



## Anexo

# DOCUMENTO ORIENTADOR DE AUDITORIA INTEGRADA DA JUSTIÇA ELEITORAL - DOJE



## SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO .....	9
II.	JUSTIFICATIVA.....	9
III.	BASE LEGAL.....	11
IV.	OBJETIVO.....	12
V.	DEFINIÇÕES DE RESPONSABILIDADES.....	13
VI.	FORMA DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS .....	15
VII.	METODOLOGIA UTILIZADA.....	18
VIII.	DEFINIÇÕES DE ASSUNTOS A SEREM AUDITADOS.....	20
IX.	OFICIALIZAÇÃO DO PLANO.....	21
X.	ATIVIDADES DA AUDITORIA INTEGRADA.....	22



## **DOCUMENTO DE ORIENTAÇÃO DE AUDITORIA INTEGRADA DA JUSTIÇA ELEITORAL**

### **I. INTRODUÇÃO**

1. Auditoria Integrada é aquela realizada com a coordenação de um órgão central com o auxílio de órgãos/instituições públicas ou privadas para avaliar, de forma sistêmica, temas ou objetos de controle, no âmbito nacional, visando identificar as irregularidades mais comuns e relevantes, e propor, quando for o caso, aperfeiçoamento na gestão pública e na própria sistemática de controle.
2. Este documento traçará as diretrizes da realização de Auditorias Integradas a serem realizadas no âmbito da Justiça Eleitoral, por suas unidades de auditoria, de forma conjunta, sob a coordenação, supervisão e orientação da Coordenadoria de Auditoria da Secretaria de Controle Interno e Auditoria do TSE.

### **II. JUSTIFICATIVA**

3. Atualmente, no planejamento de auditorias, as metodologias utilizadas e os processos auditáveis são definidos individualmente por cada Tribunal Eleitoral. Contudo, há processos críticos relacionados aos objetivos estratégicos da Justiça Eleitoral que carecem de ação conjunta e integrada de auditoria para o alcance dos resultados almejados.
4. Em face dessa realidade, é necessário que a Justiça Eleitoral defina temas e padronize os procedimentos de auditoria, com vistas a alcançar resultados mais eficazes no enfrentamento de questões comuns.
5. Essa iniciativa decorre de constatações resultantes da Auditoria de



Avaliação de Controles Internos em Urnas Eletrônicas (processos de armazenamento, manutenção, descarte e planejamento da contratação), realizada pela Coaud/SCI no ano de 2015, em cujo relatório ficou evidente a necessidade de aprimorar a gestão do armazenamento e da manutenção das urnas eletrônicas. Por ocasião da auditoria, a equipe do TSE conheceu a realidade de três unidades de gestão de urnas (TSE, TRE-TO e TRE-AL) e constatou a inexistência de padrão definido e uniforme de gestão.

6. Além disso, nas contratações centralizadas neste Tribunal relacionadas à eleição, constata-se também a inexistência de método de controle gerencial do material utilizado por parte dos TRE, o que implica em riscos de contratações em quantitativos que não refletem a realidade.

7. A forma de execução deste trabalho foi inspirada no modelo de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), utilizado pelo Tribunal de Contas da União. O modelo adotado neste trabalho segue a forma de execução coordenada, na qual órgãos diferentes e independentes entre si trabalham conjuntamente, sob a coordenação de uma unidade centralizadora para auditar um assunto/tema/processo relevante para todos os envolvidos.

8. Cita-se, como exemplo, a TC 025.384/2015-5, no qual foi proferido o Acórdão 1007/2016 – TCU Plenário, cujos trabalhos tinham como escopo a realização de auditoria operacional coordenada<sup>1</sup>, com a participação de dezenove TCE/TCM e de oito secretarias de controle externo do TCU nos Estados.

---

<sup>1</sup> Sumário: auditoria operacional coordenada. avaliação da infraestrutura de escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental. exame da aplicação de recursos do PDDE e do PAR.



### III. BASE LEGAL

9. A Constituição Federal, em seu art. 74<sup>2</sup>, prevê a instituição de sistema integrado de controle interno na Administração Pública Federal, com o objetivo de executar o rol de finalidades que atribui, entre as quais está a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal.

