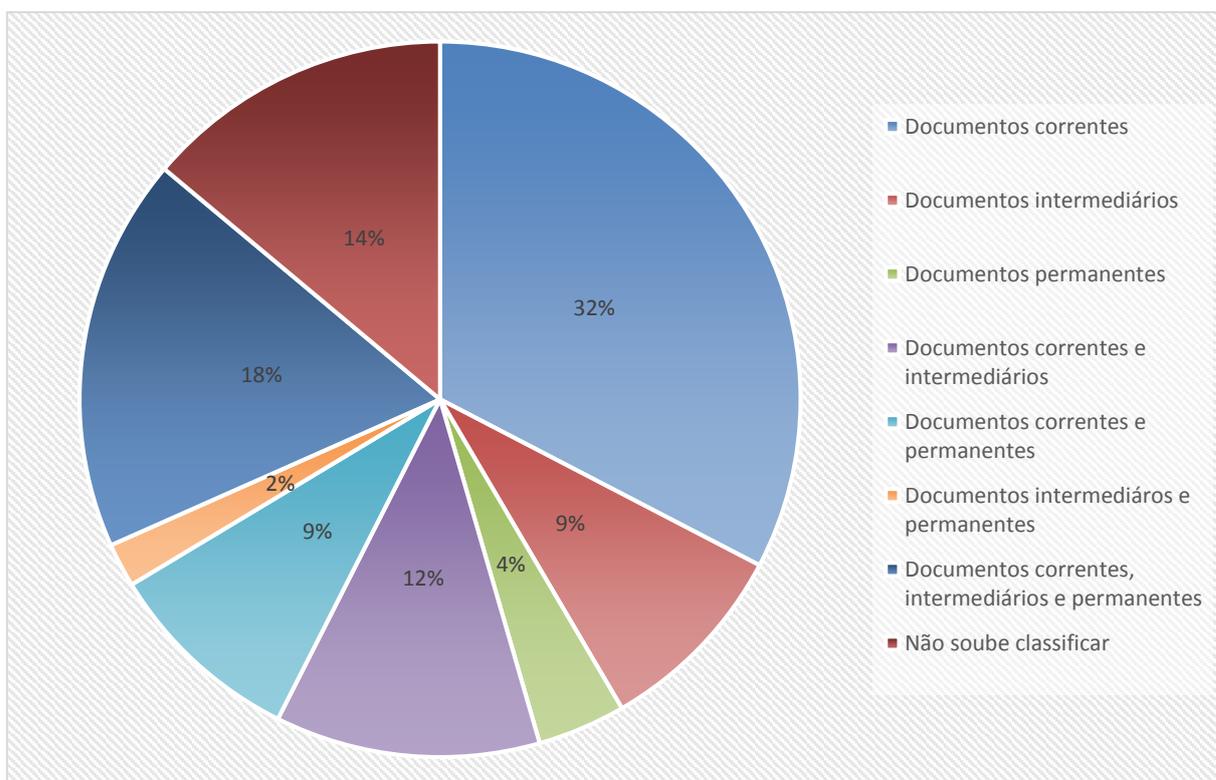
Gráfico 17 – Percepção dos servidores do órgão auditado quanto ao manuseio dos documentos, segundo a classificação da Arquivologia como correntes, intermediários e permanentes



Fonte: elaboração própria

Constatou-se que 82% dos respondentes do órgão auditado afirmam que manuseiam documentos correntes (74% somente correntes, 4% correntes e intermediários e 4% correntes, intermediários e permanentes).

Gráfico 18 – Percepção dos servidores do órgão auditor quanto ao manuseio dos documentos, segundo a classificação da Arquivologia como correntes, intermediários e permanentes



Fonte: elaboração própria

Já no órgão auditor, foi constatado que 71% dos respondentes afirmam que manuseiam documentos correntes (32% somente correntes, 12% correntes e intermediários, 4% correntes e permanentes e 18% correntes, intermediários e permanentes).

Estes dados, tanto do órgão auditado como no auditor, mostram que grande parte dos servidores lida, em seu labor, com a documentação corrente, sendo desejável que as técnicas arquivísticas sejam conhecidas e aplicadas por estes servidores, desde a criação do documento.

Outro dado interessante desta questão é sobre o manuseio de documentos intermediários e permanentes.

No órgão auditado, 8% dos servidores afirmaram que manuseiam documentos permanentes (4% somente permanentes e 4% correntes, intermediários e permanentes). Ao

correlacionar a área de atuação no órgão e o manuseio dos documentos, verificou-se que os servidores que responderam que manuseiam documentos intermediários e/ou permanentes exercem suas atividades nas áreas finalísticas e meio, mas nenhum na área de Arquivo.

Já no órgão auditor, 33% dos servidores afirmaram que manuseiam documentos permanentes (4% somente permanentes, 9% correntes e permanentes, 2% intermediários e permanentes e 18% correntes, intermediários e permanentes).

Estes dados sugerem que ainda há um viés de entendimento quanto aos conceitos sobre os documentos correntes, intermediários e permanentes, segundo a classificação arquivística, por parte dos servidores que possuem outras formações profissionais.

Por meio da entrevista realizada no órgão auditor, foi informado que para os documentos de auditoria, o conceito “documento permanente” é muito diferente do conceito dado pela Arquivologia. Para o órgão, documento permanente é aquele que se refere propriamente ao órgão auditado, como por exemplo, a lei de criação do órgão ou seu regimento interno, e que pode ser utilizado em vários processos de auditoria.

Não obstante a descrição do conceito arquivístico ter sido incluída no questionário, esta diferença conceitual entre as áreas pode ter influenciado o servidor no preenchimento do questionário, já que 33% dos servidores responderam que manuseiam documentos permanentes. Os que não souberam classificar conforme orientado no questionário foram 7% dos respondentes do órgão auditado e 14% dos respondentes do órgão auditor.

4.8 Funções do processo de gestão de documentos

Foi questionado, tanto ao órgão auditado como ao órgão auditor, sobre as funções do processo de gestão de documentos que o servidor realiza em suas atividades laborais.

No órgão auditor obteve-se a seguinte matriz:

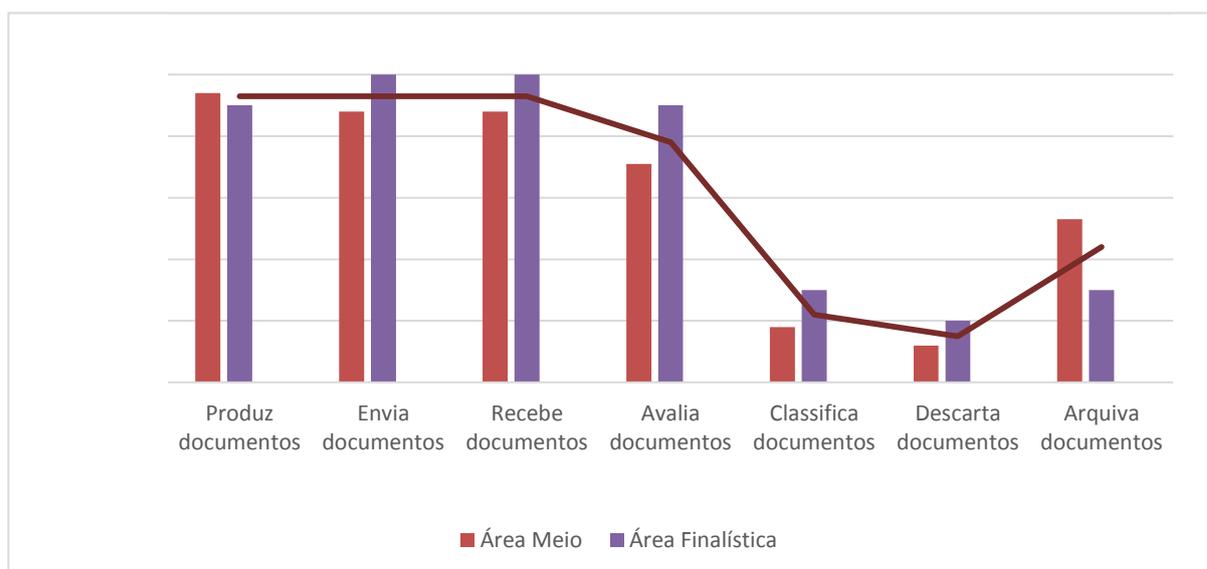
Tabela 3 - Matriz das funções da gestão de documentos do órgão auditado

	Área Meio	Área Finalística	Total
Produce documentos	94%	90%	93%
Envia documentos	88%	100%	93%
Recebe documentos	88%	100%	93%
Avalia documentos	71%	90%	78%
Classifica documentos	18%	30%	22%
Descarta documentos	12%	20%	15%
Arquiva documentos	53%	30%	44%

Fonte: elaboração própria

Os resultados foram plotados em gráfico, possibilitando a criação de uma curva de tendência, conforme demonstrado abaixo:

Gráfico 19 – Funções do processo de gestão de documentos realizadas pelos servidores do órgão



Fonte: elaboração própria

Observou-se que a maioria dos servidores desempenham, principalmente, funções que compõem o início do processo de gestão de documentos. Percebeu-se uma queda na participação do servidor durante o “caminhar” do documento entre sua produção até o arquivamento, discretamente até a função “avaliar” e bruscamente na função “classificar”. Observou-se também, uma elevação da função “arquivar”.

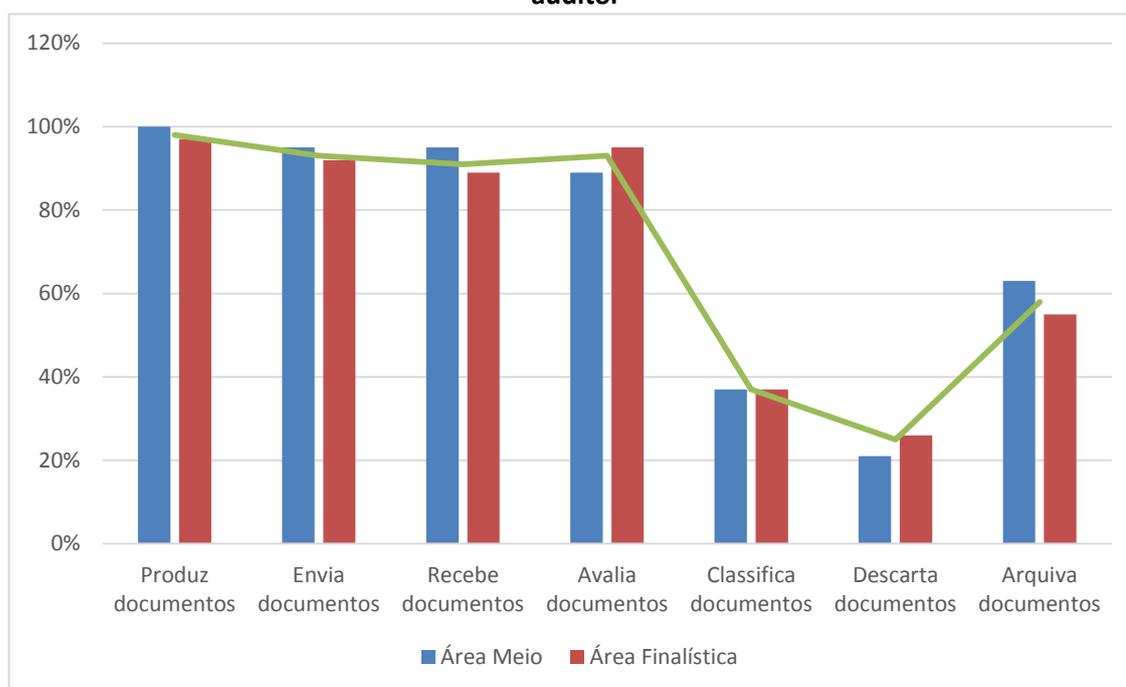
Já no órgão auditor, obteve-se a seguinte matriz:

Tabela 4 - Matriz das funções da gestão de documentos do órgão auditor

	Área Meio	Área Finalística	TOTAL
Produz documentos	100%	97%	98%
Envia documentos	95%	92%	93%
Recebe documentos	95%	89%	91%
Avalia documentos	89%	95%	93%
Classifica documentos	37%	37%	37%
Descarta documentos	21%	26%	25%
Arquiva documentos	63%	55%	58%

Fonte: elaboração própria

Gráfico 20 – Funções do processo de gestão de documentos realizadas pelos servidores do órgão auditor



Fonte: elaboração própria

Como no órgão auditado, a maioria dos servidores do órgão auditor desempenham funções que compõem o processo de gestão de documentos. Porém, observou-se maior participação na função “avaliar” e uma queda abrupta a partir da função “classificar”.

Ressalta-se, que por meio das entrevistas, foi identificado que pode ter havido um viés sobre o conceito de “avaliar” entre os respondentes dos dois órgãos, visto que ambas

autoridades informaram que a avaliação tende a significar, para os servidores, a análise quanto ao conteúdo do documento, que compreende: leitura, compreensão do solicitado e providências de resposta ou encaminhamento; e não necessariamente a avaliação do documento conforme o conceito posto pela ciência arquivística e o uso dos instrumentos de gestão de documentos, tais como a tabela de temporalidade.

Ressalta-se, nos dois órgãos, a baixa participação dos servidores na função “classificação” dos documentos. A não classificação dos documentos na fase corrente pode estar relacionada à dificuldade na busca e recuperação, identificada no item 4.6 deste capítulo.

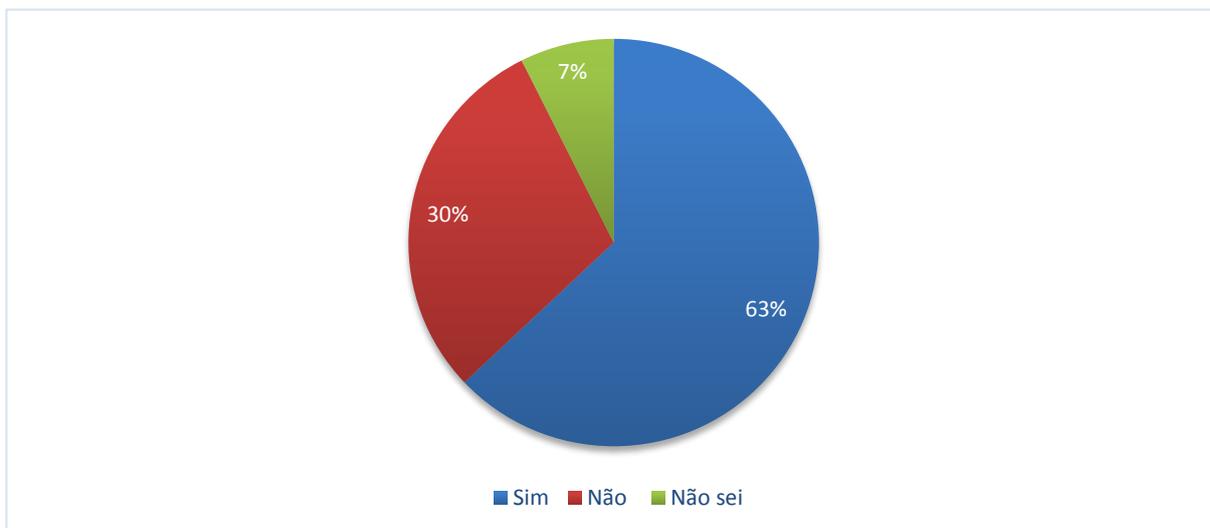
Outro ponto interessante para observação e discussão é o fato de que grande parte dos servidores, tanto do órgão auditado como no órgão auditor, afirma que arquivar documentos. Deste resultado, infere-se que o conceito de arquivamento tornou-se um tanto indefinido com o uso do sistema eletrônico de documentos. Antes da digitalização, quando físicos, os processos eram tramitados para a área de arquivo para arquivamento. Entretanto, com o uso do sistema eletrônico, esse processo não mais ocorre e os documentos são “concluídos” nas próprias áreas setoriais. Desta forma, como as áreas concluem seus processos e não fazem mais esta tramitação para a área de arquivo, podem estar considerando este o ato de arquivamento.

4.9 Orientações sobre gestão de documentos

Quanto aos resultados da questão sobre se houve ou não, no órgão, ações de orientação sobre alguma atividade de gestão de documentos, obteve-se o seguinte resultado:

No órgão auditado, a maioria dos respondentes apontou que sim (63%), o que indica que o órgão efetivamente realiza algum tipo de orientação sobre a gestão de documentos.

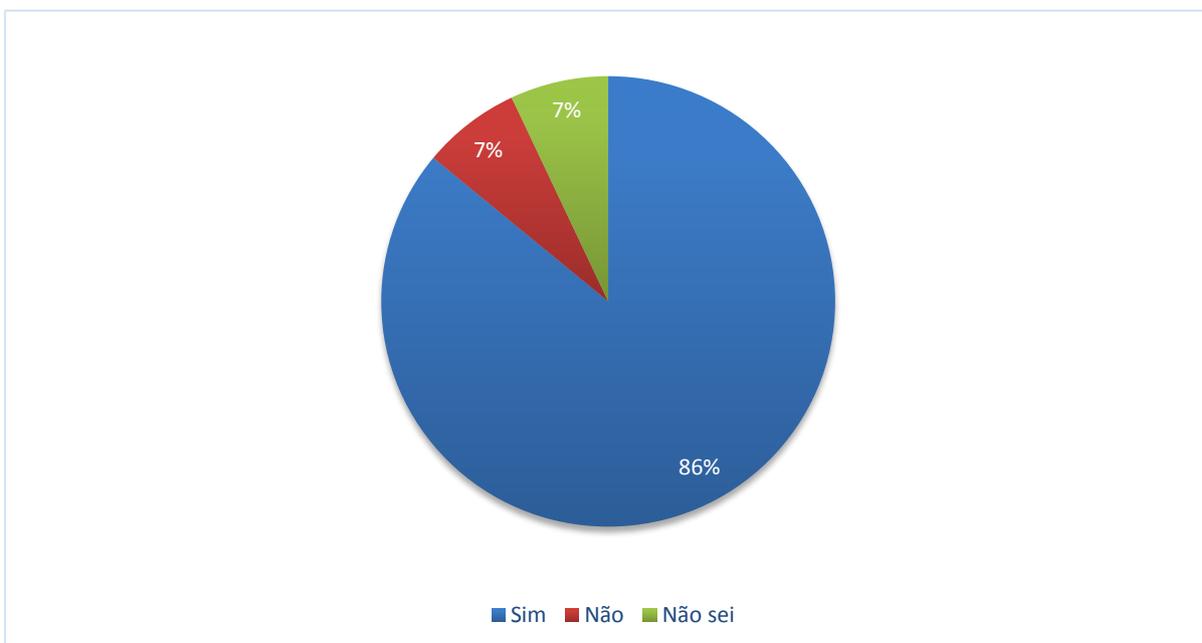
Gráfico 21 – Conhecimento sobre ações de orientação sobre alguma atividade da gestão de documentos realizadas pelo órgão auditado



Fonte: elaboração própria

No órgão auditor, este percentual foi ainda maior, pois, como demonstrado no gráfico abaixo, 86% dos respondentes respondeu que sim, que houve orientação sobre gestão de documentos.

Gráfico 22 – Conhecimento sobre ações de orientação sobre alguma atividade da gestão de documentos realizadas pelo órgão auditor



Fonte: elaboração própria

No órgão auditado, dos que responderam “não” e “não sei”, 20% são da área finalística e 80% são da área meio; já no órgão auditor, foram 38% da área finalística e 62% da área meio.

Este dado mostra que, dentre os que não receberam quaisquer orientações sobre a gestão de documentos, nos dois órgãos, a maioria encontra-se lotada na área meio.

4.10 Detalhamento da orientação quanto às atividades de gestão de documentos

A fim de detalhar quais as atividades da gestão de documentos que foram orientadas pelo órgão, foi dada uma lista com algumas opções e a opção “outros”, para que o respondente pudesse complementar com alguma informação não contida na lista. Foram dadas as seguintes opções:

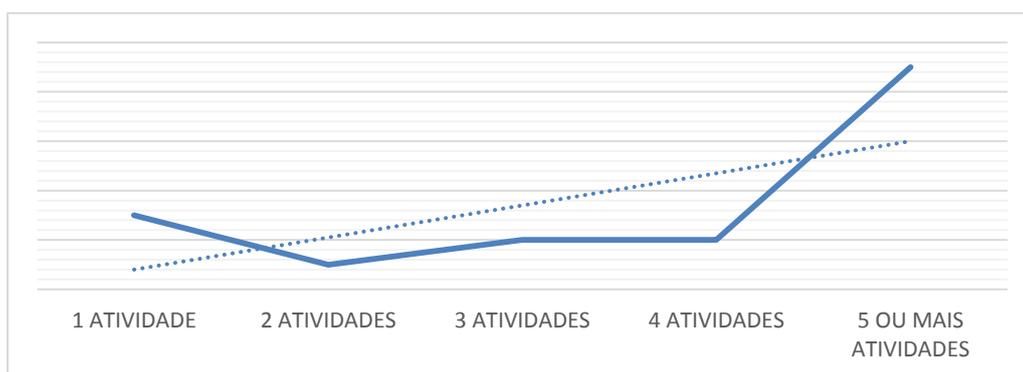
- Utilizar o tipo de documento adequado para o objetivo que se propõe.
- Utilizar padrões de formatação de documentos uniformes.
- Assinar e datar o documento.
- Registrar adequadamente o documento em sistema eletrônico, preenchendo os campos de identificação do mesmo (ex.: data de produção, assuntos, interessados etc)
- Identificar o órgão de origem, no caso de documentos recebidos.
- Classificar documentos produzidos e recebidos conforme os planos de classificação de documentos de arquivo das atividades-meio e fim.
- Evitar a produção ou a manutenção de informações ou de documentos desnecessários.
- Respeitar a ordem natural de produção dos documentos, ou seja, do mais antigo para o mais recente.
- Utilizar a tabela de temporalidade como referência para a eliminação de documentos.
- Manter o vínculo entre os documentos que compõem um processo.
- Ler manuais ou instrutivos sobre Gestão de Documentos.
- Ler manuais ou instrutivos sobre o Sistema Eletrônico de Documentos.
- Outro: _____

Por considerar de extrema relevância para um processo eficaz de gestão de documentos em um órgão, este item, especificamente, foi bastante explorado na pesquisa. Os dados relacionados a esta questão serão apresentados sob três aspectos: ao quantitativo de orientações recebidas pelo servidor; principais atividades da gestão de documentos orientadas e, posteriormente, um comparativo das as cinco mais orientadas no órgão auditor e no órgão auditado.

