DOI: 10.5433/1981-8920.2020v25n1p302

AUDITORIA GOVERNAMENTAL NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: PROPOSIÇÃO DE REQUISITOS PARA UM MODELO DE GESTÃO DE PAPÉIS DE TRABALHO

GOVERNMENT AUDIT IN THE FEDERAL EXECUTIVE POWER: PROPOSITION OF REQUIREMENTS FOR A WORKING PAPERS MANAGEMENT MODEL

Vanessa Murta Rezende[a]
Renato Tarciso Barbosa de Sousa[b]

Resumo

Introdução: A gestão de documentos e a importância de sua implementação na organização dos papéis de trabalho em processos de Auditorias Governamentais foi o tema desta pesquisa. As auditorias são executadas por meio de diversos documentos, estejam eles em qualquer suporte, momento do ciclo de vida e até mesmo em qualquer "idade". Nesse contexto, o artigo apresenta o resultado de uma pesquisa realizada no Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação. **Objetivo:** cujo objetivo foi o de propor requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de papéis de trabalho de auditorias governamentais. O modelo pretende prover os órgãos públicos de subsídios teóricos da Arquivologia para uma melhor performance frente às auditorias, contribuindo, dessa forma, para um aprimoramento da gestão pública. A pesquisa se justificou pela relevância do tema e pela constatação de que ainda são escassos, na literatura arquivística, trabalhos que discutem a gestão de documentos em processos de auditoria governamental, o que impacta na governança e no compliance, apesar de os documentos serem o principal insumo e subsídio comprobatório utilizado nestes processos. **Metodologia:** Para seu desenvolvimento, foram realizadas: revisão da literatura, análise de documentos, entrevistas e aplicação de questionários a um órgão auditor e a um órgão auditado. O estudo foi realizado no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações e na Controladoria-Geral da União (CGU). **Resultados:** Como resultado, a pesquisa propôs seis requisitos para um modelo de gestão dos papéis de trabalho visando a organização da informação dos órgãos auditados e auditores, contribuindo, dessa forma, para um aprimoramento da gestão pública. **Conclusão:** A elaboração das evidências de auditoria pelo órgão auditado somada aos documentos elaborados pelo auditor sem a adequada gestão de documentos resultam, consequentemente, em papéis de trabalho desorganizados.

Descritores: Ciência da Informação. Arquivologia. Auditoria Governamental. Controle

[a] Doutoranda em Ciência da Informação pelo Departamento de Ciência da Informação da Universidade de Brasília (PPGCI/UnB). E-mail: vmrezende@gmail.com
[b] Doutor em História Social. Professor e Pesquisador da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: renasou@unb.br

Interno. Gestão de Documentos. Papéis de Trabalho.

1 INTRODUÇÃO

As organizações, sejam elas públicas ou privadas, devem realizar 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.

Conforme a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, gestão de documentos:

> [...] é 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 (BRASIL, 1991).

A competência pela gestão de documentos foi ratificada no estudo do Arquivo Nacional realizado em 1990, denominado Cadastro Nacional de Arquivos Federais (BRASIL, 1990, p. 15):

> [...] cabe à instituição arquivística não apenas as atividades de arranjo, preservação e acesso à documentação de valor permanente, como também a participação na gestão dos documentos de primeira e segunda idades.

Apesar de o conceito de gestão de documentos adotado no Brasil abranger procedimentos e operações desde à produção dos documentos, sabe-se que a atividade laboral dos arquivistas brasileiros nos órgãos públicos se concentra, em grande parte, nos procedimentos e técnicas sobre massas documentais acumuladas, onde esses profissionais atuam, principalmente, nas respectivas áreas de arquivo de cada instituição.

Entretanto, nos processos de auditorias governamentais é exigido o acesso tempestivo à documentação (TCU, 2010, p. 23), que pode estar em qualquer fase de seu ciclo vital. Quando em sua fase corrente, os documentos estão, na maioria das vezes, ainda nos órgãos setoriais, e, por isso, ainda não foram submetidos às práticas de gestão arquivística, sendo estas realizadas somente quando são transferidos à área de arquivo, o que pode prejudicar o órgão auditado no atendimento a contento às solicitações de auditoria.