10. Por sua vez, a Lei nº 8.868/94<sup>3</sup>, em seu art. 11, estabelece que as atividades a serem desenvolvidas nas áreas de planejamento de eleições, informática, recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno de material e patrimônio serão organizadas sob a forma de sistemas, cujos órgãos centrais serão as respectivas unidades do Tribunal Superior Eleitoral.

11. Nesse contexto, as atividades de fiscalização, normatização e controle é específica do órgão central do sistema, conforme disciplinado no § 2º do mesmo art. 11. Sendo assim, é de competência do TSE definir ações de controle em relação a objetivos gerais da Justiça Eleitoral.

12. Assim, como forma de incrementar o sistema de controle interno da Justiça Eleitoral, serão definidos os critérios para a implementação de auditorias integradas, mediante o concurso dos segmentos de Auditoria Interna dos tribunais regionais eleitorais, consoante o disposto no inciso V do art. 8-E,

---

2 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.

3 Dispõe sobre a criação, extinção e transformação de cargos efetivos e em comissão, nas Secretarias do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais e dá outras providências.



da Resolução TSE 21.423/2003<sup>4</sup>, que altera a estrutura orgânica do Tribunal Superior Eleitoral.

#### **IV. OBJETIVO**

13. Com esse projeto pretende-se:

- a) Criar condições para realização de auditorias com objetivos e escopos comuns, seguindo o mesmo cronograma;
- b) Identificar processos auditáveis que possuem impacto na Justiça Eleitoral;
- c) Criar padrões de procedimentos para execução de auditoria integrada, seguindo o definido no Manual de Auditoria e Manual de Procedimentos de Auditoria do TSE;
- d) Agregar valor ao processo sob avaliação, contribuindo para o aprimoramento da gestão na Justiça Eleitoral;
- e) Disseminar os resultados dos trabalhos de auditoria a toda a Justiça Eleitoral;
- f) Fortalecer as unidades de auditoria com a adoção de procedimentos e de boas práticas reconhecidas internacionalmente;
- g) Propiciar maior relevância à atividade de auditoria;
- h) Propor soluções para temas críticos aos objetivos da Justiça Eleitoral.

---

<sup>4</sup> À Seção de Auditoria compete:

V - participar de auditorias especiais e integradas, no âmbito da Justiça Eleitoral, mediante concurso dos segmentos de Controle Interno dos tribunais regionais eleitorais.

**V. DEFINIÇÕES DE RESPONSABILIDADES**

<b>Órgão</b>	<b>Área, grupo ou entidade</b>	<b>Descrição de responsabilidade</b>
TSE	Presidente	<ul style="list-style-type: none"><li>• Propor a Resolução que normatizará a Auditoria Integrada da Justiça Eleitoral.</li><li>• Aprovar o Plano de Auditoria de Longo Prazo - PALP, por meio de Portaria.</li><li>• Determinar o cumprimento dos prazos estabelecidos no planejamento das auditorias.</li></ul>
TSE	Diretoria-Geral	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definir as diretrizes do trabalho.</li><li>• Intermediar com os TRE a implementação dos trabalhos.</li><li>• Criar Grupo de Trabalho de Auditoria Integrada da Justiça Eleitoral - GTA.</li><li>• Propor, com base nos resultados da auditoria, regulamentação aplicável à Justiça Eleitoral.</li><li>• Disponibilizar recursos físicos, materiais, humanos e financeiros para a realização das auditorias integradas.</li></ul>
TSE	Coordenadoria de Auditoria	<ul style="list-style-type: none"><li>• Solicitar a criação e gerenciar o canal de comunicação com os TRE (SCI Integração).</li><li>• Atualizar o Manual de Auditoria e elaborar o Manual de Procedimentos de Auditoria.</li><li>• Coordenar, supervisionar e orientar a execução da auditoria.</li><li>• Elaborar metodologia para a seleção de temas auditáveis a serem propostos para a Alta Administração, juntamente com os TRE.</li><li>• Elaborar plano de comunicação.</li><li>• Padronizar papéis de trabalho para cada auditoria.</li><li>• Elaborar minuta de Plano de Trabalho de cada auditoria.</li><li>• Receber sugestões dos TRE acerca da minuta do Plano de Trabalho, consolidá-las e avaliá-las para finalizar o documento.</li><li>• Treinar servidores dos TRE, caso seja necessário, na Metodologia de Auditoria Baseada em Riscos e na utilização dos papéis de trabalho padronizados.</li><li>• Propor ao GTA metodologia de seleção de processos auditáveis.</li><li>• Compilar os resultados dos relatórios finais de</li></ul>