Quantitativo de orientações recebidas pelo servidor

No órgão auditado, quanto às atividades da gestão de documentos, a maioria relatou ter recebido orientações sobre cinco ou mais atividades descritas no questionário, que serão detalhadas adiante.

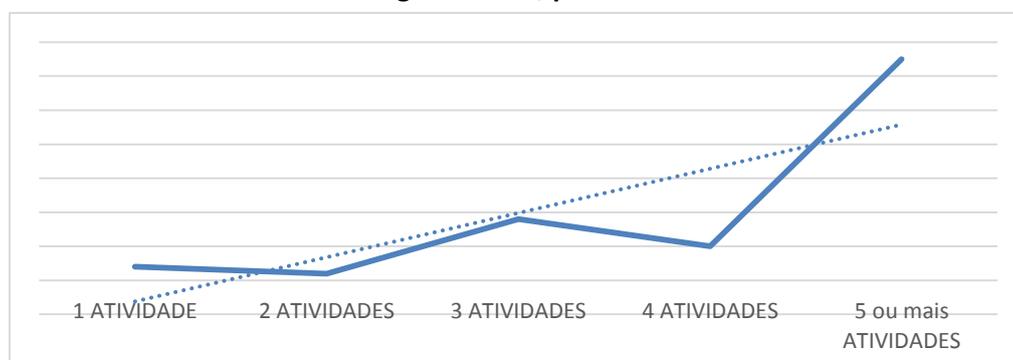
Gráfico 23 – Quantitativo de atividades da gestão de documentos que foram orientadas pelo órgão auditado, por servidor



Fonte: elaboração própria

O mesmo resultado foi encontrado no órgão auditor, em que, dentre os respondentes que afirmaram que receberam orientação sobre alguma função da gestão de documentos, a maioria (65%) relatou ter recebido orientações sobre cinco ou mais atividades descritas no questionário.

Gráfico 24 – Quantitativo de atividades da gestão de documentos que foram orientadas pelo órgão auditor, por servidor



Fonte: elaboração própria

Observa-se que há similaridade na linha de tendência (linha pontilhada) entre os gráficos dos órgãos auditor e auditado sobre o quantitativo de atividades da gestão de

documentos que foram orientadas, sendo a maior prevalência os que receberam orientações sobre cinco ou mais atividades.

Principais atividades da gestão de documentos orientadas

Foram mapeadas as principais atividades que foram orientadas em cada órgão.

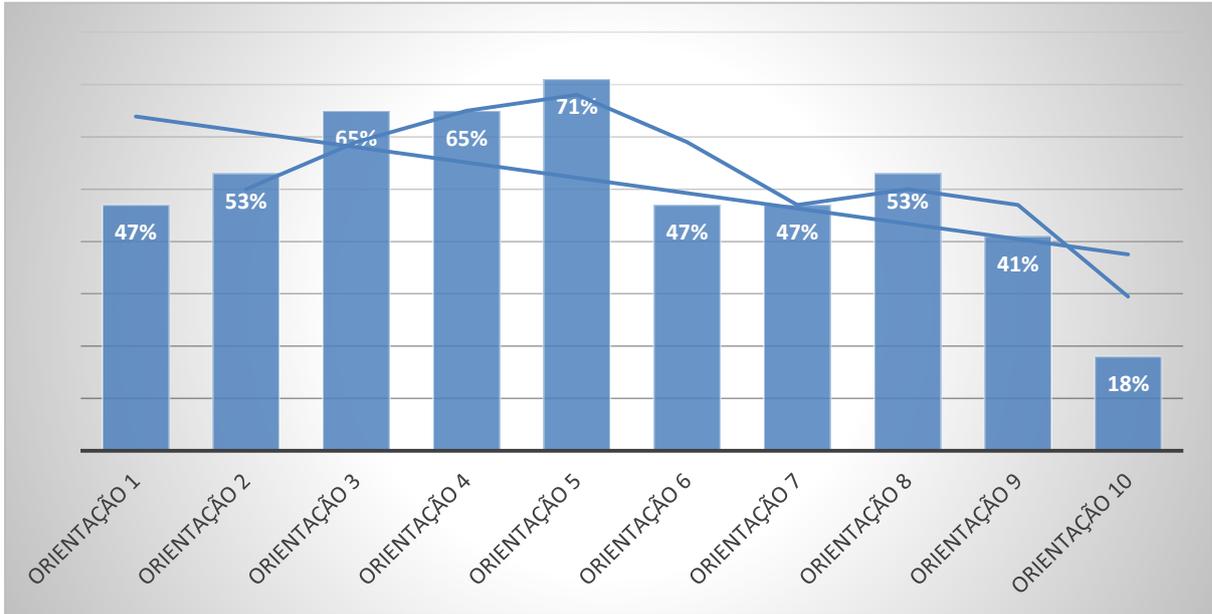
Este mapeamento possibilitou a verificação sobre quais funções da gestão de documento foram mais orientadas, quais sejam: produção, envio, recebimento, avaliação, classificação, eliminação e/ou arquivamento de documentos.

Desta forma, para esta análise, foram consideradas somente as atividades mais indicadas pelos respondentes, conforme a legenda a seguir.

Legenda:

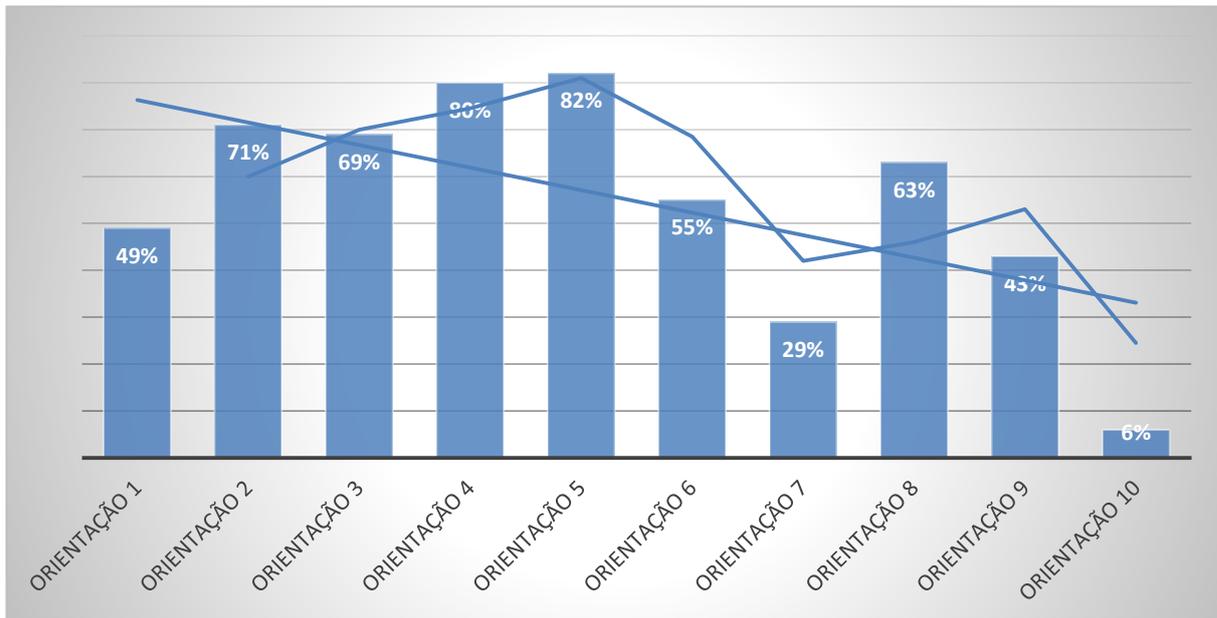
Orientação 1	Evitar a produção ou a manutenção de informações ou de documentos desnecessários.
Orientação 2	Utilizar o tipo de documento adequado para o objetivo que se propõe.
Orientação 3	Utilizar padrões de formatação de documentos uniformes.
Orientação 4	Assinar e datar o documento.
Orientação 5	Registrar adequadamente o documento em sistema eletrônico, preenchendo os campos de identificação do mesmo (ex.: data de produção, assuntos, interessados etc.).
Orientação 6	Identificar o órgão de origem, no caso de documentos recebidos.
Orientação 7	Classificar documentos produzidos e recebidos conforme os planos de classificação de documentos de arquivo das atividades-meio e fim.
Orientação 8	Manter o vínculo entre os documentos que compõem um processo.
Orientação 9	Respeitar a ordem natural de produção dos documentos, ou seja, do mais antigo para o mais recente.
Orientação 10	Utilizar a tabela de temporalidade como referência para a eliminação de documentos.

Gráfico 25 – Principais atividades da gestão de documentos orientadas aos servidores do órgão auditado



Fonte: elaboração própria

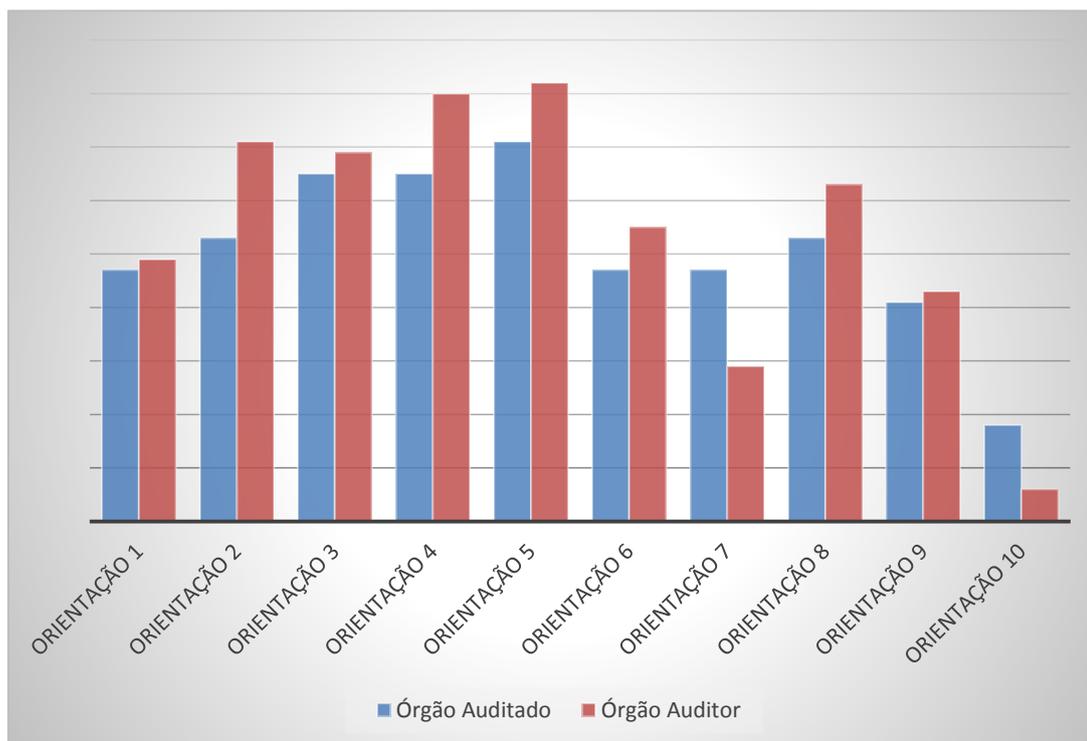
Gráfico 26 – Principais atividades da gestão de documentos orientadas aos servidores do órgão auditor



Fonte: elaboração própria

Ao comparar-se os dois gráficos, nota-se a semelhança decrescente da linha de tendência, apesar de algumas diferenças consideráveis entre os órgãos auditado e auditor em relação a algumas orientações.

Gráfico 27 – Comparativo entre as principais atividades da gestão de documentos orientadas aos servidores dos órgãos auditor e auditado



Fonte: elaboração própria

Observou-se maior diferença entre os órgãos quanto às orientações 2, 4, 7 e 10, que corresponde a:

Quadro 10 - Assimetria informacional quanto às orientações sobre as atividades de gestão de documentos

Orientação 2	Utilizar o tipo de documento adequado para o objetivo que se propõe.	Maior prevalência no órgão auditor
Orientação 4	Assinar e datar o documento.	Maior prevalência no órgão auditor
Orientação 7	Classificar documentos produzidos e recebidos conforme os planos de classificação de documentos de arquivo das atividades-meio e fim.	Maior prevalência no órgão auditado
Orientação 10	Utilizar a tabela de temporalidade como referência para a eliminação de documentos.	Maior prevalência no órgão auditado

Fonte: elaboração própria

Comparativo das cinco mais orientadas no órgão auditor e no órgão auditado

Observou-se, nos dados obtidos por meio da pesquisa, que as principais atividades da gestão de documentos orientadas aos servidores nos dois órgãos – auditado e auditor - são típicas da função de produção de documentos:

Tabela 5 - Atividades da Gestão de Documentos mais orientadas aos servidores do órgão auditado

Orientação 5	71%	Registrar adequadamente o documento em sistema eletrônico, preenchendo os campos de identificação do mesmo (ex.: data de produção, assuntos, interessados etc.)
Orientação 3	65%	Utilizar padrões de formatação de documentos uniformes
Orientação 4	65%	Assinar e datar o documento.
Orientação 2	53%	Utilizar o tipo de documento adequado para o objetivo que se propõe.
Orientação 8	53%	Manter o vínculo entre os documentos que compõem um processo.

Fonte: elaboração própria

Tabela 6 - Atividades da Gestão de Documentos mais orientadas aos servidores do órgão auditor

Orientação 5	82%	Registrar adequadamente o documento em sistema eletrônico, preenchendo os campos de identificação do mesmo (ex.: data de produção, assuntos, interessados etc.)
Orientação 4	80%	Assinar e datar o documento.
Orientação 2	71%	Utilizar o tipo de documento adequado para o objetivo que se propõe.
Orientação 3	69%	Utilizar padrões de formatação de documentos uniformes.
Orientação 8	63%	Manter o vínculo entre os documentos que compõem um processo.

Fonte: elaboração própria

Após a compilação dos dados, observou-se que houve semelhança entre as cinco atividades mais orientadas aos órgãos, alterando somente a ordem de maior prevalência entre elas. Este resultado sugere que as orientações quanto a gestão de documentos têm focado principalmente nas atividades de:

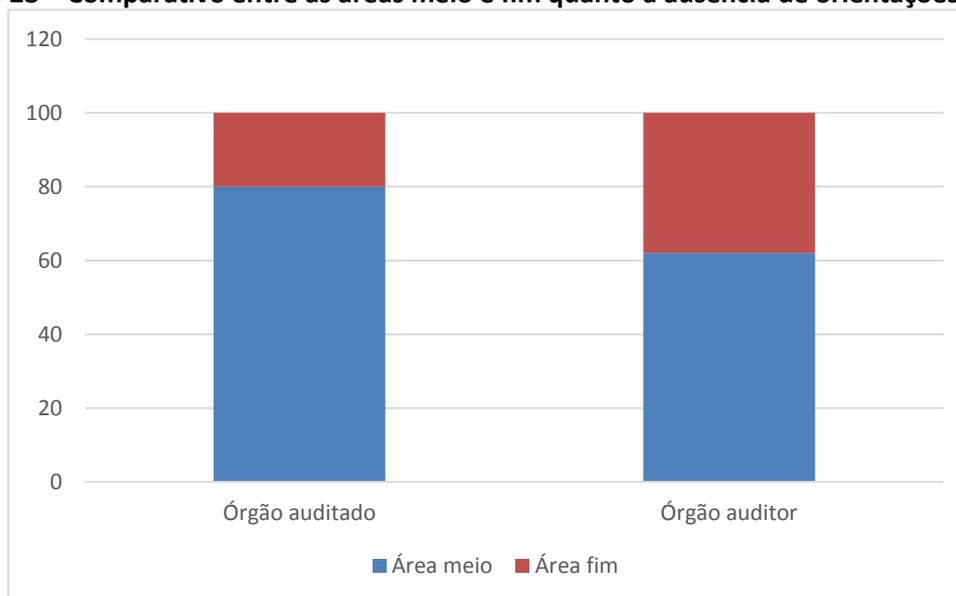
Quadro 11 - Atividades mais orientadas x requisitos e princípios arquivísticos

Atividades mais orientadas nos dois órgãos	Requisitos e princípios arquivísticos correlacionados
1. escolha do tipo adequado do documento	diplomática, legitimidade
2. registro no sistema eletrônico com o preenchimento dos campos de identificação	recuperabilidade
3. utilização de documentos padrões	diplomática
4. assinatura e datação	autenticidade
5. manutenção do vínculo entre documentos do processo	organicidade

Fonte: elaboração própria

Ausência de orientações mínimas

Contudo, observou-se que cerca de 37% dos servidores do órgão auditado e 14% do órgão auditor afirmaram não ter recebido nenhuma orientação ou não saber opinar sobre o assunto. Ao se analisar esta ausência de orientações mínimas, entre as áreas meio e fim de cada órgão, notou-se que nos dois órgãos a maioria dos servidores nestas condições são da área meio.

Gráfico 28 – Comparativo entre as áreas meio e fim quanto à ausência de orientações mínimas

Fonte: elaboração própria

Campo “outros”

Observou-se que, no órgão auditado, as únicas opções que foram complementadas no campo “outros” foram: “utilização do SEI”, por dois respondentes; e “tirar dúvidas com os colegas mais antigos dos sistemas SAPIENS e SEI”, por um respondente, o que indica que as opções dadas pelo questionário foram bem colocadas, o que qualifica o trabalho realizado na sua elaboração e validação pelo teste piloto.

Estas complementações são importantes, pois apresentam duas situações, principalmente quanto ao treinamento e aprendizado do “como fazer”: (i) a resposta “utilização do SEI”, no campo aberto, infere que foi dada alguma orientação sobre o uso do sistema SEI no órgão auditado, mas este item foi relatado somente por 12% dos respondentes que afirmaram que receberam alguma orientação; (ii) a resposta “tirar dúvidas com os colegas mais antigos dos sistemas SAPIENS e SEI”, também dada no campo aberto, relatada por 6% dos respondentes que afirmaram que receberam alguma orientação, mostra a importância do conhecimento institucional, tácito, dos servidores que atuam na área jurídica⁷⁸, no uso das tecnologias e no processo de trabalho.

É importante ressaltar que, por meio da entrevista com a autoridade da área de arquivos do órgão auditado, foi relatado que 100% dos servidores do órgão receberam treinamento do Sistema SEI, quando foi entregue uma apostila para consulta posterior sobre as funcionalidades do sistema. Foi relatado, também, que este treinamento não foi ministrado por arquivistas servidores do órgão, mas sim por servidores que não têm formação na área da Arquivologia e que laboram na área de Planejamento Institucional.

Uso de manuais e instrutivos

Quanto ao uso de manuais e outros materiais instrutivos, observou-se que, no órgão auditado, 71% dos respondentes afirmou ter recebido a orientação de leitura de

⁷⁸ O Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS é um sistema de processo administrativo eletrônico e de gestão arquivística de documentos (SIGAD), utilizado pela Advocacia-Geral da União (AGU). O sistema contempla atividades de produção de conteúdo jurídico e busca a integração com sistemas do Poder Judiciário e do Poder Executivo. (BRASIL, AGU, 2014)

manuais ou instrutivos sobre o Sistema Eletrônico de Documentos; já no órgão auditor, este percentual foi de 55%.