Dessa forma, estima-se que há certa precariedade na gestão de

documentos na fase corrente da documentação, pois sendo uma atividade, per si, descentralizada nas unidades setoriais dos órgãos, não segue uma padronização, uma referência técnica e especializada segundo os parâmetros arquivísticos. Essa premissa foi identificada ainda nos anos 1990, no estudo Cadastro Nacional de Arquivos Federais, que concluiu que nos órgãos públicos não há, ou quando há, é ineficaz, um setor responsável pela orientação técnica e normativa das atividades de arquivo (BRASIL, 1990, p. 434-435).

Complementarmente, com o intenso uso das tecnologias da informação atualmente na administração pública, a importância da intervenção do arquivista na gestão dos documentos desde sua criação tem se tornado mais evidente. Mesmo os órgãos que já passaram pelo processo de informatização, que já utilizam sistemas eletrônicos de documentos, como por exemplo, o SEI! - Sistema Eletrônico de Informações, ainda não possuem uma efetiva gestão de documentos na fase corrente [e muitas vezes nem nas demais fases].

Pela perspectiva do órgão auditor, somando-se à questão da ineficaz gestão dos documentos correntes nos órgãos públicos, há também a necessidade de gestão dos documentos utilizados durante uma auditoria governamental pelos órgãos de controle, os papéis de trabalho. Conforme a NBC TA 230: 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”.

2 OBJETIVO

A pesquisa teve como objetivo propor requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de papéis de trabalho nas auditorias governamentais, a partir de subsídios teóricos da gestão de documentos nos órgãos, especificamente na fase corrente, para uma melhor performance frente às auditorias e ao aprimoramento dos processos de gestão pública.

Dessa forma, a indicação de requisitos para um modelo de gestão de papéis de trabalho exige ao menos duas vertentes em que a gestão de documentos faz-se necessária:

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

Para isto, foram propostos os seguintes objetivos específicos: (a) Investigação do modelo existente de gestão de documentos no órgão auditado; (b) Investigação do modelo existente de organização dos papéis de trabalho no órgão auditor; e (c) apresentação de requisitos para um modelo de gestão de papéis de trabalho de auditorias governamentais baseado na Arquivologia, com ênfase na fase corrente.

3 METODOLOGIA

Como estratégia para alcançar os objetivos propostos, foi trilhado o seguinte percurso metodológico: (i) revisão da literatura sobre gestão de documentos, controle, processos de auditoria e papéis de trabalho; (ii) definição das unidades de análise: locais de realização da parte empírica e perfis profissionais entrevistados; (iii) elaboração dos instrumentos de coleta de informações: roteiro de entrevistas e questionários on line aplicados nos órgãos auditado e auditor; (iv) Pré-teste: aplicação dos instrumentos de coleta de informações para validação; (v) Coleta de informações: realização das entrevistas orientadas e aplicação dos questionários online nos órgãos envolvidos; (vi) apresentação dos resultados; (vii) Análise e interpretação das informações coletadas; e (viii) identificação dos requisitos para um modelo de gestão de papéis de trabalho de auditoria, resultante da pesquisa.

Embora esta pesquisa tenha sido fundamentada em conhecimentos já publicados, principalmente em livros e artigos de periódicos, o que proporciona a ela características de pesquisa bibliográfica, sua essência baseou-se em seu viés empírico, tendo como abordagem metodológica a realização de um estudo de caso e uso de instrumentos de coleta de dados: entrevistas e questionários.

Nesse contexto, a pesquisa foi realizada no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, com a colaboração de especialistas em arquivo e servidores das áreas setoriais, bem como na Controladoria-Geral da União – CGU, com a participação de especialistas em auditoria e servidores.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 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 Brasileira, de 1988, o Brasil constitui-se como República Federativa e apresenta-se como Estado Democrático de Direito, compreendendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Já o Governo pode ser compreendido como instância máxima de administração executiva e tem uma atuação diversificada, 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.