		<p>cada auditoria.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Propor, quando necessário, com base nos resultados da auditoria, regulamentação aplicável a toda a Justiça Eleitoral.</li><li>• Disseminar boas práticas e exemplos positivos para toda a Justiça Eleitoral.</li><li>• Monitorar a implementação do Plano de Ação resultante das recomendações advindas dos seus Relatórios de Auditoria.</li><li>• Indicar o quantitativo, os membros e o presidente do GTA .</li></ul>
TSE	Unidades auditadas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atender as demandas/solicitações da equipe de auditoria (informações, documentos, dados).</li><li>• Disponibilizar tempo, pessoal e recursos para atender às solicitações da equipe de auditoria.</li><li>• Atender/justificar as recomendações oriundas dos achados obtidos a partir da auditoria.</li></ul>
TSE	STI/SGI	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolver o SCI Integração.</li></ul>
TSE/TRE	Grupo de Trabalho de Auditoria - GTA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Propor os processos a serem auditados a longo prazo, por meio do PALP.</li><li>• Participar do planejamento das auditorias integradas.</li><li>• Avaliar as justificativas apresentadas para decidir sobre a dispensa do TRE em participar da auditoria integrada.</li></ul>
TRE	Unidades de Auditoria	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuir para a elaboração do Plano de Trabalho de cada Auditoria.</li><li>• Seguir a orientação da Coordenadoria de Auditoria do TSE quanto aos aspectos de padronização dos procedimentos e papéis de trabalho.</li><li>• Sugerir alterações ao Plano de Trabalho proposto pela Coaud/TSE.</li><li>• Planejar a auditoria, em consonância com o Plano de Trabalho aprovado.</li><li>• Executar a auditoria, conforme Plano de Trabalho e o Programa de Auditoria.</li><li>• Elaborar Relatório de Auditoria informando o resultado dos trabalhos, o qual será encaminhado à Alta Administração do TRE e à Coaud/SCI/TSE para consolidação.</li><li>• Realizar treinamentos adicionais (se necessário).</li><li>• Monitorar a implementação do Plano de Ação resultante das recomendações do Relatório de Auditoria de sua responsabilidade.</li><li>• Indicar os membros do GTA .</li></ul>



---

TRE	Unidades auditadas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atender as demandas/solicitações da equipe de auditoria (informações, documentos, dados).</li><li>• Disponibilizar tempo, pessoal e recursos para atender as solicitações da equipe de auditoria.</li><li>• Atender/justificar as recomendações oriundas dos achados obtidos a partir da auditoria.</li></ul>
-----	--------------------	---

## VI. FORMA DE EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

14. A unidade de auditoria do TSE (Coaud) será a responsável pela coordenação do planejamento, orientação dos trabalhos de execução e consolidação dos resultados, bem como por auditar o processo selecionado no TSE, sendo denominada **Unidade Centralizadora**.

15. As unidades de auditoria dos TRE participarão da elaboração do planejamento (sugestões na minuta do Plano de Trabalho) e serão responsáveis pela execução das auditorias em seus respectivos tribunais, sendo denominadas **Unidades Executoras**.

16. O **Grupo de Trabalho de Auditoria Integrada - GTA** será responsável por definir os processos auditáveis, bem como por auxiliar no planejamento de cada auditoria integrada.

17. O grupo de trabalho será composto por servidores que atuam nas unidades de auditoria do TSE e dos TRE. Os representantes dos TRE serão escolhidos pelos próprios tribunais, devendo ter ao menos um representante de cada região geográfica.

18. A escolha dos representantes será efetuada durante o *workshop* de encerramento da auditoria integrada realizada, a fim de que seja formado o grupo que atuará nos trabalhos do ano subsequente.