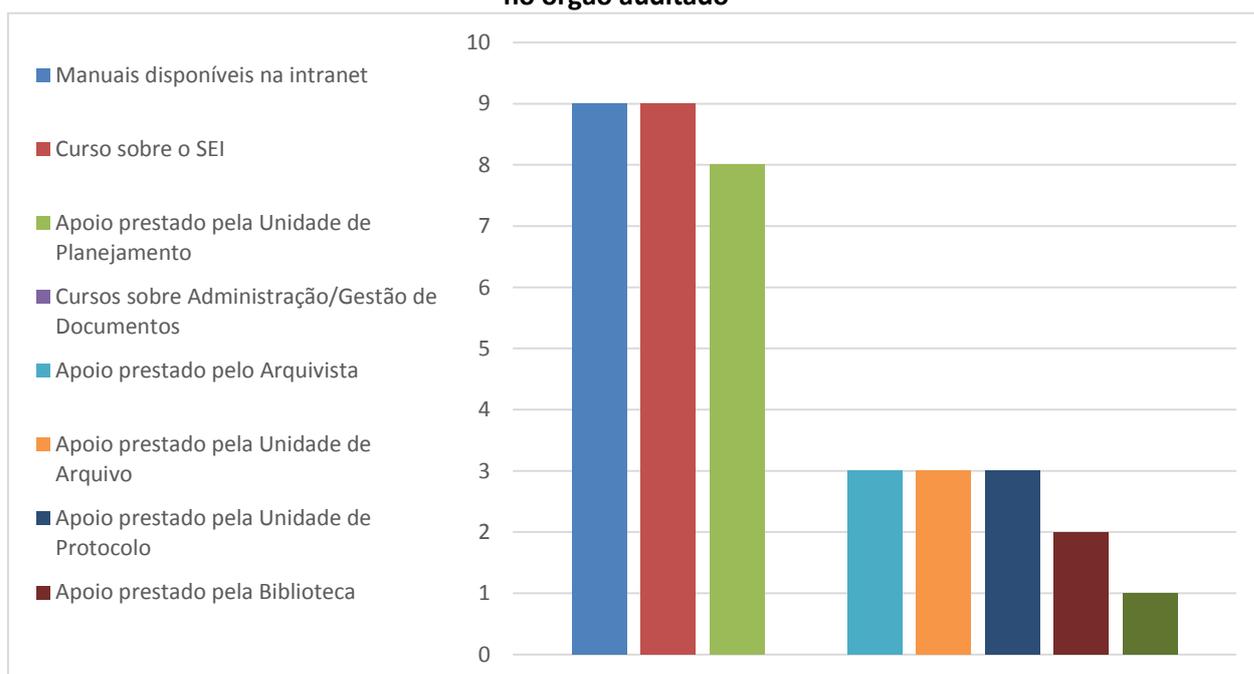
4.11 Orientações e capacitações

Quando questionados sobre o responsável pelas orientações prestadas sobre gestão de documentos, por exemplo, se pelo setor de arquivo, biblioteca, protocolo ou planejamento; e se houve treinamento específico, obteve-se o seguinte resultado:

No órgão auditado, a maioria das informações foram prestadas por manuais disponíveis na intranet, por meio do curso sobre o SEI, e orientações da Unidade de Planejamento. Ressalta-se que, conforme informações obtidas na entrevista com a autoridade da área de arquivos do órgão auditado, foi ofertado o curso do Sistema SEI a todos os servidores do ministério pela equipe da área de planejamento institucional e não pela área de arquivo ou pelos arquivistas.

É relevante relatar também que, conforme dados da referida entrevista, na concepção da maioria dos servidores, o SEI é um sistema de Administração/Gestão de Documentos.

Gráfico 29 – Orientação sobre as atividades de Gestão de Documentos no órgão auditado



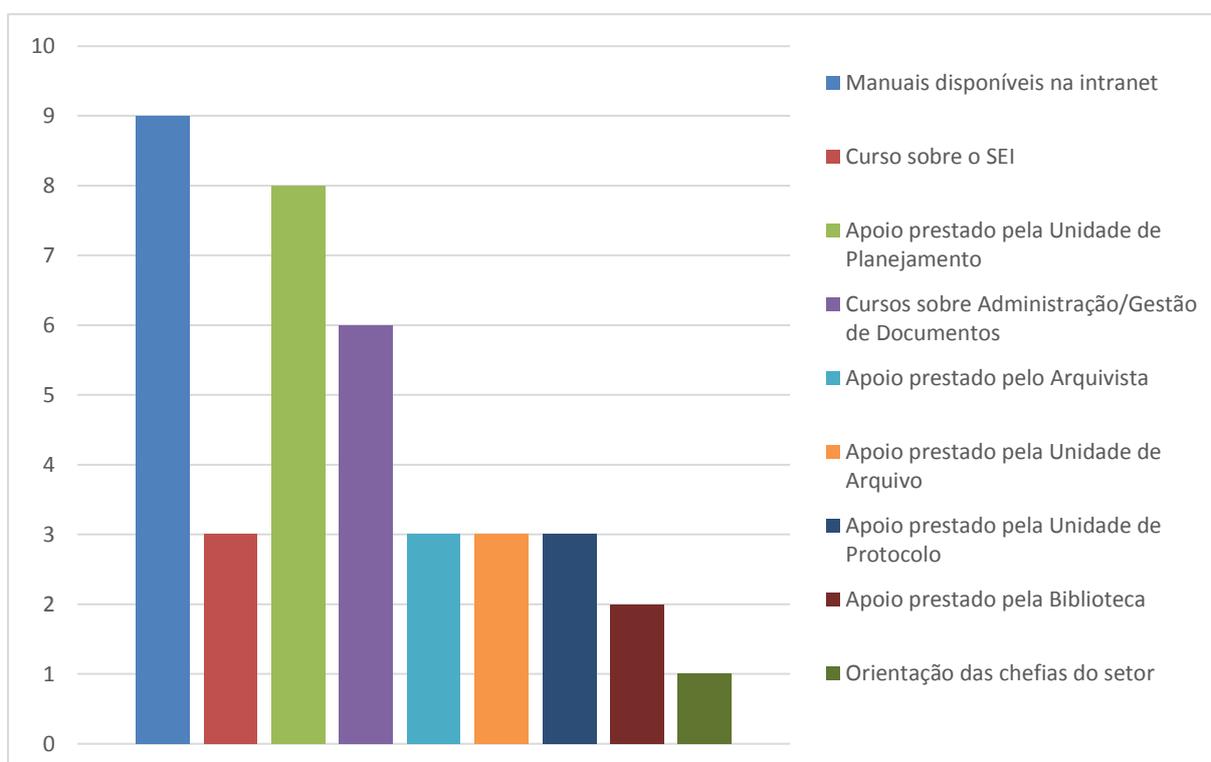
Fonte: elaboração própria

No órgão auditor, a maioria das informações foram prestadas por manuais disponíveis na intranet e por orientações da Unidade de Planejamento. Observou-se um quadro um pouco semelhante ao órgão auditado, mas com uma diferença relevante, uma menor prevalência de referências sobre o curso sobre o SEI.

Por meio da entrevista realizada com a autoridade da unidade de planejamento, foi relatado que o órgão havia elaborado um manual e um curso sobre a gestão de documentos de auditoria e que o mesmo estava sendo ministrado, pela Unidade de Planejamento, nas unidades do órgão auditor em todas as capitais do país.

Contudo, foi informado, também, que não houve a participação do profissional Arquivista no processo de elaboração material didático, nem em nenhuma fase de construção ou execução do referido curso, como palestrante, orientador ou docente, por exemplo.

Gráfico 30 – Orientação sobre as atividades de Gestão de Documentos no órgão auditor

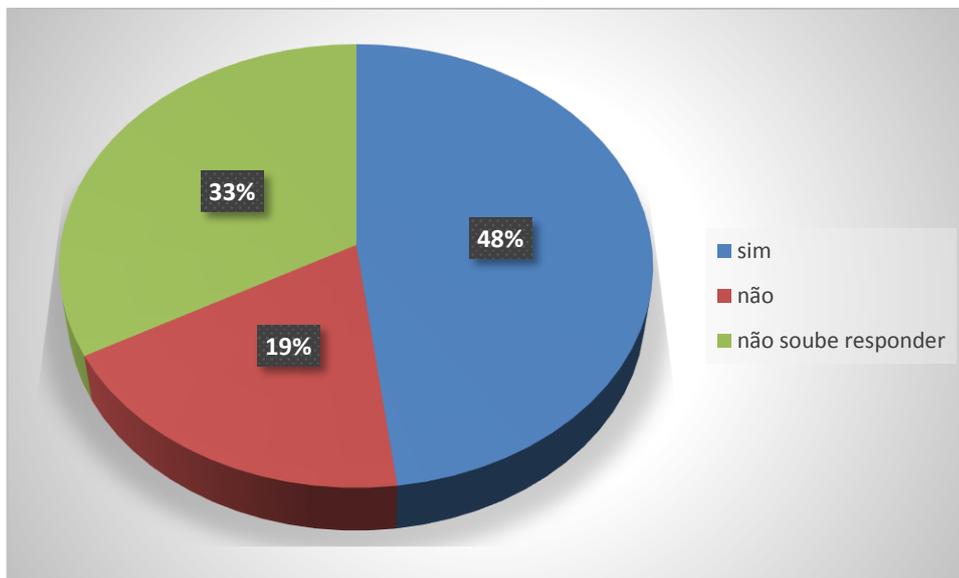


Fonte: elaboração própria

4.12 processos de auditoria

Quando questionado, no órgão auditado, se a área já havia sido submetida a algum processo de auditoria, obteve-se o seguinte resultado:

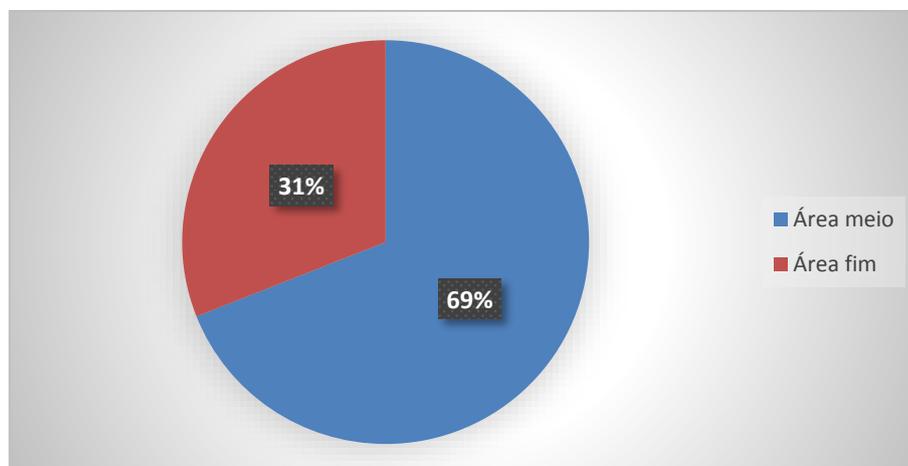
Gráfico 31 – Área setorial do órgão auditado que já foi submetida a processos de auditoria



Fonte: elaboração própria

Ao analisar este dado entre as áreas meio e fim, observou-se que 69% dos respondentes que afirmaram já ter sido submetidos a processos de auditoria estavam lotados na área meio.

Gráfico 32 – Processos de auditoria – distribuição entre área meio e fim



Fonte: elaboração própria

Observou-se que as palavras mais frequentes nas respostas dos auditados, quanto à performance, foram: informações, controle, processos, normas, tempestividade, *compliance*, objetividade.

Já os auditores indicaram, com mais frequência, os seguintes elementos: conclusões, evidências, trabalho, relatório, clareza, suporte, documentação, registros.

Ao se estabelecer uma comparativo nos termos mais frequentes, percebe-se que o auditado correlaciona a “boa performance”, em sua maioria, com elementos normativos e de gestão; entretanto, os auditores correlacionam, com mais ênfase, a boa performance com elementos de registro.



Figura 19 – Assimetria quanto à percepção entre os órgãos auditor e auditado em relação à boa performance em processos de auditoria

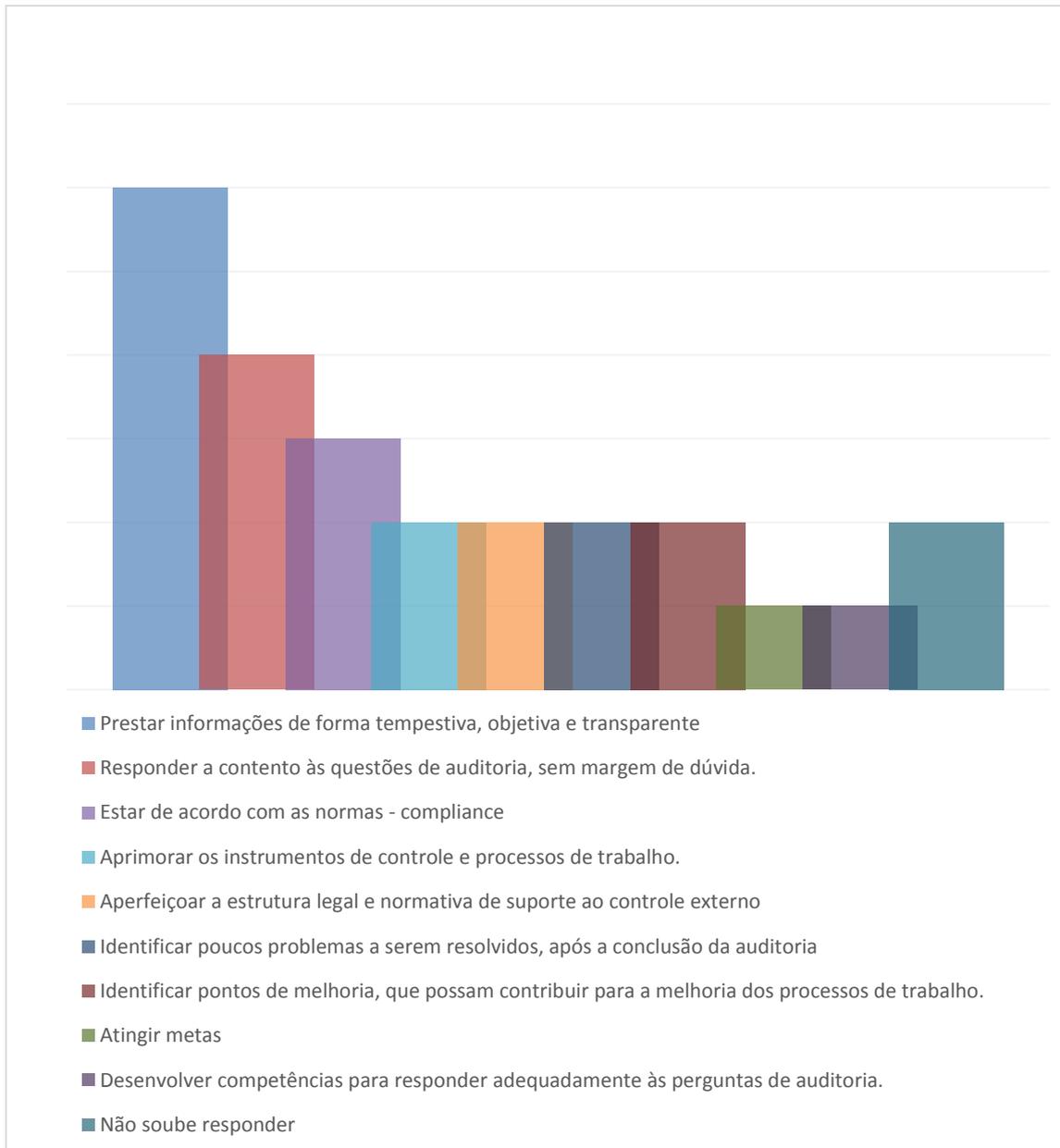
Fonte: elaboração própria

A prática de buscar evidências para fins de prova e documentação que fundamente as análises e conclusões nos processos de auditoria, bem como o fato de a área de auditoria dedicar-se a uma disciplina de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho, podem impactar diretamente na percepção, do órgão auditor, que a boa performance está relacionada a elementos correlacionados ao registro.

Já o órgão auditado debruça-se na compreensão e atendimento à normas, estabelecimentos de processos de trabalho e de controle, mas, não possui a mesma “consciência” da necessidade de documentar todos os processos.

Ao agregar as principais respostas dos respondentes do órgão auditado, obteve-se o seguinte resultado:

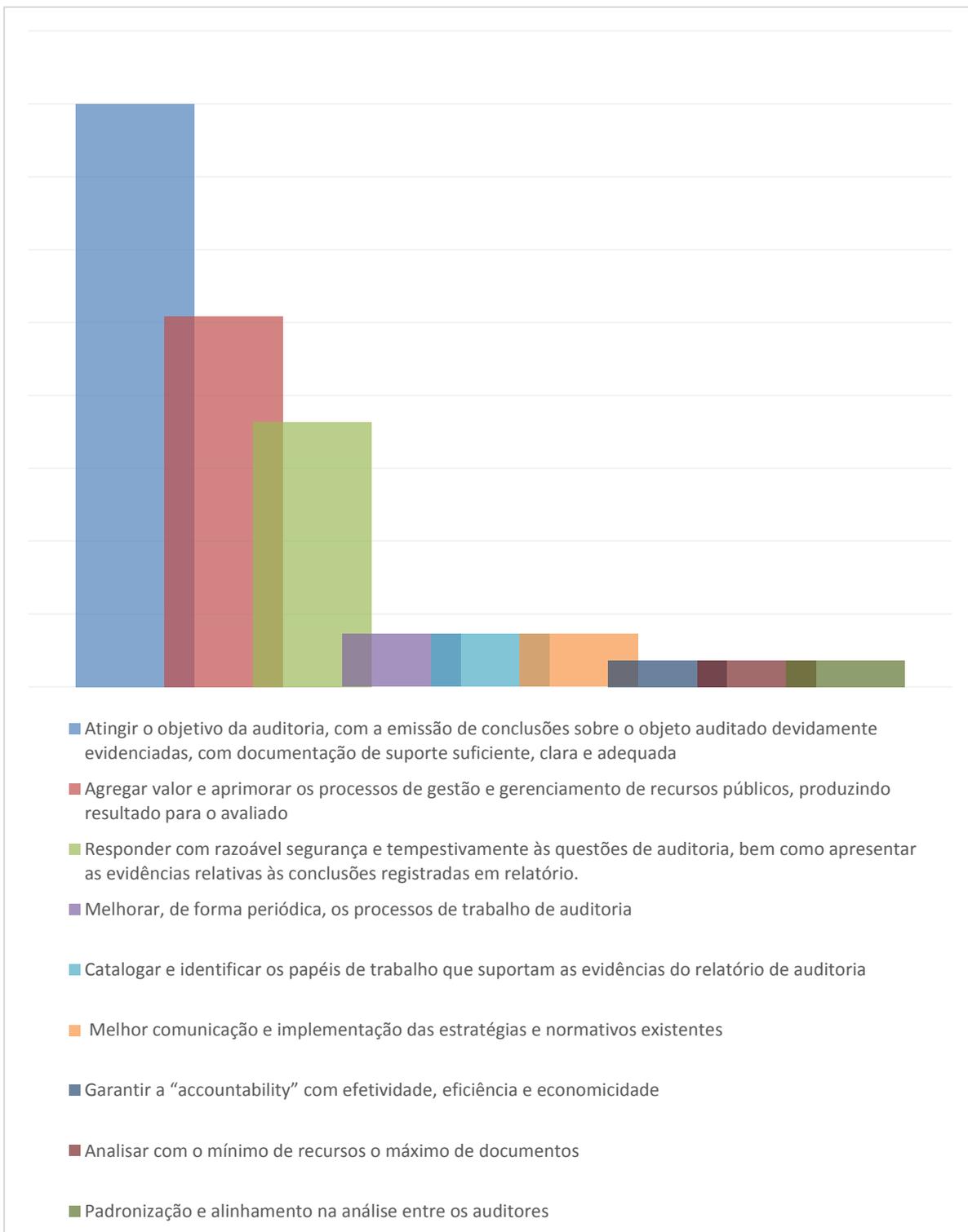
Gráfico 33 – Percepção do órgão auditado quanto ao conceito de boa performance em processo de auditoria



Fonte: elaboração própria

Já para os servidores do órgão auditor, houve maior variação nas respostas obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 34 – Percepção do órgão auditor quanto ao conceito de boa performance em processo de auditoria



Fonte: elaboração própria

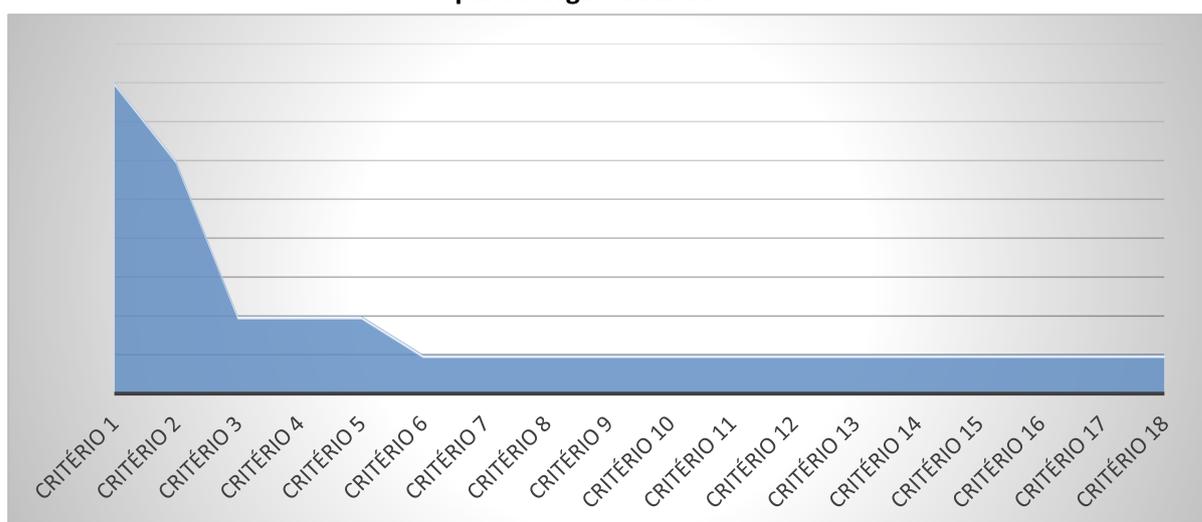
4.14 Influência da gestão de documentos na boa performance em processos de auditoria

Para fins de buscar uma correlação entre o processo de auditoria e a gestão de documentos, foi questionado aos órgãos, auditado e auditor, em relação a documentação, o que consideravam necessário para se obter uma boa performance no processo de auditoria.

Foi feita uma análise das respostas e um agrupamento por similaridade, considerando que este foi um campo aberto no questionário e foram dadas as mais variadas respostas. O recurso de campo aberto foi utilizado visando a captura da real opinião do servidor sobre o assunto.