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 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:

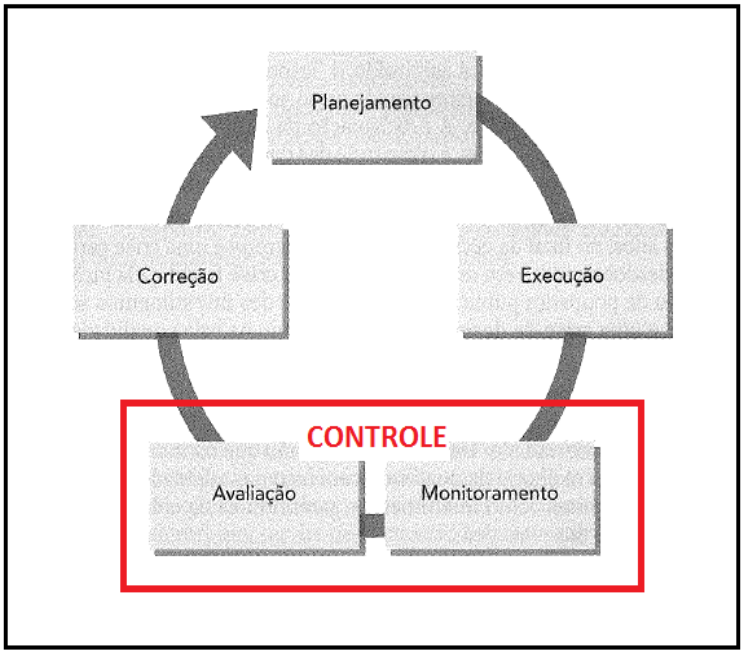
- Controles preventivos – objetivam prevenir erros, omissões ou fatos fraudulentos; são aplicados antes do fato ou evento.

- Controles detectivos – objetivam detectar erros, omissões ou fatos fraudulentos e ainda relatar sua ocorrência;
- Controles corretivos – objetivam reduzir impactos ou corrigir erros uma vez detectados.

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 1:

Figura 1 - Ciclo do Controle



Fonte: Adaptado de (PETER; MACHADO, 2014, p. 23)

4.2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

Atualmente, as atividades de controle são exercidas no âmbito federal, principalmente, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) [controle externo] e pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) [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).

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 (SNI), 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.

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.

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*) e os princípios da Administração Pública, nos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais.

4.3 AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS E DOCUMENTOS

O processo de auditoria é subsidiado por informações. Dessa forma, documentos são gerados, solicitados, copiados, tramitados, descartados ou arquivados. De acordo com Gil (1996, p. 19-20) o processo de auditoria obedece

a seguinte sequência:

- Conhecimento, por parte do auditor, do ambiente sob auditoria;
- Fixação de objetivos para seu ciclo específico de auditagem;
- Estabelecimento de pontos de controle desse ambiente;
- Caracterização de parâmetros de auditoria a serem atendidos (segurança, eficiência, eficácia, cumprimento à regulamentação);
- Preparação de programa de auditoria, definindo técnicas e momentos de utilização;
- Aplicação de programa de auditoria, registrando ordenadamente os resultados dos testes executados (prova documental).
- Análise dos resultados dos testes e elaboração de opinião quanto a sua adequabilidade;
- Estudo das recomendações que ataquem as causas e consequências de fraquezas flagradas;
- Negociação com o auditado sobre a viabilização das recomendações;
- Formalização, por escrito, das recomendações;
- Acompanhamento da implementação das recomendações declaradas.

As informações contidas nos documentos administrativos permeiam todo o 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, que serão subsídios para o julgamento final do auditor.

Quadro 1 - Informações e documentos por etapa do processo de auditoria

Etapas do processo de auditoria	Informações e Documentos	
Análise Preliminar	- relatórios, exame de processos, análise de atas de reuniões, levantamento de bancos de dados corporativos, apuração de desempenhos operacionais e eventuais verificações *in loco*	PAPÉIS DE TRABALHO

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 - *checklist*	
Conclusão	- elaboração de parecer, relatório e certificado (quando for o caso)	

Fonte: elaborado pelo autor

Para a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017, p. 109), papéis de trabalho (ou documentação de auditoria) são documentos que embasam o trabalho de auditoria, formados tanto pelos documentos preparados pelo órgão auditado ou por terceiros [evidências de auditoria], como pelos documentos elaborados pelo auditor, como ilustrado pela Figura 2.