19. Para a auditoria-piloto, a indicação dos representantes de cada região ocorrerá durante a realização do *workshop* de abertura das auditorias integradas.
20. A cada auditoria será instituído um novo GTA, mediante Portaria do Diretor-Geral do TSE, devendo a presidência ser exercida por servidor do TSE.
21. Poderá participar do grupo de trabalho profissional especialista no processo a ser auditado, quando necessário.
22. As Unidades Executoras atuarão nos processos individualizados para as suas auditorias, utilizando procedimentos e papéis de trabalho padrão, preparados pela Unidade Centralizadora. Ao final, emitirão relatórios individualizados, em que poderão propor a responsabilização e/ou expedição de determinações relativas aos gestores locais. A Unidade Centralizadora utilizará as informações obtidas para a elaboração de relatório de consolidação.
23. Cada Unidade Executora deverá ter um interlocutor designado para interagir com a Unidade Centralizadora durante a realização dos trabalhos.
24. A comunicação entre as unidades ocorrerá:
  - a. em reuniões (workshops) com a participação de cada Tribunal Eleitoral;
  - b. por videoconferência, a ser agendada conforme a necessidade do trabalho e disponibilidade técnica;
  - c. solução tecnológica que possibilite a troca de informações e experiências em grupo (ex.: *moodle*);
  - d. deslocamento de servidores da auditoria do TSE aos TRE para supervisão e orientação dos trabalhos, se for necessário.



25. Tanto o TSE quanto os TRE poderão ser dispensados de realizar a auditoria integrada nas hipóteses descritas abaixo:
- a. Haver realizado auditoria no processo selecionado nos últimos dois exercícios;
  - b. O processo a ser auditado não existe ou não está previsto nas atividades do TRE;
  - c. Não puder executar a auditoria por outros motivos além dos previstos nos itens anteriores.
26. Se algum TRE se enquadrar na letra *a* do item anterior, mas o seu escopo for menor que o estabelecido no escopo da auditoria, este tribunal realizará a auditoria no escopo remanescente.
27. Para todos os critérios previstos anteriormente, o Tribunal deverá apresentar as respectivas justificativas.
28. O GTA avaliará as justificativas apresentadas para decidir sobre a dispensa do TRE em realizar a auditoria integrada respectiva.
29. O Tribunal dispensado poderá participar da fase de planejamento e seus achados poderão ser considerados para fins de consolidação final na auditoria integrada.
30. A execução da auditoria integrada seguirá as seguintes fases: **Planejamento, Execução, Emissão de Relatório e Monitoramento**, conforme demonstração gráfica do fluxo detalhado em anexo a este documento. Em cada fase serão produzidos os seguintes documentos:



Fase da auditoria	Documento	Abrangência do documento	Responsável		
			TSE	TRE	GTA
Planejamento	Plano de Trabalho da Auditoria	Justiça Eleitoral	X	X	X
	Papel de Trabalho para levantamento de informações	Tribunal Eleitoral	X	X	
	Fluxo do processo auditado		X	X	
	Matriz de Controles		X	X	
	Matriz de Riscos		X	X	
	Matriz de Testes e Controles		X	X	
	Programa de Auditoria		X	X	
Execução	Matriz de Achados			X	
	Relatório de Achados		X		
Relatório	Relatório de Auditoria		X		
	Sumário Executivo		X		
	Relatório de Consolidação de Achados		X		
Pós-relatório	Proposta de regulamentação e/ou ações com base nos achados das auditorias, se for o caso.	Justiça Eleitoral	X		
	Proposta de disseminar boas práticas constatadas nas auditorias realizadas, se for o caso.		X		
Monitoramento	Relatório de monitoramento.	Tribunal Eleitoral	X	X	

31. A Unidade Centralizadora disponibilizará, em meio adequado e em momento oportuno, para cada fase, os papéis de trabalho padronizados a serem preenchidos pela Unidade Executora.

32. A padronização aplica-se somente à auditoria integrada, não prejudicando os procedimentos que são aplicados pelos regionais em suas próprias auditorias.

## VII. METODOLOGIA UTILIZADA

33. Os trabalhos de auditoria serão fundamentados na aplicação de técnicas de *Risk Assessment*, Auditoria Baseada em Risco (ABR), direcionados aos processos de trabalho e à mitigação dos riscos relacionados à consecução das atividades administrativas do TSE.