No órgão auditado, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 35 – Boa performance no processo de auditoria e a gestão de documentos para o órgão auditado



Fonte: elaboração própria

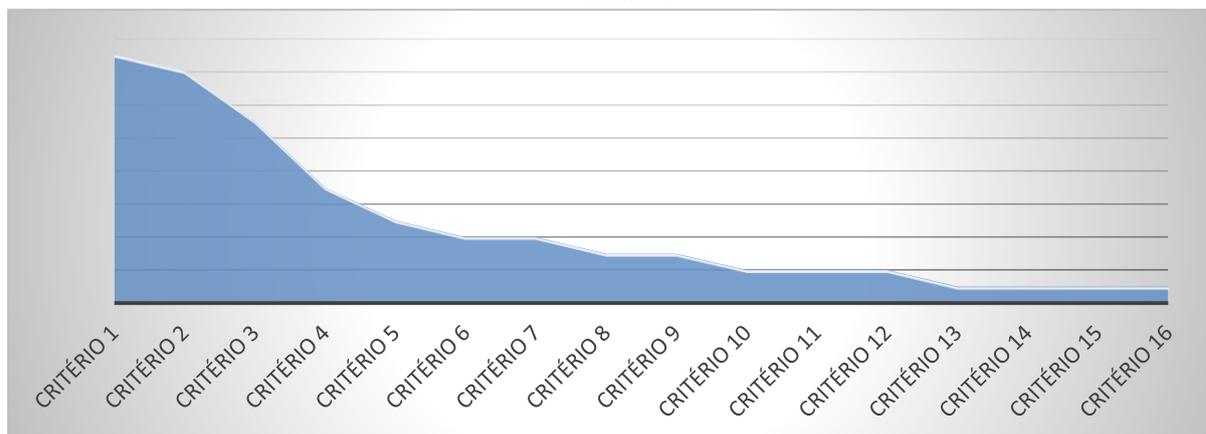
Legenda:

Critério 1	Ter uma organização eficaz
Critério 2	Obter uma recuperação rápida da informação requisitada
Critério 3	Ter clareza na elaboração do documento
Critério 4	Seguir as normas a respeito do assunto
Critério 5	Inserir todos os documentos necessários para subsidiar as informações solicitadas: Mensagens tramitadas entre as partes envolvidas: ofícios, pareceres, notas técnicas, e-mails e até mensagens de whatsapp, telegram, linkedin
Critério 6	Promover evidências e memórias de cálculo

Critério 7	Disseminar o conhecimento dos processos internos entre os colaboradores
Critério 8	Realizar o backup dos dados dos diretórios
Critério 9	Ter cuidado e atenção com todo e qualquer documento
Critério 10	Manter a documentação em meio eletrônico
Critério 11	Conhecer bem os processos de trabalho que geraram os documentos
Critério 12	Preocupar-se com o controle e com a segurança da informação.
Critério 13	Definir as informações fundamentais: dados cadastrais; estatísticas da corporação; registros de procedimentos internos; contratos com fornecedores e com clientes
Critério 14	Classificar corretamente os documentos
Critério 15	Estabelecer normativos, disponibilizar ferramentas e divulgar boas práticas
Critério 16	Aprimorar o sistema "SEI" para que se facilite a busca de documentos
Critério 17	Informar e Padronizar Procedimentos
Critério 18	Não soube responder

No órgão auditor, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 36 – Boa performance no processo de auditoria e a gestão de documentos para o órgão auditor



Fonte: elaboração própria

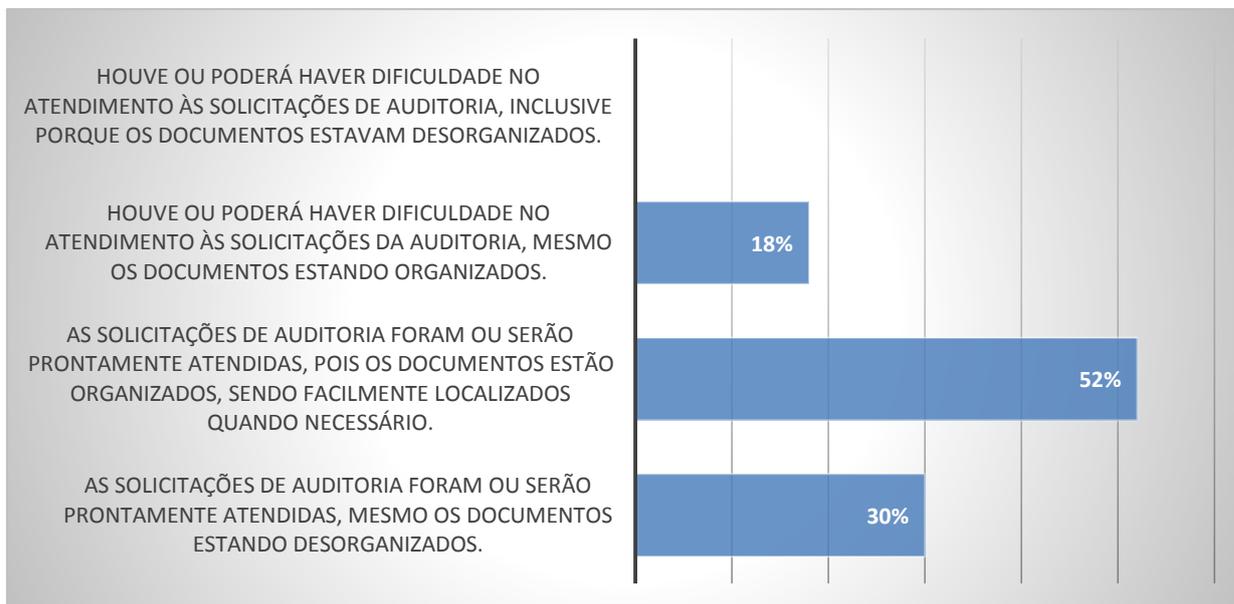
Legenda:

Critério 1	Que os papéis de trabalho estejam associados de forma clara às análises realizadas, e que eles possuam, ainda, os requisitos de rastreabilidade, objetividade e clareza e tempestividade.
Critério 2	Evidências adequadas e suficientes
Critério 3	Organização digital dos documentos.

Critério 4	Disponibilidade e tempestividade
Critério 5	Incluir as evidências no sistema de informação, de forma organizada, legível e com reconhecimento óptico de caracteres (OCR)
Critério 6	Pertinência com o objeto auditado. Material completo, sem ausência de peças importantes.
Critério 7	Planejamento.
Critério 8	Os achados descritos terem a devida comprovação documental.
Critério 9	Que o trabalho esteja baseado em evidências organizadas de maneira a suportar qualquer contestação de auditados, seja administrativa, seja judicialmente.
Critério 10	Normas claras para gestão de documentos, manuais e treinamento para aplicação dessas normas
Critério 11	Não respondeu
Critério 12	Tornar obrigatória a digitalização de todos os processos nos órgãos da Administração Pública
Critério 13	Racionalizar informações de maneira a aumentar a eficiência da burocracia
Critério 14	Bom conhecimento de técnicas de auditoria, bom planejamento, razoável interlocução com o auditado, supervisão adequada dos trabalhos.
Critério 15	Guarda dos papéis de trabalho, de forma concomitante à auditoria, a partir da utilização das nomenclaturas/abreviaturas criadas para e melhor identificação.
Critério 16	Prover boa classificação

Cabe destacar que, enquanto no órgão auditado os critérios mais prevalentes se correlacionam com a organização dos documentos visando a sua célere recuperação, ou seja, voltadas para a forma de organização em si; no órgão auditor os critérios mais prevalentes foram em relação à qualidade das evidências e a adequada correlação dos papéis de trabalho com as análises realizadas, ou seja, tem o caráter mais voltado à qualidade da informação e do documento posto como evidência, voltada para o conteúdo e fins de prova e não somente à sua organização em si.

Ao serem questionados sobre a provável performance da unidade na hipótese de realização de uma auditoria, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 37 – Performance do órgão auditado em uma auditoria – percepção do órgão auditado

Fonte: elaboração própria

Nenhum respondente considerou que a desorganização dos documentos poderá impactar na dificuldade de atendimento às solicitações de auditoria. Este dado pode ter sido influenciado pelo fato de que 93% dos colaboradores do órgão auditado consideram que seus documentos estão organizados (demonstrado no gráfico 16).

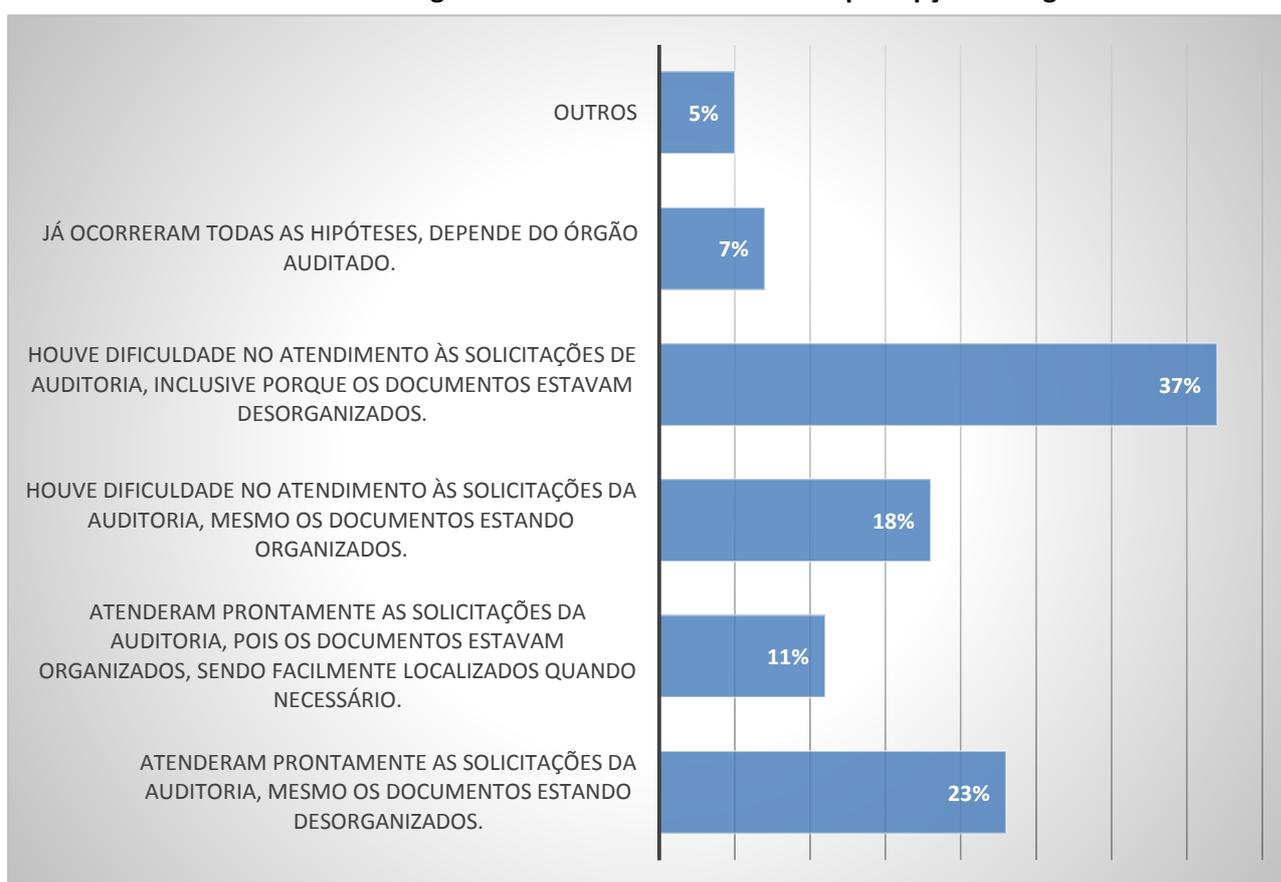
Observou-se que 18% dos respondentes afirmaram que mesmo os documentos estando organizados pode haver dificuldade no atendimento às solicitações de auditoria. Este dado vai em encontro com os critérios identificados para uma boa performance, pois identificou-se que, além da organização em si, deve-se observar a qualidade, a adequabilidade e completude das informações registradas nos documentos que se tornam evidências em processos de auditoria. Assim, ressalta-se a importância não somente da organização para fins de recuperação, mas também da informação registrada nos documentos e suas propriedades comprobatórias.

A maioria, 82% dos respondentes, consideraram que as solicitações de auditoria foram ou serão prontamente atendidas. Destes, 52% afirmaram que os documentos estão organizados e 30% que os documentos estão desorganizados.

Este dado é importante, pois é frequente, em processos de auditoria, o estabelecimento de um curto prazo para que os órgãos respondam às solicitações de auditoria, geralmente três ou cinco dias corridos. Desta forma, a organização adequada dos documentos pode sim, impactar diretamente neste atendimento.

Por outro lado, quando foi feito questionamento semelhante ao órgão auditor, quanto à performance do órgão auditado frente a um processo de auditoria, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 38 – Performance do órgão auditado em uma auditoria – percepção do órgão auditor



Fonte: elaboração própria

Foi identificado que 7% dos respondentes do órgão auditor consideram que esta situação é dependente do órgão auditado.

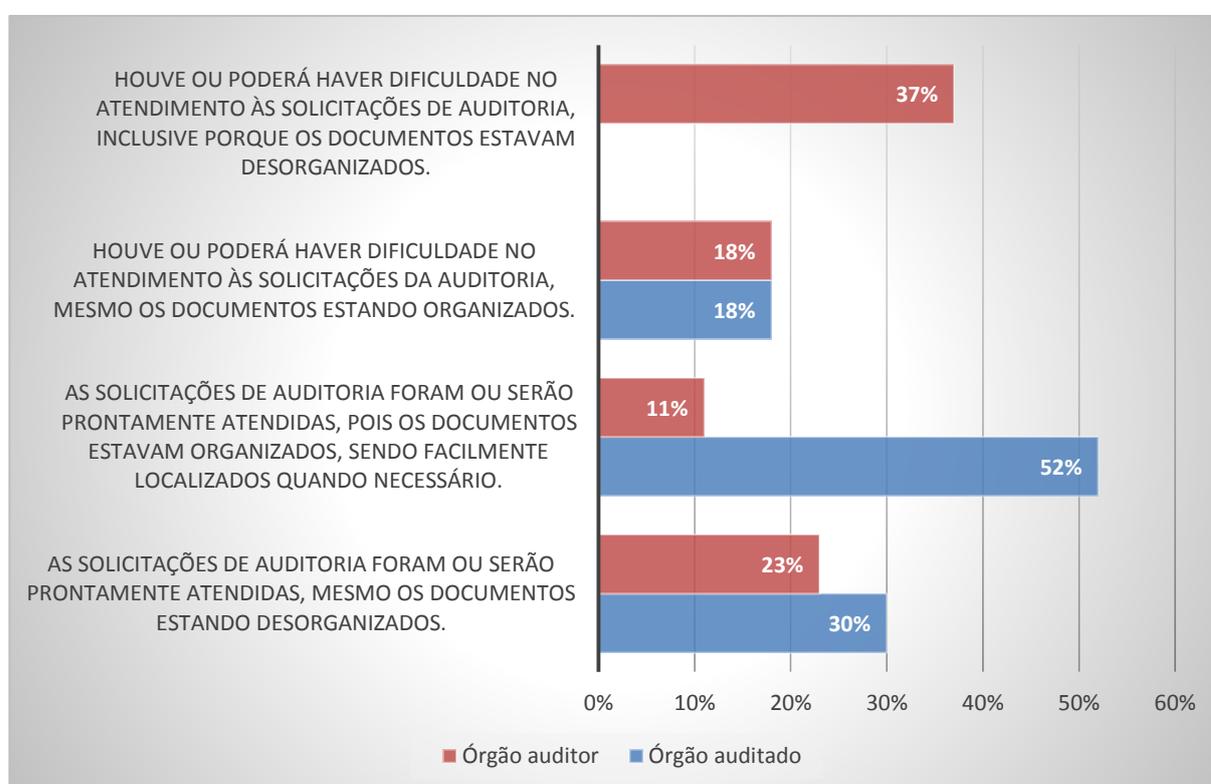
Um quantitativo muito mais expressivo do que o posto no gráfico anterior, 55% dos respondentes afirmaram que houve dificuldade no atendimento às solicitações de

auditoria: 37% porque os documentos estavam desorganizados e 18% mesmo estando os documentos organizados.

Somente 34% dos respondentes consideraram que as solicitações de auditoria foram ou serão prontamente atendidas. Destes, 11% afirmaram que os documentos estavam organizados e 23% que os documentos estavam desorganizados.

Esta questão colocou em evidência uma grande discrepância da percepção entre os órgãos sobre estas variáveis, conforme demonstra o quadro abaixo:

Gráfico 39 – Performance do órgão auditado em uma auditoria – comparativo entre as percepções



Fonte: elaboração própria

Enquanto somente 18% dos respondentes do órgão auditado consideraram que houve ou pode haver dificuldade no atendimento às solicitações de auditoria, este percentual subiu para 55%, na percepção dos auditores.

Foi equivalente o percentual de respondentes que afirmaram que mesmo os documentos estando organizados, pode haver ou houve dificuldade no atendimento às

solicitações de auditoria (18% nos dois órgãos). Nota-se que os auditores também consideram que a organização em si não é suficiente para uma boa performance em processos de auditoria.

Observou-se que, ao contrário da percepção do órgão auditado (que registrou 82%), somente 34% dos respondentes do órgão auditor consideraram que as solicitações de auditoria foram ou serão prontamente atendidas pelo órgão auditado.

Dos respondentes do órgão auditor, 23% afirmaram que, mesmo estando os documentos desorganizados, as solicitações de auditoria foram ou serão prontamente atendidas. Este percentual do órgão auditado foi de 30%.

Estes dados indicam que a percepção do órgão auditado é mais otimista em relação ao grau de organização e o atendimento das solicitações de auditoria.

É importante ressaltar que é frequente, em processos de auditoria, o estabelecimento de um curto prazo para que os órgãos respondam às solicitações de auditoria, geralmente três ou cinco dias corridos. Desta forma, a organização adequada dos documentos pode sim, impactar diretamente nesta performance.

4.15 Sugestões de melhoria para a organização de documentos na unidade

Foi sugerido para o órgão auditado, que dessem sugestões sobre a melhoria da organização de documentos na sua unidade. E para o órgão auditor, sugestões de melhoria para os órgãos auditados. A intenção da questão era verificar que havia uma equiparabilidade entre as sugestões do órgão auditor e auditado quando à melhoria da organização de documentos.

Como este foi um campo aberto, para não direcionar ou restringir as opções de resposta, foi feito um consolidado dos resultados, buscando-se a similaridade da sugestão dada. Foi tabulado, então, a frequência de respostas que correspondiam a cada item.

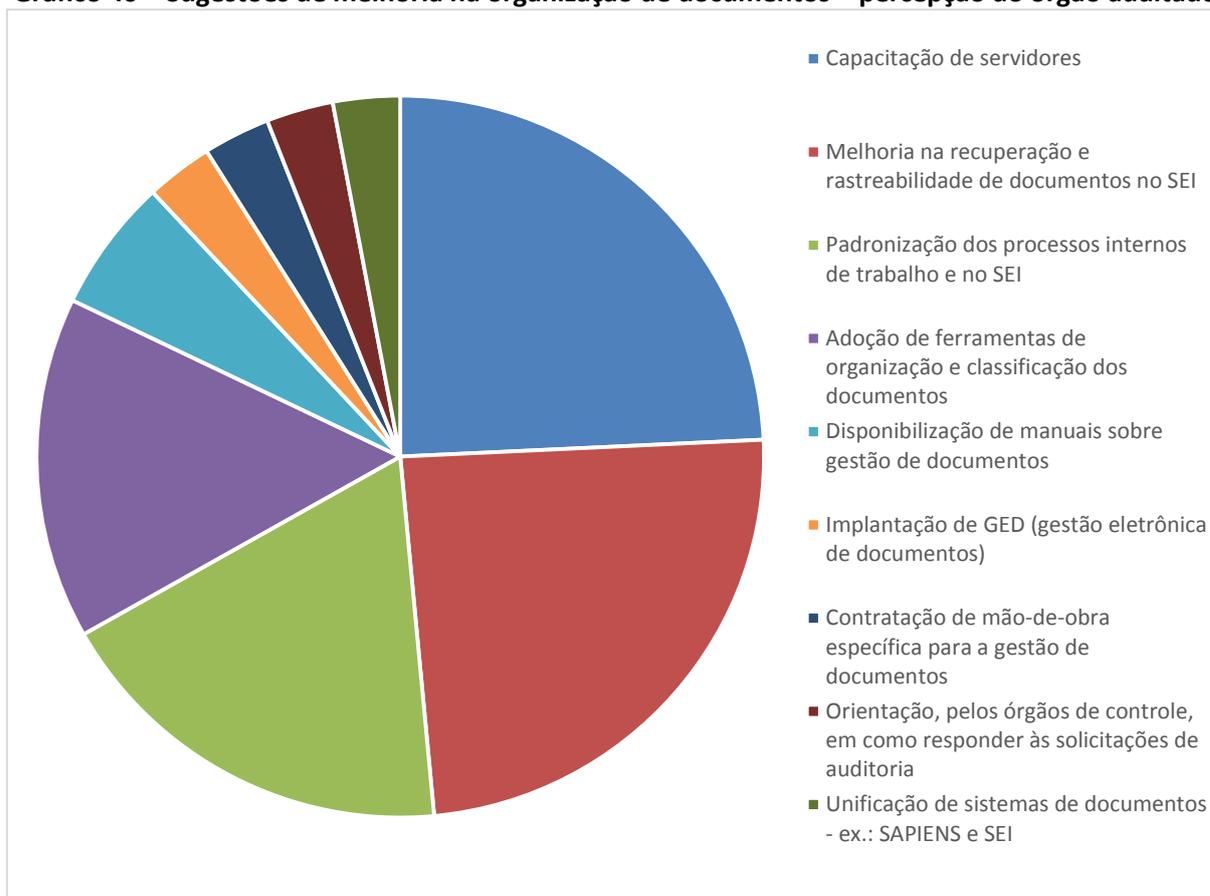
Buscou-se manter a redação entre os resultados dos órgãos auditado e auditor, de modo a facilitar a análise. Obteve-se, assim, o seguinte resultado:

Tabela 7 - Sugestões de melhoria do órgão auditado para a melhoria da organização de seus documentos

Adoção de ferramentas de organização e classificação de documentos	36%
Capacitação de servidores	57%
Contratação de mão-de-obra específica para a gestão de documentos	7%
Disponibilização de manuais sobre gestão de documentos	14%
Implantação de GED (gestão eletrônica de documentos)	7%
Melhoria na recuperação e rastreabilidade de documentos no SEI	57%
Orientação, pelos órgãos de controle, em como responder às solicitações de auditoria	7%
Padronização dos processos internos de trabalho e no SEI	43%
Unificação de sistemas de documentos - ex.: SAPIENS e SEI	7%

Fonte: elaboração própria

Observou-se que as sugestões que foram mais frequentes relacionam-se à necessidade de capacitação dos servidores, melhoria na recuperação e rastreabilidade de documentos no SEI, padronização dos processos internos de trabalho e no SEI e adoção de ferramentas de organização e classificação de documentos, nesta ordem. O resultado pode ser visualizado conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 40 – Sugestões de melhoria na organização de documentos – percepção do órgão auditado

Fonte: elaboração própria

Notou-se que a maioria das sugestões de melhoria da organização dos documentos pelos servidores do órgão auditado estão relacionadas com ações de capacitação, gestão e melhorias nos sistemas, tais como a funcionalidade de busca e recuperação de documentos e unificação/integração de bases.