Figura 2 - Papéis de Trabalho

PAPÉIS DE TRABALHO

=

EVIDÊNCIAS DE AUDITORIA

[documentos do órgão auditado + documentos de terceiros]

+

DOCUMENTOS ELABORADOS PELO AUDITOR

Fonte: elaborado pelo autor

Eles podem ser, entre 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 digitais.

Dessa forma, os papéis de trabalho - constituídos tanto pelos documentos recebidos do auditado e de terceiros, como pelos elaborados pelo órgão auditor no decurso de um processo de auditoria, que constituem as principais fontes de informação que irão subsidiar toda a análise, o parecer e a conclusão da auditoria e a aderência às normas vigentes - devem estar devidamente organizados, para que o auditor possa seguir uma linha de análise coerente e fundamentada.

Assim, 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 de criação, tramitação e uso – respeitando os princípios arquivísticos, a classificação e a descrição [sobretudo quando criados em ambientes digitais] e o armazenamento adequado [tanto físico, quanto digital], visando atender, no mínimo, aos princípios básicos de recuperação e acesso.

Entretanto, não obstante a orientação de que os papéis de trabalho devem ser organizados e documentados, não há, nos manuais de auditoria elaborados pelos órgãos de controle interno e externo do Brasil, orientações do “como fazer” à gestão dos papéis de trabalho.

O que se observa versa somente sobre a recomendação de 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”, ou seja, não identifica os princípios, os procedimentos e as técnicas arquivísticas que subsidiariam esse processo.

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 desigualdade informacional entre auditor e auditado, que impacta na escolha dos documentos que comporão 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 Assimétrica**, 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 indevidas aos administrados.

Figura 3 - Informação assimétrica: auditor x auditado

Fonte: elaborado pelo autor.

Dessa forma, configura-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, consequentemente, 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.

4.4 GESTÃO DE DOCUMENTOS

Muitos são os conceitos sobre gestão de documentos na literatura arquivística nacional e internacional. 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.

(JARDIM, 1987; RHOADS, 1989; INDOLFO, 2013)

A ABNT NBR ISO 15489-1:2018 (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 n□ 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 permanente.

Não obstante às iniciativas internacionais de normatização e busca por padronização e qualidade, faz-se necessário que as instituições compreendam o “porquê”, o “para que” e o “como” fazer a gestão de documentos. Devem ser observados, primordialmente, na gestão de documentos, os princípios fundamentais da arquivística: proveniência, unicidade, organicidade, indivisibilidade e o respeito à ordem original (BELLOTTO, 2002, 2006).

Complementarmente, faz-se necessário realizar a descrição documental. Os questionamentos, quais sejam: “o que”, “quem”, “onde”, “como” e “quando” devem ser complementados, principalmente, pelo “por que” os documentos foram criados. Todos estes questionamentos são fundamentais para que se obtenham informações sobre o contexto de produção do documento e o mesmo possa desempenhar seu papel de documento comprobatório (LOPEZ, 2000, REZENDE, 2014).

Outro ponto que deve ser observado na gestão de documentos, principalmente nos estágios iniciais do seu ciclo vital, são as recomendações quanto à gênese dos documentos e, nesse sentido, faz-se necessária a aplicação dos conceitos de diplomática e tipologia documental. Conforme Duranti (1994), a diplomática busca identificar na natureza dos documentos e as características que os tornam confiáveis e autênticos dentro do contexto em que foram criados.

Quadro 2 - Campos de aplicação da diplomática e da tipologia documental

O campo de aplicação da Diplomática gira em torno do verídico quanto à estrutura e à finalidade do ato jurídico.	O campo de aplicação da Tipologia gira em torno da relação dos documentos com as atividades institucionais/pessoais.
Na identificação diplomática do documento deve-se estabelecer e/ou reconhecer, sequencialmente: 1) a sua autenticidade relativamente à espécie, ao conteúdo e à finalidade; 2) a datação (datas tópica e cronológica); 3) a sua origem/proveniência; 4) a transmissão/tradição documental; 5) a fixação do texto.	Na identificação tipológica do documento, a sequência é distinta, devendo-se reconhecer e/ou estabelecer: 1) a sua origem/proveniência; 2) a sua vinculação à competência e as funções da entidade acumuladora; 3) a associação entre a espécie em causa e o tipo documental; 4) o conteúdo; 5) a datação.

Fonte: Adaptado de (BELLOTO, 2002)

5 RESULTADOS

Dentre os resultados apresentados pela pesquisa, ficou evidenciada a tímida participação do profissional arquivista na gestão dos documentos correntes dos órgãos, tanto auditado como auditor.

Foi demonstrado também que não há a apropriação, pelos servidores dos órgãos auditado e auditor, dos conceitos da Arquivologia quando da gestão de documentos realizada nos setores de trabalho e a necessidade de ações de capacitação sobre o tema. Esta ausência de conhecimentos básicos sobre o tema 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.

Ainda, 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. 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.

Assim, frente a todos esses desafios, a pesquisa propôs, ao final, requisitos arquivísticos para um modelo de gestão de papéis de trabalho nas auditorias governamentais focado em seis 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.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração das evidências de auditoria pelo órgão auditado somada aos documentos elaborados pelo auditor sem a adequada gestão de documentos resultam, consequentemente, em papéis de trabalho desorganizados. E esse fenômeno pode ocasionar prejuízo à organização, à análise e ao potencial comprometimento do resultado da auditoria.

Os instrumentos de *compliance* (checklists) articulados e aplicados conjuntamente com a base conceitual e os princípios da Arquivologia podem vir a garantir uma adequada gestão de papéis de trabalho.

Recomenda-se a apropriação, tanto pelos órgãos de controle, como pelos demais órgãos da administração pública, dos requisitos apresentados na gestão de seus documentos, principalmente na fase corrente.

Dessa forma, o resultado desta pesquisa pretendeu não somente tornar os processos de auditoria governamental mais palatáveis, como também promover economicidade, maior eficiência e eficácia na gestão pública e, consequentemente, benefícios para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Anderson, *et al*. **Auditoria: suas áreas de atuação.** São Paulo: Atlas, 1996. 90p.

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.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **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).

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes**: tratamento documental. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 302p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988 – seção I.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portal do Software Público Brasileiro. **Sobre o SEI.** Publicado em 27 de out. de 2015. Disponível em: https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei. Acesso em: 05 Abril 2017.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 fev. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 02 Abril 2017.

Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 set. 2000.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em: 02 Abril 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Coordenadoria Geral da União. **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Cadastro Nacional de Arquivos Federais**. Brasília, DF. 1990.

BRASIL. 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 Abril 2017.

DIAS, Cláudia. **Segurança e auditoria da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2000. 218p. ISBN: 85-7323-131-9.

DURANTI, Luciana. The concept of appraisal and archival theory. **The american archivist**. Chicago: The Society of American Archivists, v. 57, n. 2, 1994, p. 328-344.

GIL, Antonio de Loureiro. **Auditoria governamental interna e de Gestão**: qualidade da auditoria. 2. ed. São Paulo: Altas, 1996.

GLOCK, José Osvaldo. **Guia para a Implementação do Sistema de Controle Interno nos Municípios**. Curitiba: Juruá, 2008.

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.

JARDIM, José Maria. O conceito e a prática da gestão de documentos. **Acervo**. Rio de Janeiro, v.2, n. 2, jul./dez. 1987.JARDIM, José Maria. O conceito e a prática da gestão de documentos. **Acervo**. Rio de Janeiro, v.2, n. 2, jul./dez. 1987.

LOPEZ, A. P. A. **As razões e os sentidos**. Finalidades de produção documental e interpretação de conteúdos na organização arquivística de documentos imagéticos. 2000. Tese (Doutorado em História Social) - USP. São Paulo: 2000. Disponível em: http://eprints.rclis.org/12862/. Acesso em: 05 mar. 2013.