Ressalta-se que, com base em entrevista realizada com a autoridade referência do setor de arquivos, foi informado que todos os servidores do órgão auditado passaram por capacitação do sistema SEI. Foi destacado, também, que a Escola Nacional de Saúde Pública – ENAP – disponibiliza uma capacitação do sistema SEI, o curso à distância SEI USAR!⁷⁹, gratuitamente, a todos que se interessarem.

Contudo, foi identificado que os referidos treinamentos (tanto o dado pelo órgão auditado, como o disponível na ENAP) apresentam as funcionalidades do sistema, os ícones e as ferramentas disponíveis, mas não o fazem sob a luz da gestão de documentos.

⁷⁹ VER: <http://www.fazenda.gov.br/sei/comunicados/enap-disponibiliza-curso-a-distancia-do-sei>

Esta lacuna quanto a orientações mais qualificadas para a gestão de documentos tornou-se evidente ao se ter como principal resultado, a necessidade de capacitação. Esta sugestão também foi o que mais se destacou, quando os servidores do órgão auditor sugeriram melhorias para a organização dos documentos no órgão auditado, conforme demonstra a tabela abaixo:

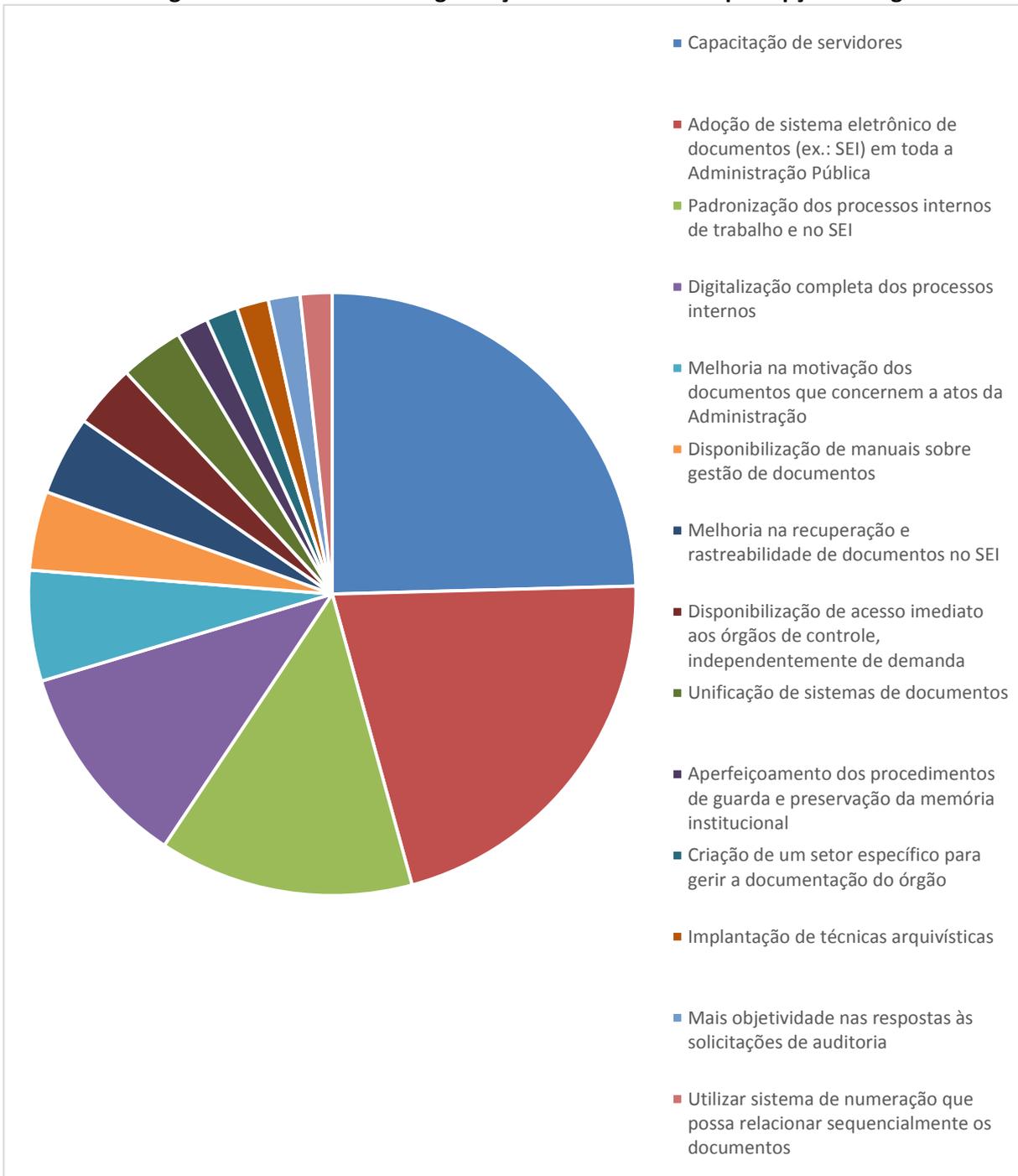
Tabela 8 - Sugestões de melhoria do órgão auditor para a melhoria da organização dos documentos no órgão auditado

Adoção de sistema eletrônico de documentos (ex.: SEI) em toda a Administração Pública	25%
Aperfeiçoamento dos procedimentos de guarda e preservação da memória institucional	2%
Capacitação de servidores	29%
Criação de um setor específico para gerir a documentação do órgão	2%
Digitalização completa dos processos internos	13%
Disponibilização de acesso aos órgãos de controle, independentemente de demanda	4%
Disponibilização de manuais sobre gestão de documentos	5%
Implantação de técnicas arquivísticas	2%
Mais objetividade nas respostas às solicitações de auditoria	2%
Melhoria na motivação dos documentos que concernem a atos da Administração	7%
Melhoria na recuperação e rastreabilidade de documentos no SEI	5%
Padronização dos processos internos de trabalho e no SEI	16%
Unificação de sistemas de documentos	4%
Utilizar sistema de numeração que possa relacionar sequencialmente os documentos	2%

Fonte: elaboração própria

Quanto às sugestões do órgão auditor que foram mais frequentes, foram identificadas: capacitação de servidores, adoção de sistema eletrônico de documentos (ex.: SEI) em toda a Administração Pública, padronização dos processos internos de trabalho e no SEI e digitalização completa dos processos internos. O resultado pode ser visualizado conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 41 – Sugestões de melhoria na organização de documentos – percepção do órgão auditor



Fonte: elaboração própria

Observou-se, conforme as sugestões dos servidores do órgão auditor, que a digitalização de todos os processos internos e o uso de sistema eletrônico de documentos é uma tendência e necessidade.

Quanto às especificidades de processos de auditoria, observou-se que o órgão auditor identificou como sugestão a orientação, pelos órgãos de controle, em como responder às solicitações de auditoria; por outro lado, o órgão auditor identificou como sugestões: mais objetividade nas respostas às solicitações de auditoria e melhoria na motivação dos documentos que concernem a atos da Administração.

Estes resultados apontam que há uma assimetria informacional, que poderia ser amenizada por processos de capacitação.

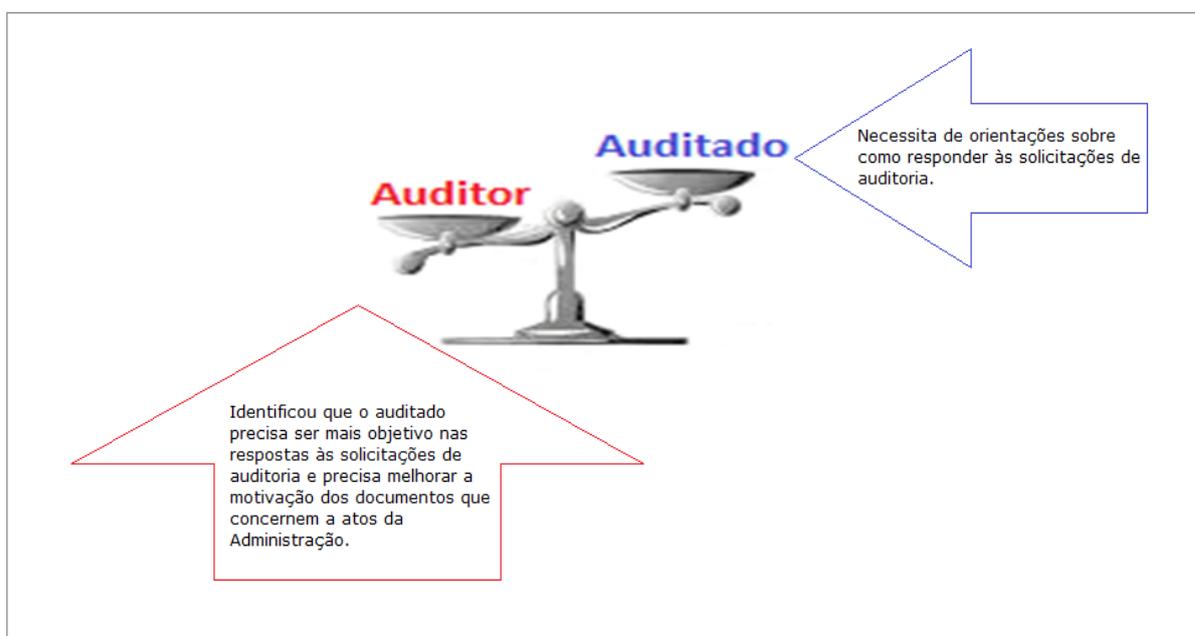
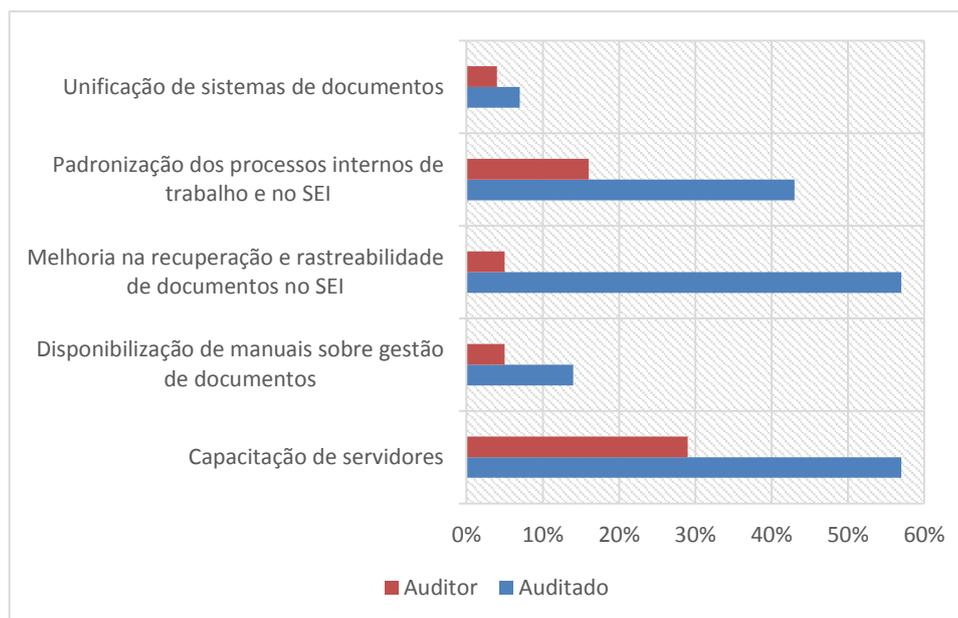


Figura 20 – Necessidades apontadas em processos de auditoria que demonstram a assimetria informacional entre órgão auditor e órgão auditado

Fonte: elaboração própria

Não obstante a situação de assimetria informacional apontada acima, observa-se que houve certa similaridade nas sugestões entre os órgãos auditor e auditado (cinco das nove sugestões apontadas pelo órgão auditado também o foram pelo órgão auditor), especialmente nos seguintes itens:

Gráfico 42 – Sugestões de melhoria na organização de documentos – similaridades

Fonte: elaboração própria

Apesar de, proporcionalmente, as sugestões terem sido mais frequentes no órgão auditado, estes cinco itens foram relatados tanto pelos servidores do órgão auditado, como pelos do órgão auditor, como sugestões de melhoria para a organização de documentos no órgão auditado, ou seja, poderiam ser as ações prioritárias, caso fosse definido um programa ou projeto de melhoria na organização de documentos no órgão.

Por fim, foi questionado ao órgão auditor, quanto às sugestões de melhoria na gestão e documentos de auditoria em sua unidade. A proposta desta pergunta foi identificar, não somente as sugestões de melhoria da organização de documentos específicas do órgão auditor, mas também as que seriam coincidentes com as do órgão auditado.

Dentre as respostas, a necessidade de capacitação foi a mais frequente, sendo não somente a capacitação em gestão de documentos, mas também em gestão de papeis de trabalho e para a utilização do sistema eletrônico de documentos.

Foi identificado que são utilizados três principais sistemas de informação no órgão auditor: o SEI, o Sistema Ativa e o sistema Monitor, bem como está sendo criado um novo sistema de auditoria – o e-Aud. Sobre este cenário, foram identificadas sugestões de integração entre eles, objetivamente melhor integralidade das informações e documentos,

conexões entre processos, entre documentos que estão relacionados a um mesmo processo de auditoria, bem como para se evitar o retrabalho.

Um ponto importante é que está sendo elaborado pelo órgão uma política de guarda e armazenamento, com definição de prazos, para uso de todo o órgão de forma padronizada. Atualmente, estas funções são definidas de forma própria em cada Unidade de Auditoria Interna Governamental. Como informação complementar ao questionário aplicado, foi informado por meio da entrevista com autoridade do setor de planejamento do órgão auditor que cabe a cada Supervisor de auditoria a definição do *modus operandi* relacionado ao tratamento e à gestão de documentos. De fato, conforme disposto no item 152 da IN CGU N° 3, DE 9 DE JUNHO DE 2017 - CAPÍTULO V – OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA (anexo 2):

152. Cabe ao Responsável pela UAIG definir procedimentos relativos à estrutura e à organização, bem como, a política de armazenamento de papéis de trabalho, preferencialmente em meio digital.

Desta forma, além de não haver um padrão para todo o órgão, as orientações podem estar apartadas dos princípios e requisitos postos pela ciência arquivística.

Outro item recorrente apontado pelas sugestões dadas para melhoria da organização dos documentos de auditoria (papéis de trabalho) foi relacionado à capacitação e treinamento. Os servidores apontaram, não somente a necessidade de treinamento nos sistemas informatizados, mas também sobre a gestão de documentos, gestão arquivística e papéis de trabalho.

Conforme relatado na referida entrevista, o órgão auditor elaborou um manual sobre a gestão de documentos de auditoria e promoveu ações de capacitação em todos os estados da federação. Contudo, foi relatado que não houve a participação de um profissional arquivista, nem para a elaboração do manual, nem para a execução das capacitações.

Informações importantes poderiam ser ministradas pelo profissional Arquivista visando o aperfeiçoamento dos processos de gestão de documentos, inclusive contribuições

para a redação da política de guarda e armazenamento que está sendo elaborada atualmente pelo órgão.

Segue, abaixo, sugestões de melhoria apontadas pelos servidores do órgão auditor que estão relacionadas direta ou indiretamente com a gestão de documentos:

- 1) Aprimoramento do conhecimento sobre os procedimentos de gestão documental e as ferramentas disponíveis;
- 2) Definição clara da tipologia dos documentos;
- 3) Avaliação da qualidade dos papéis de trabalho;
- 4) Definição do documento consolidador (contendo todos os papéis de trabalho e evidências) e dos papéis de trabalho com ficha de identificação (principais dados do trabalho - OS, nome do trabalho, nome do PT, data, equipe, etc.);
- 5) Capacitação relacionada à elaboração e utilização de papéis de trabalho durante a execução dos trabalhos;
- 6) Unificação do repositório de documentos e evidências de auditoria;
- 7) Melhorar da indexação no que diz respeito à vinculação dos achados aos documentos com palavras-chave;
- 8) Classificação mais clara dos documentos;
- 9) Padronização quanto a tramitação de documentos;
- 10) Orientação quanto à eliminação de documentos;
- 11) Aprimoramento dos sistemas e disseminação de boas práticas de modo a facilitar a seleção e consulta de documentos;
- 12) Orientação quanto ao arquivamento de documentos;
- 13) Utilização de repositório de informações com pesquisas indexadas; e
- 14) Padronização de políticas claras de uso e organização de documentos.

Frente a todos os resultados apresentados na parte empírica desta pesquisa, observou-se que, tanto o órgão auditor como o órgão auditado realizam a gestão de seus documentos conforme critérios subjetivos, não padronizados e sem o atendimento aos requisitos arquivísticos. Esta constatação vai em encontro com o apontado por SOUSA (2003, p. 258), que ressaltou que a organização dos documentos nos setores de trabalho, quando existentes, fundamenta-se no empirismo e na improvisação.

Confirma-se, dessa forma, a hipótese de que tanto as evidências de auditoria, elaboradas pela unidade auditada e terceiros, como os documentos elaborados pelo auditor durante os trabalhos de auditoria não são submetidos aos procedimentos adequados de gestão de documentos. Desta forma, os papéis de trabalho, conseqüentemente, também não o são, o que prejudica a organização da documentação e sua posterior análise, podendo comprometer os trabalhos de auditoria governamental pelo Controle Interno.

5 REQUISITOS ARQUIVÍSTICOS PARA UM MODELO DE GESTÃO DE DOCUMENTOS COM FOCO NOS PAPÉIS DE TRABALHO

Como já apresentado, papéis de trabalho (ou documentação de auditoria) constituem os documentos que embasam o trabalho de auditoria e são formados tanto pelos documentos preparados pelo órgão auditado ou por terceiros (evidências de auditoria), como pelos documentos elaborados pelo auditor (CGU, 2017, p. 109).

Pelas suas características, os papéis de trabalho, quando estão sendo utilizados pelo auditor, correspondem a documentos correntes em uso no órgão auditado (PETER E MACHADO, 2014, p. 226): sua produção é descentralizada, são armazenados no local de origem e são consultados frequentemente.

Observou-se que sua organização não segue um processo padronizado, uma referência técnica e especializada segundo os parâmetros arquivísticos, tanto no órgão auditado como no órgão auditor, o que certamente compromete a qualidade da documentação que chega ao arquivo intermediário e, conseqüentemente, ao arquivo permanente.

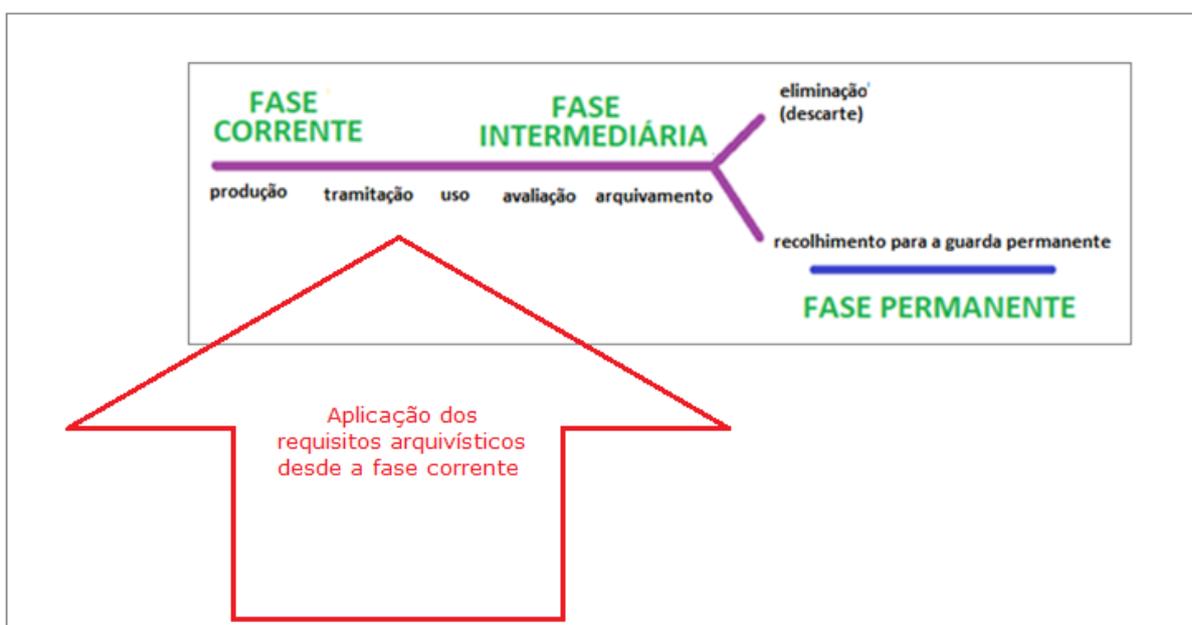


Figura 21 – Ciclo vital de documentos e aplicação de requisitos arquivísticos

Fonte: elaboração própria

Como visto na etapa empírica desta pesquisa, tanto o órgão auditado como o órgão auditor não seguem padrões de procedimentos para gestão de seus documentos e seu *modus operandi* não contempla, sistematicamente, o conhecimento arquivístico para que essa gestão seja efetiva desde a produção dos documentos.

Não obstante essa ausência, os procedimentos e técnicas de gestão de documentos devem ser efetivamente aplicados desde o início do ciclo de vida dos documentos, seguindo os princípios da Arquivologia e realizando de forma adequada todas as atividades de gestão de documentos, tais como os cuidados durante sua produção, a adequada classificação, tramitação e o uso dos instrumentos de gestão.

A seguir, serão apresentados os requisitos indicados por este estudo para que se obtenha uma adequada gestão de documentos, e, conseqüentemente, melhor performance frente às auditorias e aprimoramento dos processos de gestão pública.

Requisito 1 – Participação de um profissional arquivista ou profissional da Ciência da Informação

O primeiro requisito identificado como necessário é a participação de um profissional arquivista ou profissional da Ciência da Informação, seja para a elaboração de políticas, manuais, treinamentos, seja para a execução e acompanhamento da gestão dos documentos desde sua fase corrente.

É certo que é inviável os órgãos públicos contarem com um arquivista para cada setor de trabalho, mas é de suma importância que o órgão possa ter, em seu quadro de colaboradores, ao menos um profissional que possa dar o suporte necessário aos demais setores, nos assuntos correlatos à sua área de formação.

A ausência deste profissional no dia-a-dia das organizações, tanto na formulação de políticas que tratam da gestão de documentos, quanto para o treinamento e capacitações, seja de processos de trabalho ou de sistemas de informações, bem como a

prestação de orientações sobre as diversas etapas que compõem a gestão de documentos, impactam na qualidade destas atividades.

Como demonstrado no estudo empírico, a necessidade de capacitação foi a atividade mais sugerida visando a melhoria da organização de documentos, seja pelo órgão auditado como no órgão auditor. Contudo, não se trata somente de capacitação dos sistemas de informação, tais como o SEI, mas sim sobre todas as funções que compreendem a gestão de documentos, da criação à eliminação/armazenamento. Ressalta-se que, no Brasil, o arquivista é o profissional que detém este conhecimento.

Requisito 2 – Redução da assimetria informacional entre auditor e auditado

Foi demonstrado que realmente há essa assimetria informacional, não somente sobre a gestão de documentos, mas sobre o processo de auditoria em si.

Os órgãos auditados precisam compreender melhor o valor probatório dos atos administrativos que exaram e, a partir daí, garantirem que o documento tenha um tratamento adequado, que possibilite, quanto necessário e oportuno, sua célere recuperação.

Ações de capacitação sobre tipologia documental, diplomática e valor probatório dos documentos são alguns exemplos que podem aprimorar o conhecimento dos servidores do órgão auditado e impactar positivamente a resposta a processos de auditoria.

Requisito 3 – Aplicação dos princípios da Arquivologia na gestão de documentos dos órgãos auditor e auditado

É importante ressaltar que se percebeu necessária, tanto para o órgão auditor, como para o órgão auditado, a disseminação dos conceitos e princípios da Arquivologia, quais sejam: proveniência, organicidade, ordem original, unicidade e integridade.

Vários elementos relacionados à boa performance e às sugestões de melhoria apontadas pelos servidores dos órgãos auditado e auditor vão em encontro aos princípios arquivísticos.

Como exemplo, a organicidade faz-se necessária quando é solicitada a integração entre os sistemas de informação. Atualmente, as informações ficam fragmentadas, pois este princípio não é observado.

Requisito 4 - Elaboração de diretrizes no tocante ao recebimento, classificação, tramitação e arquivamento de documentos de uso corrente

A elaboração de diretrizes para as funções que compõem a gestão de documentos, já apontada por Jardim em 1987 (p. 40), ainda nos dias atuais, faz-se necessária.

Observou-se, no estudo empírico, que tanto o órgão auditor como o órgão auditado seguem critérios subjetivos para a gestão de documentos na fase corrente, ou seja, não há uma padronização nos processos de trabalho.

Com o uso de sistemas eletrônicos de documentos, conseguiu-se certa sistematização em algumas atividades, como por exemplo, a datação e assinatura obrigatória dos documentos antes da tramitação, mas o estabelecimento de diretrizes é fundamental para se aprimorar a gestão de documentos em ambos os órgãos.

Em algumas situações, estas diretrizes estão postas em manuais de gestão de documentos, como apontado na presente pesquisa, mas a incorporação de conceitos técnicos científicos e a necessidade de atualização constante mostram-se fundamentais.

Quadro 12 - Características dos manuais de gestão de documentos apresentados na pesquisa

Órgão auditado	Órgão auditor
Último manual elaborado em 2009 Houve a participação de profissional arquivista	Último manual elaborado em 2017. Não houve a participação de profissional arquivista.

Fonte: elaboração própria com base nos dados empíricos desta pesquisa

Requisito 5 – Padronização de processos de gestão de documentos na fase corrente

Conforme posto por Schellenberg (2012, p. 78), é importante a definição dos processos de trabalho. Observou-se, na pesquisa em tela, que as orientações recebidas sobre a gestão de documentos são incipientes e realizadas de forma assistemática.

Outro ponto importante que foi observado é a obsolescência dos manuais correlatos ao tema disponíveis para os colaboradores dos órgãos: enquanto no órgão auditado os manuais foram elaborados por arquivistas, mas a última versão disponível data de 2009; no órgão auditor, o manual é mais recente, mas não houve a contribuição de um arquivista quando da sua elaboração.

O manual e o treinamento do sistema eletrônico de informações (SEI) traz informações sobre os ícones e as funcionalidades que o sistema possui, mas não os apresenta sob a luz da gestão de documentos, nem mesmo identifica melhores práticas que contribuiriam para uma melhor produção, organização e, conseqüentemente, recuperação dos documentos e informações.

Segue abaixo um breve instrutivo para auxílio à definição e padronização de processos de trabalho que poderão aprimorar a gestão de documentos na fase corrente e, conseqüentemente, a gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho.

Tabela 9 - Orientações quanto à definição e padronização de processos de trabalho correlatos à gestão de documentos na fase corrente

Conhecimento prévio às atividades no órgão		<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação dos colaboradores quanto a: <ul style="list-style-type: none"> – Noções básicas de Arquivologia; – Gestão de documentos; – Sistemas Eletrônicos de Informação e correlatos.
Fase corrente	(i) produção	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de processos de simplificação de funções, métodos de trabalho e padronização de documentos; • Análise dos tipos de documentos utilizados; • Suspensão de criação de documentos que não são mais úteis; • Padronização de documentos mais recorrentes; • Observação da diplomática, ou seja, atenção quanto aos elementos intrínsecos e extrínsecos de cada tipo de documento; • Correta descrição, classificação e uso de metadados nos sistemas informatizados; • Prover a adequada classificação do documento; • Datar e assinar;

	<i>(ii)</i> tramitação	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupação com o número de cópias e a necessidade de duplicação dos documentos; • Estabelecer critérios claros objetivos para a tramitação e duplicação documentos e processos; • Registro adequado quanto a origem dos documentos recebidos;
	<i>(iii)</i> uso	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção da organicidade dos documentos; • Manutenção da ordem original dos documentos em um processo; • Prover correlação entre processos, caso necessário; • Orientações quanto à eliminação de documentos nas unidades setoriais; • Orientações quanto ao encerramento de processos nos sistemas eletrônicos informatizados.
	<i>(iv)</i> avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • A avaliação, de acordo com a Arquivologia, é realizada por uma comissão com representação de todo o órgão, denominada Comissão Permanente de Avaliação de Documentos – CPAD, de acordo com o Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002;

Fonte: elaboração própria

Esta prática possibilitará, não somente a otimização da criação dos documentos, evitando retrabalhos, documentos desnecessários, desperdício de recursos e de tempo, como o armazenamento adequado [tanto físico, quanto digital], visando uma melhor recuperação e acesso.

Requisito 6 – Capacitação em gestão de documentos e delegação de funções

Observou-se, principalmente na parte empírica deste estudo, que há a necessidade de maior disseminação dos conceitos e práticas arquivísticas. A apropriação da ciência arquivística, por parte dos servidores que atuam na fase corrente, faz-se fundamental para que o processo inicie, desde a criação do documento, de forma organizada e sistemática.

Fazendo uma breve analogia à área da saúde, é como na medicina. Antes, o médico era o detentor de todo o conhecimento e atuava de forma centralizada [como é o Arquivista, atualmente]. Contudo, com o avanço da disciplina, foram sendo incorporadas outras profissões na área da saúde e, atualmente, são vários os profissionais que trabalham de forma articulada e alinhada, desde as ações de prevenção e aconselhamento em saúde, feitas pelos Agentes Comunitários de Saúde, até cirurgias complexas, como as de transplante

de órgãos. Quanto melhor for o trabalho da equipe, melhor será o prognóstico do paciente quando em consulta com o médico.

A área de gestão de documentos deveria ter um processo semelhante, pois quanto melhor for a gestão dos documentos desde a sua criação, melhor será a qualidade da documentação que chegará ao arquivo intermediário.

Nesta lógica, tem-se como requisito a capacitação dos servidores em gestão de documentos e não somente em sistemas eletrônicos de informação, que tende a ser uma capacitação voltada para a descrição funcional dos ícones do sistema, mas não sobre o processo de gestão de documentos em si.

É importante que o colaborador conheça o processo de gestão de documentos de forma ampla, pois como um processo, todas as etapas e funções estão correlacionadas. Como exemplo, é importante que ele saiba que a correta descrição do documento, o preenchimento dos metadados e a classificação conforme os instrumentos de gestão de documentos irá auxiliá-lo em uma necessidade de recuperação futura daquele documento, de forma ágil e segura, caso seja solicitado em um processo de auditoria, por exemplo.

Esta ação de capacitação irá disseminar, para todos os colaboradores dos órgãos, todos os elementos tratados nos requisitos anteriores.

6 CONCLUSÃO

Um dia, nalgum lugar, uma eternidade após, eu relembriaria tudo isto num suspiro:
Dois caminhos divergiam numa floresta de outono, e eu, eu escolhi o menos percorrido,
e isto fez toda a diferença!
Robert Frost

Como hipótese testada nesta pesquisa, a elaboração das evidências de auditoria pelo órgão auditado sem a adequada gestão de documentos somada aos documentos elaborados pelo auditor, também sem a adequada gestão de documentos conseqüentemente, resulta em papéis de trabalho desorganizados. Esse fenômeno pode ocasionar prejuízo na organização, análise e potencial comprometimento do resultado da auditoria.

Ressalta-se que foram alcançados os objetivos específicos e o geral do estudo. O modelo existente de gestão de documentos no órgão auditado foi investigado, bem como a forma da organização dos papéis de trabalho no órgão auditor, como amplamente demonstrado no capítulo 4 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.

O último objetivo específico - apresentar requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho de auditorias governamentais baseado na ciência arquivística, com ênfase na fase corrente - também foi alcançado, considerando a revisão de literatura realizada e os achados do estudo de caso.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa também foi alcançado, que pretendia propor requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho nas auditorias governamentais, com o objetivo de prover subsídios teóricos da gestão de documentos aos órgãos, especificamente na fase corrente, visando a uma melhor performance frente às auditorias e ao aprimoramento dos processos de gestão pública. Os requisitos foram propostos no capítulo 5 - REQUISITOS ARQUIVÍSTICOS PARA UM MODELO DE GESTÃO DE DOCUMENTOS COM FOCO NOS PAPÉIS DE TRABALHO.

Dessa forma, a pesquisa, após investigar o modelo existente de gestão de documentos tanto no órgão auditado, como no órgão auditor, propôs, ao final,

requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho nas auditorias governamentais, focado em 6 eixos:

- Requisito 1 – Participação de um profissional arquivista ou profissional da Ciência da Informação;
- Requisito 2 – Redução da assimetria informacional entre auditor e auditado;
- Requisito 3 – Aplicação dos princípios da Arquivologia na gestão de documentos dos órgãos auditor e auditado;
- Requisito 4 - Elaboração de diretrizes no tocante ao recebimento, classificação, tramitação e arquivamento de documentos de uso corrente;
- Requisito 5 – Padronização de processos de gestão de documentos na fase corrente; e
- Requisito 6 – Capacitação em gestão de documentos e delegação de funções.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo comprovou que não há, por parte dos órgãos envolvidos, a apropriação, pelos servidores, dos conceitos da Arquivologia quando da gestão de documentos realizada nos setores de trabalho. E essa ausência de conhecimento faz com que a gestão de documentos seja realizada de forma desordenada e sem critérios, o que compromete a obtenção de evidências, por parte do órgão auditado, bem como a organização dos papéis de trabalho, por parte do órgão auditor.

Foi constatado que não há uma padronização de processos e nem mesmo o uso dos conceitos próprios da ciência arquivística nas práticas de gestão de documentos, no âmbito da documentação corrente, nem no órgão auditado, nem no órgão auditor.

As atividades de classificação, avaliação, transferência, eliminação e métodos de recolhimento para a guarda permanente são fortemente impactados pela desmaterialização documental e pesquisas complementares e futuras devem ser realizadas de forma a fortalecer a importância dos conceitos arquivísticos quando da proposição de remodelagem de técnicas e práticas.

É desejável a alta capacidade de recuperação de documentos, em especial quando se trata de papéis de trabalho, que são essencialmente, documentos comprobatórios, seja de atos do auditado, seja da análise e conclusões do auditor.

Outros estudos fazem-se necessários, para o aprofundamento das discussões sobre gestão de documentos, a importância do papel do arquivista na fase corrente dos documentos e a organização dos papéis de trabalho sob a luz da Arquivologia.

Como desdobramento do presente estudo, é desejável, também, que seja elaborado um *score* de maturidade quanto à gestão de documentos, considerando os requisitos apontados nesta pesquisa. Quanto mais maturidade tiver o processo, a tendência é melhor o órgão responder às demandas dos processos de auditoria, seja ela um órgão auditor ou um órgão auditado.

Os instrumentos de *compliance* (*checklists*) articulados e aplicados conjuntamente com a base conceitual e os princípios da Arquivologia podem vir a garantir um aprimoramento da gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho.

Dessa forma, o resultado desta pesquisa pretende não somente tornar os processos de auditoria governamental mais palatáveis, como também promover economicidade, maior eficiência e eficácia na gestão pública e, conseqüentemente, benefícios para a sociedade.

Apesar de parecer intempestivo, o caminho desta pesquisa seguiu rumos não previstos, mas grandiosos... e, assim, ela persistiu... e é exatamente isso que a fez tão especial.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010.
- ALMEIDA, Maria Fabiana Izídio de. **Gestão documental e seus impactos: uma abordagem nos processos de auditoria**. 186p. il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Estadual Paulista, 2018.
- AMORIM, Anderson, et al. **Auditoria: suas áreas de atuação**. Trevisan Auditores e Consultores – São Paulo: Atlas, 1996. 90p.
- ARAUJO JÚNIOR, Rogério Henrique de; TARAPANOFF, Kira. **Precisão do processo de busca e recuperação da informação: uso da mineração de textos**. Ci. Inf. Brasília, v. 35, n. 3, p. 236-247, set./dez. 2007.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro, 2005. 232 p. (Série Publicações Técnicas, n. 51).
- _____. (Brasil). **Gestão de documentos: conceitos e procedimentos básicos**. Rio de Janeiro, 1995. 49 p. (Série Publicações Técnicas, n. 47).
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 15489-1: Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo – Parte 1: Conceitos e princípios**. Rio de Janeiro, 2018.
- AUDIBRA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Procedimentos de Auditoria Interna – Organização Básica da Auditoria Interna**, 1991.
- ÁVILA, Rodrigo Fortes. **Além do que se vê: o uso e pós-uso da informação orgânica arquivística**. 265 p. il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, 2011.
- BALBE, Ronald da Silva. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, 277p.
- BARBOSA, Daniel Mendes; BAX, Marcello Peixoto. Fundamentações teóricas para a criação de um modelo de gestão da informação para o contexto da avaliação de cursos de graduação. **Biblionline**, v. 12, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/v/a/20157>>. Acesso em: 02 Mar. 2017.
- BASSO, Irani Paulo. **Iniciação à Auditoria**. 2 ed., Ijuí: Editora Unijuí, 1989, 254p.
- BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 302 p.
- _____. **Como fazer análise tipológica e análise diplomática de documento de arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado e Imprensa Oficial do Estado, 2002. (Como fazer, 8).

BERTOLIN, Rosangela Violetti, et al. Assimetria da Informação e Confiança em Interações Cooperativas. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 12, n. 1, p. 59-81, Jan/Mar, 2008.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **SAPIENS – Sistema AGU de Inteligência Jurídica**. Publicado em 24 de janeiro de 2014. Alterado em 02 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/266561> Acesso em: 18 de abril de 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988 – seção I.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portal do Software Público Brasileiro. **Sobre o SEI**. Publicado em 27 de outubro de 2015 – Disponível em: <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011 – Edição Extra.

_____. Casa Civil. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 02 de abril de 2017.

BRIET, Suzanne. **Qu'est-ce que la documentation?** Paris: Édit, 1951, 48p. Disponível em: <<http://martinetl.free.fr/suzannebriet/questcequeladocumentation/briet.pdf>>

BUSTELO-RUESTA, Carlota. La serie de normas ISO 30300 – Management System for Records: La gestión de los documentos integrada en la gestión de las organizaciones. Rio de Janeiro: **Acervo**, v. 28, n. 2, p. 72-83, jul./dez. 2015.

CFC. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.135, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC TA 230 – Documentação de Auditoria. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 dez. 2009.

_____. Resolução nº 1.206, de 27 de novembro de 2009. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 nov. 2008.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA FILHO, Cássio Murilo Alves. **Possíveis limitações do ciclo vital dos documentos ante ao pós-custodialismo**: o modelo australiano *records continuum* como instrumento de

elucidação. 185 p. il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, 2016.

COX, Rirchard J. **Managing Institutional Archives: foundational principles e practices**. New York: Greenwood Press, 1992, 306p.

CREPALDI, Silvio A. **Auditoria Contábil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CRUZ MUNDET, José Ramón. **La gestión de documentos en las organizaciones**. Madrid: Ediciones Pirámide, 2008.

_____. **Administración de documentos y archivos: textos fundamentales**. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros, 2011.

_____. **Archivística: gestión de documentos y administración de archivos**. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

CUNHA, Maria Cristina Moreira Siqueira da. Auditoria governamental interna no Setor Público Federal. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 2, n. 2, p. 47-52, 1997.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. **Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia**. Brasília: Briquet de Lemos. 2008.

DIAS, Cláudia. **Segurança e auditoria da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2000. 218p. ISBN: 85-7323-131-9.

DUCHEIN, Michael. Prologo. In: LLANSÓ I SANJUAN, Joaquim. **Gestión de documentos: definición y analisis de modelos**. Bergara: IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, 1993.

FERREIRA, Ricardo José. **Auditoria**. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2008.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GIL, Antonio de Loureiro. **Auditoria governamental interna e de Gestão: qualidade da auditoria**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GLOCK, José Osvaldo. **Guia para a Implementação do Sistema de Controle Interno nos Municípios**. Curitiba: Juruá, 2008.

GUEDES, William. **Necessidades informacionais da Auditoria Pública: estudo qualitativo do fluxo de informações a partir da Teoria Matemática da Comunicação**. 120p., il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, 2013.

HALLER, Edward. **Avaliação do desempenho operacional: estabelecimento de uma Auditoria governamental interna**. São Paulo: PriceWaterhouse, 1992.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)**. 312 f.: il. color. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

ISO 15489-1:2016 – **Information and documentation** – Records management – Part 1: Concepts and principles.

JARDIM, José Maria. O conceito e a prática da gestão de documentos. **Acervo**. Rio de Janeiro, v.2, n. 2, jul./dez. 1987.

_____. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. **Acervo**, [S.l.], Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 19-50, Nov. 2015.

LEONARD, Willian Poe. **Auditoria administrativa**: evaluación de los métodos y eficiencia administrativa. Diana, 1973.

LLANSÓ SANJUAN, Joaquim. **Gestión de documentos**. Definición y análisis de modelos. IRARGI. Centro de Patrimonio Documental de Euskadi. 1993. 250p.

_____. La norma ISO 15489:2001 y su evolución hacia um cambio de estratégia em las organizaciones. Rio de Janeiro: **Revista Acervo**. v. 28, n. 2, p. 51-71, jul./dez. 2015.

LOPES, Luis Carlos. **A gestão da informação**: as organizações, os arquivos e a informática aplicada. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1997.

_____. **A informação e os arquivos**: teorias e práticas. Niterói: EDUFF; São Carlos: EDUFSCar. 1996. 142p.

MARINHO JUNIOR, Inaldo Barbosa. **Gestão de documentos no Poder Legislativo**: análise do funcionamento de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. 224p., il. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINAYO, Maria Cecilia de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/csp/v9n3/02.pdf>> Acesso em: 27/05/2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E COORDENADORIA GERAL DA UNIÃO. (Brasil). **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF. 2017.