PETER, Maria da Gloria Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

REZENDE, Vanessa Murta. **Acervo fotográfico do Museu de Astronomia e Ciências Afins**: mapeamento documental preliminar. 2014. 91p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, 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.).

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. 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.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Glossário de Termos do Controle Externo**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2012. 22p.: il. color.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010. 76p.: il. color. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-operacional-FF8080816364D7980163D01267A73FBD.htm. Acesso em: 18 abr. 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Normas de auditoria do TCU**. 2016. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/comunidades/fiscalizacao-e-controle/normas-de-auditoria-do-tcu/. Acesso em: 10 mai. 2018.

GOVERNMENT AUDIT IN THE FEDERAL EXECUTIVE POWER: PROPOSITION OF REQUIREMENTS FOR A WORKING PAPERS MANAGEMENT MODEL

Abstract

Introduction: The records management and the importance of its implementation in the organization of working papers in Government Audits processes was the subject of this study. Audits are erformed through a variety of documents, whether they are on any medium, at any time in the life cycle, and even at any "age". **Objective:** In this context, this paper presents a research carried out in the Postgraduate Program in Information Science whose objective was to propose archival requirements for a working papers management model of government audits. The model aims to provide the public agencies with theoretical support from Archivology for a better performance in front of the audits, thus contributing, to an improvement of public management. The research was justified by the relevance of the theme and by the fact that in the archival literature there are still few papers that discuss the records management in government audit processes, which impacts on governance and compliance, even though the documents are the main inputs and evidentiary allowances used in these processes. **Methodology:** For its development, were performed: literature review, document analysis, interviews and application of questionnaires to audited and audit institutions. The study was conducted at the Ministry of Science, Technology, Innovation and Communications and the Comptroller General of the Union (CGU). **Results:** As a result, the research proposed six requirements for a working paper management model aimed at organizing information from audited and audit institutions, thus contributing to an improvement in public management. **Conclusions:** The elaboration of audit evidence by the audited body added to the documents prepared by the auditor without the proper management

of documents, consequently result in disorganized working papers.

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

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL: PROPUESTA DE REQUISITOS PARA UN MODELO DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Resumen
Introducción: la gestión de documentos y la importancia de su implementación en la organización de documentos de trabajo en los procesos de Auditoría Gubernamental fue el tema de esta investigación. Las auditorías se llevan a cabo a través de varios documentos, ya sea en cualquier medio, en cualquier momento del ciclo de vida e incluso a cualquier "edad". En este contexto, el artículo presenta el resultado de una investigación realizada en el Programa de Posgrado en Ciencias de la Información. **Objetivo:** proponer requisitos de archivo para un modelo para gestionar las funciones de trabajo de las auditorías gubernamentales. El modelo pretende brindar a los organismos públicos subsidios teóricos de Archivología para un mejor desempeño frente a las auditorías, contribuyendo así a una mejora en la gestión pública. La investigación se justificó por la relevancia del tema y por el hallazgo de que todavía hay pocos trabajos en la literatura de archivo que discutan la gestión de documentos en los procesos de auditoría del gobierno, lo que impacta en la gobernanza y el cumplimiento, a pesar de que los documentos son los principales insumos y subsidios de apoyo utilizados en estos procesos. **Metodología:** Para su desarrollo, se llevaron a cabo los siguientes procedimientos: revisión de literatura, análisis de documentos, entrevistas y aplicación de cuestionarios a un organismo auditor y un organismo auditado. El estudio se llevó a cabo en el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones y en la Contraloría General Federal (UGE). **Resultados:** Como resultado, la investigación propuso seis requisitos para un modelo de gestión de documentos de trabajo destinado a organizar la información de los organismos auditados y auditores, contribuyendo así a una mejora en la gestión pública. **Conclusión:** La elaboración de evidencia de auditoría por parte del organismo auditado agregada a los documentos preparados por el auditor sin la gestión adecuada de los documentos, da como resultado documentos de trabajo desorganizados.

Descriptores: Ciencia de la Información. Archivología. Auditoría gubernamental. Control Interno. Gestión de documentos. Documentos de trabajo.

Recebido em: 21/10/2018

Aceito em: 15/10/2019