MORENO, Nádina Aparecida. Gestão documental ou gestão de documentos: trajetória histórica. In BARTALO, Linete; MORENO, Nádina Aparecida (org.). **Gestão em Arquivologia**: abordagens múltiplas. Londrina: EDUEL, 2008.

MUELLER, Suzana P. M. (org). **Métodos para a pesquisa em Ciência da Informação**. Série Ciência da Informação e da Comunicação. Brasília: Thesaurus, 2007, 192 p.

PETER, Maria da Gloria Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RHOADS, James Berton. **La función de la gestión de documentos y archivos em los sistemas nacionales de información**: um estudio del RAMP. Ed. Revisada. Paris: UNESCO, 1989. 48 p.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. 1.ed. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

SANTOS, Vanderlei Batistas dos. **Gestão de documentos eletrônicos**: uma visão arquivística. Brasília: Abarq, 2002, 140p.

SHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Arquivos modernos**. Princípios e técnicas. Tradução: Nilza Teixeira Soares. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 6ª. Ed. (1ª Ed. 1973).

SILVA, Sérgio Conde de Albite. **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 2008, 283p.

SMIT, Johanna W. A análise da imagem: um primeiro plano. In: **Análise documentária**: a análise da síntese. 2.ed. Johanna w. smit (coord.). Brasília: IBICT, 1987.

SNT. SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 7. ed. Poder Executivo, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. /Acesso em: 14/05/2018.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. A classificação como função matricial do que-fazer arquivístico. In: SANTOS, Vanderlei Batista dos (org.). **Arquivística**. Temas contemporâneos. Brasília: Senac, 2007a.

_____. Os princípios da teoria da classificação e o processo de organização de documentos de arquivo. **Arquivo e Administração**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan./jun. 2007b.

_____. Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação. In: RODRIGUES, Georgete Medleg; Lopes, Ilza Leite (orgs.). **Organização e representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação**. Brasília: CID/Thesaurus, 2003.

_____. **As bases do processo classificatório em Arquivística**: um debate metodológico. São Paulo: Associação dos arquivistas de São Paulo, 2002.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 6. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2016a. 36 p.: il. color. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 13/02/2017.

_____. **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2012. 22 p.: il. color.

_____. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010. 76 p.: il. color. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 18/04/2017.

_____. **Normas de auditoria do TCU**. 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/fiscalizacao-e-controle/normas-de-auditoria-do-tcu/>>. Acessado em: 10/05/2018.

TOMANIK, E.A. **O olhar no espelho**: “conversas” sobre a pesquisa em Ciências Sociais. 2. ed. rev. Maringá: Eduem, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITADO – ÁREA DE ARQUIVO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCINF

PESQUISA SOBRE A AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho

ROTEIRO PARA ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITADO – ÁREA DE ARQUIVO

Observações gerais:

- Cada entrevista deve ser realizada durante, no máximo 90 minutos.
- Deve ser orientado ao entrevistado que as respostas devem refletir ao máximo a realidade vivenciada no órgão e não situações ideais.
- Deve ser orientado ao entrevistado que não haverá divulgação das respostas de forma individualizada, que permita a identificação do servidor que participará da entrevista.
- Deve-se apresentar o **Termo de Confidencialidade**⁸⁰ para assinatura do entrevistado e datação.
- Deve-se agradecer a contribuição e participação do servidor na pesquisa.

Perfil do entrevistado:

1. Nome.
2. Grau de escolaridade.
3. Cargo.
4. Tempo de trabalho no serviço público.
5. Lotação atual.
6. Principais atribuições exercidas.

Conhecimento sobre o processo de gestão de documentos:

7. Como os documentos são criados, tramitados e organizados em seu órgão?
8. Qual seu entendimento sobre a gestão de documentos?
9. Quem é o responsável pela gestão de documentos?

⁸⁰ Ver: apêndice 3.

10. Como se dá a organização dos documentos em seu órgão?
11. É realizada uma orientação sobre a criação de documentos e seu uso na fase corrente?
12. É realizada uma orientação sobre a organização de documentos na fase corrente?
13. O(A) senhor(a) conhece os princípios arquivísticos?
14. Há possibilidades de aplicá-los no seu setor?

Experiência em processos de auditoria:

15. Qual a sua experiência em processos de auditoria?
16. Qual é a sua percepção do que seria uma boa performance do órgão auditado em um processo de auditoria?
17. Qual o seu conhecimento sobre o conceito de evidência de auditoria?
18. Quais documentos são utilizados em processos de auditoria?
19. Há dificuldades vivenciadas em processos de auditoria relacionada a documentos?
20. Há outras dificuldades vivenciadas em processos de auditoria?

Correlação entre gestão de documentos e processos de auditoria:

21. Há influência entre o processo de gestão de documentos do órgão e os processos de auditoria?
 - Como ocorre o processo de solicitação e disponibilização de informações?
 - Há dificuldade em apresentar informações solicitadas em processos de auditoria?
 - A disponibilização dos documentos é realizada de forma célere?
 - Os gestores dos órgãos setoriais percebem a ligação existente entre auditoria e gestão documental?
22. Qual sua sugestão de como aprimorar a gestão de documentos de modo a atender melhor aos processos de auditoria?
23. O uso dos princípios arquivísticos desde a criação do documento pode interferir no atendimento à auditoria? Por quê?

APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITOR – ÁREA DE PLANEJAMENTO E QUALIDADE DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCINF

PESQUISA SOBRE A AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho

ROTEIRO PARA ENTREVISTA – ÓRGÃO AUDITOR - ÁREA DE PLANEJAMENTO E QUALIDADE DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Observações gerais:

- Cada entrevista deve ser realizada durante, no máximo 90 minutos.
- Deve ser orientado ao entrevistado que as respostas devem refletir ao máximo a realidade vivenciada no órgão e não situações ideais.
- Deve ser orientado ao entrevistado que não haverá divulgação das respostas de forma individualizada, que permita a identificação do servidor que participará da entrevista.
- Deve-se apresentar o **Termo de Confidencialidade**⁸¹ para assinatura do entrevistado e datação.
- Deve-se agradecer a contribuição e participação do servidor na pesquisa.

Perfil do entrevistado:

1. Nome.
2. Grau de escolaridade.
3. Cargo.
4. Tempo de trabalho no serviço público.
5. Lotação atual.
6. Principais atribuições exercidas.

Conhecimento sobre o processo de gestão de documentos:

7. Como os documentos são criados, tramitados e organizados em seu órgão?

⁸¹ Ver: apêndice 3.

8. Qual seu entendimento sobre a gestão de documentos?
9. Quem é o responsável pela gestão de documentos?
10. Como se dá a organização dos documentos em seu órgão?
11. É realizada uma orientação sobre a criação de documentos e seu uso na fase corrente?
12. É realizada uma orientação sobre a organização de documentos na fase corrente?
13. O(A) senhor(a) conhece os princípios arquivísticos?
14. Há alguma possibilidade de aplicá-los no seu setor?

Experiência em processos de auditoria:

15. Qual a sua experiência em processos de auditoria?
16. Qual é a sua percepção do que seria uma boa performance do órgão auditor em um processo de auditoria?
17. Quais são os principais documentos que compõem os papéis de trabalho?
18. Como se dá a organização dos papéis de trabalho?
19. De quem é a responsabilidade pela organização dos papéis de trabalho?
20. Há dificuldades em processos de auditoria relacionada a documentos do órgão auditado?
21. Há outras dificuldades não relacionadas a documentos?

Correlação entre gestão de documentos e processos de auditoria:

22. Há influência entre o processo de gestão de documentos do órgão e os processos de auditoria?
 - Como ocorre o processo de solicitação e disponibilização de informações?
 - Há dificuldade em apresentar informações solicitadas em processos de auditoria?
 - A disponibilização dos documentos é realizada de forma célere?
 - Os gestores dos órgãos setoriais percebem a ligação existente entre auditoria e gestão documental?
23. Qual sua sugestão de como fazer a gestão de documentos de modo a atender melhor aos processos de auditoria?
24. O uso dos princípios arquivísticos desde a criação do documento pode interferir no atendimento à auditoria? Por quê?

APÊNDICE 3 – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCINF**

PESQUISA SOBRE A AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho

TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

Tenho ciência que as informações fornecidas no âmbito desta pesquisa são de caráter confidencial, sendo terminantemente vedada a divulgação de dados individuais que possam identificar o servidor entrevistado.

Ainda, tenho ciência que são vedados o acesso e a utilização do conteúdo da entrevista para qualquer outro fim que não seja o atingimento dos objetivos desta pesquisa.

Considerando a garantia da confidencialidade da informações por mim dadas, autorizo a gravação do áudio desta entrevista, exclusivamente para apoiar a sua transcrição e uso restritos a esta pesquisa.

Assinatura e data

APÊNDICE 4 – QUESTIONÁRIO PARA O ÓRGÃO AUDITADO



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCINF

PESQUISA SOBRE A AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho

QUESTIONÁRIO ÓRGÃO AUDITADO

<p>Gestão de documentos em processos de auditoria.</p>
<p>Olá! Meu nome é Vanessa Murta Rezende, Analista em Ciência e Tecnologia Sênior e doutoranda em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília.</p> <p>Convido você a participar da minha tese de doutorado sobre a gestão de documentos em processos de auditoria.</p> <p>Ele tem o objetivo de obter informações sobre a sua percepção acerca da gestão de documentos, o que é feito em sua Unidade e suas opiniões sobre a documentação utilizada em processos de auditoria.</p> <p>O tempo estimado para resposta do questionário é de apenas 5 minutos. Cada questão possui um campo de observação, caso queira fazer alguma apontamento complementar.</p> <p>NÃO É NECESSÁRIO IDENTIFICAR-SE, mas caso queira receber uma cópia do estudo, quando da sua conclusão, favor encaminhar seu e-mail ao final do questionário</p> <p>Muito obrigada!</p>
<p>Instituição em que trabalha*</p> <p>Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC _____</p>
<p>\Unidade em que trabalha*</p> <p><input type="checkbox"/> Auditoria</p> <p><input type="checkbox"/> Arquivo</p> <p><input type="checkbox"/> Outra unidade/setor da Área Meio</p> <p><input type="checkbox"/> Área Finalística</p> <p><input type="checkbox"/> Outro: _____</p>

<p>Profissão*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Administrador <input type="checkbox"/> Advogado <input type="checkbox"/> Analista de Sistemas <input type="checkbox"/> Arquivista <input type="checkbox"/> Auditor <input type="checkbox"/> Bibliotecário <input type="checkbox"/> Contador <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>No órgão em que você trabalha, os documentos são:*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Físicos e tramitam por meio de processos numerados. <input type="checkbox"/> Físicos e tramitam de forma avulsa. <input type="checkbox"/> Digitais e tramitam por meio de sistema eletrônico de documentos. <input type="checkbox"/> Digitais e tramitam por meio de correio eletrônico. <input type="checkbox"/> Físicos e Digitais, sendo que estes tramitam por sistema eletrônico. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Caso os documentos sejam tramitados por meio de sistema eletrônico de documentos, é utilizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> SEI Sistema Eletrônico de Informações. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Na sua opinião, os documentos da sua área estão:*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Organizados e são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Organizados, mas não são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Desorganizados, mas são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Desorganizados e não são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Em suas atividades laborais, segundo a classificação utilizada pela Arquivologia, você manuseia documentos:*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Documentos correntes - documentos em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes. <input type="checkbox"/> Documentos intermediários - documentos que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. <input type="checkbox"/> Documentos permanentes - conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados. <input type="checkbox"/> Não sei classificá-los conforme descrito acima. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Em suas atividades laborais, você:*</p>

- Produz documentos
- Envia documentos
- Recebe documentos
- Avalia documentos
- Classifica documentos
- Descarta documentos
- Arquiva documentos
- Outro: _____

Sua Unidade foi orientada sobre alguma atividade de gestão de documentos:*

- Sim
- Não
- Não sei

Caso positivo, qual atividade?

- Utilizar o tipo de documento adequado para o objetivo que se propõe.
- Utilizar padrões de formatação de documentos uniformes.
- Assinar e datar o documento.
- Registrar adequadamente o documento em sistema eletrônico, preenchendo os campos de identificação do mesmo (ex.: data de produção, assuntos, interessados etc)
- Identificar o órgão de origem, no caso de documentos recebidos.
- Classificar documentos produzidos e recebidos conforme os planos de classificação de documentos de arquivo das atividades-meio e fim.
- Evitar a produção ou a manutenção de informações ou de documentos desnecessários.
- Respeitar a ordem natural de produção dos documentos, ou seja, do mais antigo para o mais recente.
- Utilizar a tabela de temporalidade como referência para a eliminação de documentos.
- Manter o vínculo entre os documentos que compõem um processo.
- Ler manuais ou instrutivos sobre Gestão de Documentos.
- Ler manuais ou instrutivos sobre o Sistema Eletrônico de Documentos.
- Outro: _____

Caso positivo, as orientações foram feitas de que forma?

- Apoio prestado por Arquivista.
- Apoio prestado pela Biblioteca.
- Apoio prestado pela Unidade de Arquivo.
- Apoio prestado pela Unidade de Planejamento.
- Apoio prestado pela Unidade de Protocolo.
- Cursos sobre Administração/Gestão de Documentos.
- Manuais disponíveis na intranet.
- Outro: _____

Sua Unidade já foi submetida a algum processo de auditoria?*

- Sim.

<ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> Não.<input type="radio"/> Não sei.
Qual sua percepção, sob o ponto de vista de órgão auditado, sobre o que significa "obter boa performance em um processo de auditoria?"*
Em relação a documentação, o que você considera necessário para se obter essa boa performance?*
Na hipótese da realização de uma auditoria, você considera que na sua Unidade:*
<ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> As solicitações da auditoria foram ou serão prontamente atendidas, pois os documentos estão organizados, sendo facilmente localizados quando necessário.<input type="radio"/> As solicitações da auditoria foram ou serão prontamente atendidas, mesmo os documentos não estando organizados.<input type="radio"/> Houve ou poderá haver dificuldade no atendimento às solicitações da auditoria, mesmo os documentos estando organizados.<input type="radio"/> Houve ou poderá haver dificuldade no atendimento às solicitações de auditoria, inclusive porque os documentos estavam desorganizados.<input type="radio"/> Outro: _____
Qual sua sugestão para a melhoria para a organização de documentos na sua Unidade?*
MUITO OBRIGADA!
Caso queira receber uma cópia dessa pesquisa, quando da sua conclusão, favor informar seu e-mail: _____

APÊNDICE 5 – QUESTIONÁRIO PARA O ÓRGÃO AUDITOR



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCINF

PESQUISA SOBRE A AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: proposição de requisitos para um modelo de gestão de documentos com foco nos papéis de trabalho

QUESTIONÁRIO ÓRGÃO AUDITOR

<h3>Gestão de documentos em processos de auditoria.</h3>
<p>Olá! Meu nome é Vanessa Murta Rezende, Analista em Ciência e Tecnologia Sênior e doutoranda em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília.</p> <p>Convido você a participar da minha tese de doutorado sobre a gestão de documentos em processos de auditoria.</p> <p>Ele tem o objetivo de obter informações sobre a sua percepção acerca da gestão de documentos, o que é feito em sua Unidade e suas opiniões sobre a documentação utilizada em processos de auditoria.</p> <p>O tempo estimado para resposta do questionário é de apenas 5 minutos. Cada questão possui um campo de observação, caso queira fazer alguma apontamento complementar.</p> <p>NÃO É NECESSÁRIO IDENTIFICAR-SE, mas caso queira receber uma cópia do estudo, quando da sua conclusão, favor encaminhar seu e-mail ao final do questionário</p> <p>Muito obrigada!</p>
<p>Instituição em que trabalha*</p> <p><input type="checkbox"/> Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União</p> <p><input type="checkbox"/> Outro: _____</p>
<p>Principal atividade em que trabalha*</p> <p><input type="checkbox"/> Auditoria in loco</p> <p><input type="checkbox"/> Governança e Gestão</p> <p><input type="checkbox"/> Planejamento</p> <p><input type="checkbox"/> Tecnologia da Informação</p> <p><input type="checkbox"/> Outro: _____</p>

<p>Profissão*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Administrador <input type="checkbox"/> Advogado <input type="checkbox"/> Analista de Sistemas <input type="checkbox"/> Arquivista <input type="checkbox"/> Auditor <input type="checkbox"/> Bibliotecário <input type="checkbox"/> Contador <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>No órgão em que você trabalha, os documentos de trabalhos de auditoria são:*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Físicos e tramitam por meio de processos numerados. <input type="checkbox"/> Físicos e tramitam de forma avulsa. <input type="checkbox"/> Digitais e tramitam por meio de sistema eletrônico de documentos. <input type="checkbox"/> Digitais e tramitam por meio de correio eletrônico. <input type="checkbox"/> Físicos e Digitais, sendo que estes tramitam por sistema eletrônico. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Caso os documentos sejam tramitados por meio de sistema eletrônico de documentos, é utilizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> SEI Sistema Eletrônico de Informações. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Na sua opinião, os documentos de trabalhos de auditoria da sua área estão:*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Organizados e são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Organizados, mas não são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Desorganizados, mas são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Desorganizados e não são facilmente localizados quando necessário. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Em suas atividades laborais, segundo a classificação utilizada pela Arquivologia, você manuseia documentos:*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Documentos correntes - documentos em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes. <input type="checkbox"/> Documentos intermediários - documentos que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. <input type="checkbox"/> Documentos permanentes - conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados. <input type="checkbox"/> Não sei classificá-los conforme descrito acima. <input type="checkbox"/> Outro: _____
<p>Em suas atividades laborais, você:*</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Produz documentos

- Envia documentos
- Recebe documentos
- Avalia documentos
- Classifica documentos
- Descarta documentos
- Arquiva documentos
- Outro: _____

Sua Unidade foi orientada sobre alguma atividade de gestão de documentos de auditoria?*

- Sim
- Não
- Não sei

Caso positivo, qual atividade?

- Utilizar o tipo de documento adequado para o objetivo que se propõe.
- Utilizar padrões de formatação de documentos uniformes.
- Assinar e datar o documento.
- Registrar adequadamente o documento em sistema eletrônico, preenchendo os campos de identificação do mesmo (ex.: data de produção, assuntos, interessados etc)
- Identificar o órgão de origem, no caso de documentos recebidos.
- Classificar documentos produzidos e recebidos conforme os planos de classificação de documentos de arquivo das atividades-meio e fim.
- Evitar a produção ou a manutenção de informações ou de documentos desnecessários.
- Respeitar a ordem natural de produção dos documentos, ou seja, do mais antigo para o mais recente.
- Utilizar a tabela de temporalidade como referência para a eliminação de documentos.
- Manter o vínculo entre os documentos que compõem um processo.
- Ler manuais ou instrutivos sobre Gestão de Documentos.
- Ler manuais ou instrutivos sobre o Sistema Eletrônico de Documentos.
- Outro: _____

Caso positivo, as orientações foram feitas de que forma?

- Apoio prestado por Arquivista.
- Apoio prestado pela Biblioteca.
- Apoio prestado pela Unidade de Arquivo.
- Apoio prestado pela Unidade de Planejamento.
- Apoio prestado pela Unidade de Protocolo.
- Cursos sobre Administração/Gestão de Documentos.
- Manuais disponíveis na intranet.
- Outro: _____

Qual sua percepção, sob o ponto de vista de órgão auditor, sobre o que significa "obter boa performance em um processo de auditoria?"*

Em relação a documentação, o que você considera necessário para se obter essa boa performance?*
Na hipótese da realização de uma auditoria, você considera que os órgão auditados:*
<ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> Atenderam prontamente as solicitações da auditoria, pois os documentos estavam organizados, sendo facilmente localizados quando necessário.<input type="radio"/> Atenderam prontamente as solicitações da auditoria, mesmo os documentos estando desorganizados.<input type="radio"/> Houve dificuldade no atendimento às solicitações da auditoria, mesmo os documentos estando organizados.<input type="radio"/> Houve dificuldade no atendimento às solicitações de auditoria, inclusive porque os documentos estavam desorganizados.<input type="radio"/> Outro: _____
Qual sua sugestão para a melhoria para a organização de documentos de auditoria na sua Unidade?*
MUITO OBRIGADA!
Caso queira receber uma cópia dessa pesquisa, quando da sua conclusão, favor informar seu e-mail: _____

ANEXOS

ANEXO 1 – LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991

LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991.

Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Art. 3º - Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º - A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei.

Art. 6º - Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação do sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa.

CAPÍTULO II

DOS ARQUIVOS PÚBLICOS

Art. 7º - Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias. [Regulamento](#)

§ 1º - São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.

§ 2º - A cessação de atividades de instituições públicas e de caráter público implica o recolhimento de sua documentação à instituição arquivística pública ou a sua transferência à instituição sucessora.

Art. 8º - Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§ 1º - Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas freqüentes.

§ 2º - Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º - Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Art. 9º - A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

Art. 10º - Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

CAPÍTULO III

DOS ARQUIVOS PRIVADOS

Art. 11 - Consideram-se arquivos privados os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, em decorrência de suas atividades. [Regulamento](#)

Art. 12 - Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional. [Regulamento](#)

Art. 13 - Os arquivos privados identificados como de interesse público e social não poderão ser alienados com dispersão ou perda da unidade documental, nem transferidos para o exterior. [Regulamento](#)

Parágrafo único - Na alienação desses arquivos o Poder Público exercerá preferência na aquisição.

Art. 14 - O acesso aos documentos de arquivos privados identificados como de interesse público e social poderá ser franqueado mediante autorização de seu proprietário ou possuidor. [Regulamento](#)

Art. 15 - Os arquivos privados identificados como de interesse público e social poderão ser depositados a título revogável, ou doados a instituições arquivísticas públicas. [Regulamento](#)

Art. 16 - Os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil ficam identificados como de interesse público e social. [Regulamento](#)

CAPÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS PÚBLICAS

Art. 17 - A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º - São Arquivos Federais o Arquivo Nacional os do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º - São Arquivos Estaduais os arquivos do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º - São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º - São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º - Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica.

Art. 18 - Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Parágrafo único - Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo Nacional poderá criar unidades regionais.

Art. 19 - Competem aos arquivos do Poder Legislativo Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Legislativo Federal no exercício das suas funções, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art. 20 - Competem aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art. 21 - Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.

CAPÍTULO V

DO ACESSO E DO SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

~~Art. 22 — É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos. [\(Revogado pela Lei nº 12.527, de 2011\)](#)~~

~~Art. 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos. [Regulamento \(Revogado pela Lei nº 12.527, de 2011\)](#)~~

~~§ 1º — Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos. [\(Revogado pela Lei nº 12.527, de 2011\)](#)~~

~~§ 2º — O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período. [\(Revogado pela Lei nº 12.527, de 2011\)](#)~~

~~§ 3º — O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção. [\(Revogado pela Lei nº 12.527, de 2011\)](#)~~

~~Art. 24 — Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte. [\(Revogado pela Lei nº 12.527, de 2011\)](#)~~

~~Parágrafo único — Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo. [\(Revogado pela Lei nº 12.527, de 2011\)](#)~~

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25 - Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Art. 26 - Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

§ 1º - O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas e acadêmicas, públicas e privadas.

§ 2º - A estrutura e funcionamento do conselho criado neste artigo serão estabelecidos em regulamento.

Art. 27 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 8 de janeiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR
Jarbas Passarinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.1.1991 e [retificado em 28.1.1991*](#)

ANEXO 2 – IN CGU Nº 3, DE 9 DE JUNHO DE 2017 - CAPÍTULO V – OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA

IN CGU Nº 3, DE 9 DE JUNHO DE 2017

CAPÍTULO V – OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA

116. A execução das atividades previstas no Plano de Auditoria Interna deve contemplar, em cada caso, as etapas de planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento. O Responsável pela UAIG deve garantir, em todas as etapas dos trabalhos, a existência de adequada supervisão, com a finalidade de assegurar o atingimento dos objetivos do trabalho e a qualidade dos produtos.

117. As atividades de auditoria interna serão executadas por auditores da própria UAIG, ou caso seja necessário para assegurar as competências coletivas da equipe para a realização do trabalho, com a participação de auditores governamentais externos à UAIG.

118. O Responsável pela UAIG deve designar, para cada trabalho, equipe composta por auditores internos governamentais que possuam, coletivamente, a proficiência necessária para realizar a auditoria com êxito.

Seção I – Planejamento dos Trabalhos de Auditoria

119. Os auditores devem desenvolver e documentar um planejamento para cada trabalho a ser realizado, o qual deve estabelecer os principais pontos de orientação das análises a serem realizadas, incluindo, entre outras, informações acerca dos objetivos do trabalho, do escopo, das técnicas a serem aplicadas, das informações requeridas para os exames, do prazo de execução e da alocação dos recursos ao trabalho. A qualidade do planejamento requer a alocação de tempo e recursos suficientes para sua elaboração.

Considerações sobre o Planejamento dos Trabalhos

120. Devem ser considerados, no planejamento todos os aspectos relevantes para o trabalho, especialmente:

- a) os objetivos e as estratégias da Unidade Auditada e os meios pelos quais o seu desempenho é monitorado;
- b) os riscos significativos a que a Unidade Auditada está exposta e as medidas de controle pelas quais a probabilidade e o impacto potencial dos riscos são mantidos em níveis aceitáveis;
- c) a adequação e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada, comparativamente a uma estrutura ou modelo compatível e as oportunidades de se promover melhorias significativas em seus processos com eventual eliminação de controles ineficazes, contribuindo para o ganho de eficiência e melhoria dos serviços e produtos entregues; e

d) a oportunidade de realização do trabalho em face da existência de dados e informações confiáveis, a disponibilidade de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimentos para a execução.

121. Devem ser determinados os recursos apropriados e suficientes para cumprir os objetivos do trabalho de auditoria, tendo por base uma avaliação da natureza e da complexidade de cada trabalho, os riscos e o grau de confiança depositado pelo auditor nas medidas tomadas pela administração para mitigá-los, as restrições de tempo e de recursos disponíveis, bem como a eventual necessidade de recursos externos, neste último quando requeridos conhecimentos e competências adicionais não disponíveis na UAIG.

122. O planejamento da auditoria deve considerar as seguintes atividades, entre outras consideradas relevantes pela equipe, que devem ser devidamente documentadas:

a) análise preliminar do objeto da auditoria;

b) definição do objetivo e do escopo do trabalho, considerando os principais riscos existentes e a adequação e suficiência dos mecanismos de controle estabelecidos;

c) elaboração do programa de trabalho;

d) alocação da equipe de auditoria, consideradas as necessidades do trabalho, o perfil dos auditores e o tempo previsto para a realização dos exames; e

e) designação do auditor responsável pela coordenação dos trabalhos.

123. Os aspectos centrais do trabalho de auditoria devem ser analisados, compreendidos e compartilhados pelos membros da equipe durante a fase de planejamento.

124. Ao planejar um trabalho a ser executado de forma compartilhada, as unidades de auditoria envolvidas devem estabelecer entendimento por escrito dos objetivos, do escopo, das responsabilidades e de outras expectativas, incluindo eventuais restrições à distribuição dos resultados do trabalho e ao acesso aos seus registros.

125. Nos trabalhos de consultoria deve ser estabelecido prévio entendimento com a Unidade Auditada quanto às expectativas, aos objetivos e ao escopo do trabalho, às responsabilidades e à forma de monitoramento das recomendações eventualmente emitidas. Esse entendimento deve ser adequadamente documentado.

Análise Preliminar do Objeto da Auditoria

126. Os auditores internos devem coletar e analisar dados e informações sobre a Unidade Auditada, com o intuito de obter conhecimento suficiente sobre seu propósito, funcionamento, principais riscos e medidas tomadas pela administração para mitigá-los, de forma a estabelecer os objetivos dos trabalhos, os exames a serem realizados e os recursos necessários para a realização da auditoria.

127. Constituem fontes de informação passíveis de serem consideradas na análise preliminar, entre outros, interação com os gestores e especialistas, legislação, regimento interno, sistemas

informatizados, registros e informações operacionais e financeiras, manuais operacionais, reportes do gerenciamento de riscos, resultados de auditorias anteriores, notícias veiculadas na mídia, denúncias e representações e ações judiciais eventualmente existentes.

Objetivos do Trabalho de Auditoria

128. Para cada trabalho de auditoria a ser realizado, devem ser estabelecidos objetivos específicos, a fim de delimitar o propósito, a abrangência, a extensão dos exames.

129. Ao desenvolver os objetivos do trabalho, os auditores devem considerar a probabilidade de erros significativos, fraudes, não conformidades e outras exposições a riscos a que a Unidade Auditada esteja sujeita.

130. Nos trabalhos de avaliação, os auditores devem conduzir uma análise preliminar dos principais riscos e das medidas de controles existentes, considerando o entendimento obtido sobre a Unidade Auditada e os objetivos do trabalho, refletindo nos tipos de testes a serem realizados e sua extensão.

131. Devem ser selecionados critérios adequados para avaliar a governança, o gerenciamento de riscos e os controles internos da gestão, os quais podem ser extraídos de várias fontes de informação, incluindo leis, regulamentos, princípios, políticas internas e boas práticas. Os critérios de avaliação a serem utilizados devem ser previamente apresentados e discutidos com os gestores das Unidades Auditadas.

132. Os auditores internos governamentais devem verificar se a Unidade Auditada estabeleceu critérios internos adequados para aferir se os objetivos e as metas da gestão têm sido alcançados. Se os critérios forem adequados, devem ser utilizados no trabalho de auditoria; se inadequados, os auditores internos governamentais devem identificar critérios apropriados, em discussão com os responsáveis pela gestão.

133. Para os serviços de consultoria, os objetivos dos trabalhos devem abordar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos na extensão previamente acordada e devem ser consistentes com valores, estratégias e objetivos da Unidade Auditada.

Escopo do Trabalho de Auditoria

134. O escopo estabelecido deve ser suficiente para alcançar os objetivos definidos para o trabalho e compreender uma declaração clara do foco, da extensão e dos limites da auditoria.

135. A UAIG poderá utilizar trabalhos de auditoria elaborados por outra UAIG, por órgão de controle externo ou entidade de auditoria privada como subsídio para a definição do escopo do trabalho. Nesse caso, deve ser observado se:

a) a natureza, os objetivos, o período e a extensão desses trabalhos são compatíveis com o trabalho da auditoria interna que está sendo planejado;

b) a auditoria foi realizada com base em riscos; e

c) os trabalhos foram realizados em conformidade com os preceitos deste Referencial Técnico e de outras normas aplicáveis ao trabalho.

136. Nos trabalhos de avaliação, devem ser incluídas no escopo considerações sobre sistemas, registros, pessoal e propriedades físicas relevantes, inclusive se estiverem sob o controle de terceiros.

137. Nos trabalhos de consultoria, os auditores internos devem assegurar que o escopo do trabalho seja suficiente para alcançar os objetivos previamente acordados, zelando para que eventuais alterações ou restrições quanto ao escopo sejam apropriadamente discutidas e acordadas com a Unidade Auditada.

Programa de Trabalho

138. O programa de trabalho deve ser documentado e prever os procedimentos necessários para responder aos objetivos específicos da auditoria.

139. Nos trabalhos de avaliação, o programa de trabalho deve conter as questões de auditoria formuladas, os critérios adotados, as técnicas, a natureza e a extensão dos testes necessários para identificar, analisar, avaliar e documentar as informações durante a execução do trabalho de modo a permitir a emissão de opinião.

140. Nos serviços de consultoria, o programa de trabalho pode variar na forma e no conteúdo de acordo com a natureza do trabalho.

141. O programa de trabalho e os eventuais ajustes posteriores realizados devem ser adequadamente documentados e previamente aprovados pelo supervisor da auditoria.

Seção II – Desenvolvimento dos Trabalhos de Auditoria

142. O desenvolvimento dos trabalhos contempla as etapas de execução dos testes de auditoria, análise e avaliação e documentação, que devem ser apropriadamente supervisionadas com a finalidade de cumprir os objetivos do trabalho de auditoria.

Execução do Trabalho de Auditoria

143. Durante a execução dos trabalhos, os auditores internos governamentais devem executar os testes definidos no programa de trabalho, com a finalidade de identificar informações suficientes, confiáveis, relevantes e úteis.

144. Para a execução adequada dos trabalhos, os auditores internos governamentais devem ter livre acesso a todas as dependências da Unidade Auditada, assim como a seus servidores ou empregados, informações, processos, bancos de dados e sistemas. Eventuais limitações de acesso devem ser comunicadas, de imediato e por escrito, à alta administração ou ao conselho, se houver, com solicitação de adoção das providências necessárias à continuidade dos trabalhos de auditoria.

145. Ao iniciar os trabalhos de campo, a equipe de auditoria deve apresentar à Unidade Auditada o objetivo, a natureza, a duração, a extensão e a forma de comunicação dos resultados do trabalho.

146. A aceitação de trabalhos de consultoria decorrentes de oportunidades identificadas no decurso de um trabalho de avaliação depende de prévia inclusão no Plano de Auditoria Interna da UAIG.

147. Durante a realização dos trabalhos de consultoria, os auditores internos devem analisar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos de forma consistente com os objetivos do trabalho, mantendo-se atentos à existência de pontos significativos que devam ser considerados e comunicados à alta administração e ao conselho, se houver.

Análise e Avaliação

148. Os auditores internos governamentais devem analisar e avaliar as informações identificadas a partir da aplicação apropriada de técnicas e testes, comparando-as com os critérios levantados na fase de planejamento do trabalho, a fim de obter conclusões que permitam a formação de opinião fundamentada.

149. A equipe de auditoria deve informar e discutir com a alta administração da Unidade Auditada os achados que indicarem a existência de falhas relevantes, devendo ser concedido prazo para sua manifestação formal, com a finalidade de assegurar a oportunidade de apresentação de esclarecimentos, avaliações ou informações adicionais que contribuam para o entendimento dos fatos ou para a construção de soluções.

Documentação das Informações

150. Devem ser documentadas em papéis de trabalho as análises realizadas e as evidências produzidas ou coletadas pelos auditores internos governamentais em decorrência dos exames. As evidências devem estar organizadas e referenciadas apropriadamente e constituir informações suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis, de modo a suportar as conclusões expressas na comunicação dos resultados dos trabalhos.

151. Os papéis de trabalho devem ser organizados de forma a permitir a identificação dos responsáveis por sua elaboração e revisão. A revisão dos papéis de trabalho deve ser realizada com a finalidade de assegurar que o trabalho foi desenvolvido com consistência técnica, que seguiu o planejamento estipulado e que as conclusões e os resultados da auditoria estão adequadamente documentados.

152. Cabe ao Responsável pela UAIG definir procedimentos relativos à estrutura e à organização, bem como, a política de armazenamento de papéis de trabalho, preferencialmente em meio digital.

153. Independente do meio utilizado para a guarda dos papéis de trabalho, devem ser asseguradas a preservação e a rastreabilidade desses registros.

154. As políticas de concessão de acesso aos papéis de trabalho devem:

a) indicar as partes internas ou externas à UAIG que podem ter acesso aos registros e como eventuais solicitações de acesso devem ser tratadas;

b) considerar a necessidade de manutenção do sigilo das informações, de acordo com os preceitos legais; e

c) ser submetidas à apreciação da assessoria jurídica e à aprovação da alta administração do órgão ou entidade ao qual a UAIG está vinculada.

Supervisão dos Trabalhos de Auditoria

155. Os trabalhos de auditoria interna devem ser adequadamente supervisionados, de forma a assegurar o alcance dos objetivos, a consistência dos julgamentos profissionais significativos realizados no decorrer do trabalho e a qualidade dos produtos da auditoria.

156. O Responsável pela UAIG tem a responsabilidade geral pela supervisão dos trabalhos, a qual poderá ser delegada, sem prejuízo de sua responsabilidade, a integrantes do quadro funcional da UAIG com conhecimentos técnicos e experiência suficientes.

157. A supervisão deve ser exercida durante todo o trabalho, desde o planejamento até o monitoramento das recomendações emitidas, e deve incluir:

a) a garantia da proficiência da equipe;

b) o fornecimento de instruções apropriadas à equipe durante o planejamento do trabalho de auditoria e a aprovação do programa de trabalho;

c) a garantia de que o programa de trabalho aprovado seja cumprido e que eventuais alterações sejam devidamente autorizadas;

d) a confirmação de que os papéis de trabalho suportam adequadamente as observações, as conclusões e as recomendações do trabalho;

e) a segurança de que as comunicações do trabalho sejam precisas, objetivas, claras, concisas, construtivas, completas e tempestivas; e

f) a segurança de que os objetivos do trabalho de auditoria sejam alcançados.

158. A intensidade da supervisão deve variar conforme a proficiência e a experiência dos auditores internos governamentais e da complexidade do trabalho de auditoria.

159. Em auditorias com equipe composta por auditores de mais de uma UAIG, o processo de supervisão pode ser compartilhado entre os responsáveis pelas unidades de auditoria envolvidas, conforme definição das responsabilidades pelo trabalho realizada na fase de planejamento.

160. O Responsável pela UAIG deve estabelecer políticas e procedimentos destinados a assegurar que a supervisão dos trabalhos seja realizada e documentada, devendo ser estabelecidos mecanismos para a uniformização de entendimentos decorrentes dos julgamentos profissionais individuais.

Seção III – Comunicação dos Resultados

161. A comunicação dos resultados dos trabalhos de auditoria deve ter como destinatária principal a alta administração da Unidade Auditada, sem prejuízo do endereçamento de comunicações às demais partes interessadas, como os órgãos de controle externo e a sociedade.

162. A comunicação do trabalho representa o posicionamento da UAIG formado com base nas análises realizadas pela equipe de auditoria, as informações e esclarecimentos prestados pela gestão e as possíveis soluções discutidas com a Unidade Auditada.

163. As comunicações devem demonstrar os objetivos do trabalho, a extensão dos testes aplicados, as conclusões obtidas, as recomendações emitidas e os planos de ação propostos. As comunicações devem ser claras, completas, concisas, construtivas, objetivas, precisas e tempestivas.

164. A comunicação de resultado dos trabalhos de avaliação tem por objetivo apresentar a opinião e/ou conclusões dos auditores internos e deve:

a) considerar as expectativas e demais manifestações apresentadas no decurso dos trabalhos pela alta administração, pelo conselho, se houver e por outras partes interessadas;

b) estar suportada por informação suficiente, confiável, relevante e útil;

c) comunicar as conclusões sobre o desempenho da Unidade Auditada quanto aos aspectos avaliados, sendo este satisfatório ou insatisfatório; e

d) apresentar recomendações que agreguem valor à Unidade Auditada e que, precipuamente, tratem as causas das falhas eventualmente identificadas.

165. As comunicações sobre o andamento e os resultados dos trabalhos de consultoria podem variar na forma e no conteúdo, conforme a natureza do trabalho e as necessidades da Unidade Auditada.

166. A UAIG deve comunicar os resultados dos trabalhos por meio de relatórios ou outros instrumentos admitidos em normas de comunicação oficial federal, outras normas aplicáveis e boas práticas de auditoria interna, devendo, em qualquer caso, observar os requisitos deste Referencial Técnico.

167. No caso da existência de não conformidades com as diretrizes estabelecidas neste Referencial Técnico que tenham impacto nos resultados de um trabalho específico, a comunicação dos resultados deve divulgar o objeto, as razões e o impacto da não conformidade sobre o trabalho de auditoria e sobre os resultados do trabalho comunicados.

Divulgação dos Resultados

168. A comunicação final dos resultados dos trabalhos das UAIG deve ser publicada na Internet, como instrumento de accountability da gestão pública e de observância ao princípio da publicidade consignado na Constituição Federal, excetuando-se os trabalhos realizados por Audin que atuam em órgãos ou entidades que desempenham atividades econômicas, comerciais ou regulatórias.

169. Antes da publicação do relatório, a Unidade Auditada deve ser consultada sobre a existência de informação sigilosa tratada na comunicação final dos resultados, conforme requisitos estabelecidos pela legislação em vigor.

170. No caso de trabalhos realizados sob sigilo de justiça ou que envolvam informações sigilosas, podem ser estabelecidas restrições sobre divulgação de informações relativas ao trabalho, tanto na interlocução com a Unidade Auditada quanto na comunicação e na publicação dos resultados.

171. Se uma comunicação final emitida contiver erro ou omissão significativa, o responsável pela UAIG deve comunicar a informação correta a todas as partes que tenham recebido a comunicação original e providenciar para que a versão anteriormente publicada seja atualizada.

Opiniões gerais

172. O responsável pela UAIG pode abordar os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão da Unidade Auditada de uma forma ampla, considerando a organização como um todo, a partir da emissão de uma opinião geral.

173. A opinião geral deve ser emitida com base em um conjunto suficiente de trabalhos individuais de auditoria realizados durante um intervalo específico de tempo e deve estar respaldada em evidência de auditoria suficiente e apropriada. Quando a opinião geral for não favorável, devem ser expostas as razões para tal.

174. A emissão de opinião geral requer um adequado entendimento das estratégias, dos objetivos e dos riscos da Unidade Auditada e das expectativas da alta administração, do conselho, se houver, e de outras partes interessadas.

175. A comunicação de uma opinião geral deve incluir:

- a) o escopo, incluindo o período de tempo a que se refere a opinião, e suas limitações;
- b) uma consideração sobre os diversos trabalhos de auditoria individuais relacionados, incluindo aqueles realizados por outros provedores de avaliação;
- c) um resumo das informações que suportam a opinião;
- d) os riscos, a estrutura de controle ou outros critérios utilizados como base para a opinião geral; e
- e) a opinião geral alcançada.

Seção IV – Monitoramento

176. É responsabilidade da alta administração da Unidade Auditada zelar pela adequada implementação das recomendações emitidas pela UAIG, cabendo-lhe aceitar formalmente o risco associado caso decida por não realizar nenhuma ação.

177. A implementação das recomendações comunicadas à Unidade Auditada deve ser permanentemente monitorada pela UAIG, devendo essa atividade ser prevista no Plano de Auditoria Interna.

178. A intensidade do processo de monitoramento deve ser definida com base nos riscos envolvidos, na complexidade do objeto da recomendação e no grau de maturidade da Unidade Auditada.

179. As recomendações emitidas nos trabalhos de auditoria devem ser acompanhadas de forma dinâmica e independente do instrumento de comunicação que as originou, podendo ser alteradas ou canceladas durante a fase de monitoramento em decorrência de alterações no objeto da

recomendação ou no contexto da Unidade Auditada. No caso de recomendações provenientes de trabalhos de consultoria, deve ser considerada a forma de monitoramento definida com a Unidade Auditada no planejamento dos trabalhos.

180. Se a UAIG concluir que a Unidade Auditada aceitou um nível de risco que pode ser inaceitável para a organização, o responsável pela UAIG deve discutir o assunto com a alta administração ou o conselho, se houver.

181. As UAIG devem adotar sistemática de quantificação e registro dos resultados e benefícios da sua atuação, adotando princípios e metodologia compatíveis com regulamentação pelo órgão central do SCI de modo a permitir consolidação.