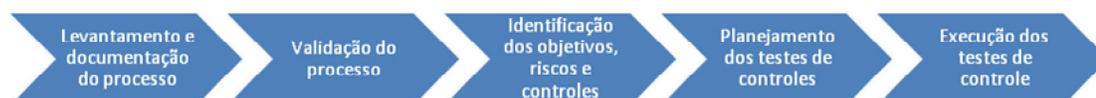
34. Essa metodologia permite ao auditor testar os controles mais importantes, ou focar nas áreas estratégicas, otimizando os recursos humanos e materiais disponíveis.



## AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

35. Conforme recomendam o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA), ao se planejar os trabalhos de auditoria em uma entidade ou atividade administrativa, deve-se avaliar a existência e a qualidade dos controles internos instituídos pelos gestores responsáveis.

36. As etapas da avaliação de controles internos são as seguintes:



37. A equipe de auditoria elabora, em conjunto com os gestores das áreas responsáveis, o levantamento e a documentação do processo de trabalho da atividade auditada. Após o levantamento dos processos e a validação pelo gestor, são identificados quais os objetivos de cada fase do processo, com seus riscos associados e os controles instituídos pelos gestores para administrar esses riscos.

38. Perante esse cenário, a equipe planeja e executa os seus testes considerando os riscos mais impactantes e prováveis e os controles internos menos maduros:

- Avaliação do possível risco quanto à probabilidade de ocorrência



(baixa, média, alta) e ao impacto desses riscos nos objetivos da atividade e do processo (baixo, médio e alto).

b) Exame dos controles instituídos para tratamento do risco (adequado, razoável e ineficaz).

39. A combinação da análise dos riscos com os controles internos administrativos resulta na manifestação do órgão de controle acerca da capacidade de os controles serem capazes de mitigar a possibilidade de erros ou fraudes.

40. Cada atividade, de acordo com o nível de risco e o controle existente, recebe uma cor que sintetiza o grau do controle instituído frente ao risco a ser tratado:

a) **Controlado** (verde): significa que os riscos existentes não são capazes de afetar os objetivos da etapa, ou que os controles são consistentes para tratar os riscos.

b) **Atenção** (amarelo): significa que o gestor deve ficar atento quanto a potenciais riscos, ou que seus controles existem, mas precisam ser aprimorados.

c) **Perigo** (vermelho): significa que os riscos são potencialmente ofensivos aos objetivos e/ou os controles são inexistentes ou falhos.

## VIII. DEFINIÇÕES DE ASSUNTOS A SEREM AUDITADOS

41. A auditoria interna deve direcionar seus esforços na avaliação dos processos operacionais, programas e projetos que são mais significativos, isto é, aqueles que gerem resultados que agreguem efetivo valor ao alcance dos objetivos da JE.

42. Os principais direcionadores para a escolha dos objetos de auditoria que devem compor o plano de auditoria integrada são:



- a. Processos operacionais que ofereçam maior risco para o cumprimento dos objetivos da Justiça Eleitoral;
- b. Processos inovadores ou que sofreram mudanças significativas;
- c. Preocupações e necessidades da alta administração; e
- d. Cumprimento da legislação.

43. Além dos direcionadores citados anteriormente, os critérios para a seleção dos processos auditáveis observará os aspectos de materialidade, relevância e criticidade.

44. Será adotada na elaboração do PALP a mesma metodologia utilizada na elaboração do Planejamento Anual de Auditoria do TSE para priorização de processos auditáveis, adaptada às particularidades da Justiça Eleitoral e do trabalho de auditoria integrada.

45. Nesse contexto, propõe-se a adoção, como auditoria-piloto, de auditoria no processo de gestão de armazenamento e manutenção das urnas eletrônicas, bem como nos suprimentos para eleição.

## **IX. OFICIALIZAÇÃO DO PLANO**

46. Este documento será parte integrante da Resolução do TSE, que instituirá e disciplinará a auditoria integrada no âmbito da Justiça Eleitoral.

47. Os processos auditáveis serão definidos por meio de Portaria, editada pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. A citada portaria compreenderá quatro exercícios e estabelecerá pelo menos um processo a ser auditado para cada ano.

**X. ATIVIDADES DA AUDITORIA INTEGRADA**

48. As atividades do plano são as seguintes:

ATIVIDADES		ETAPA			
		TSE	TRE	GTA	
1	Elaborar Documento de Orientação de Auditoria Integrada	X			Planejamento de Longo Prazo
2	Aprovar Resolução instituindo a Auditoria Integrada na JE	X			
3	Elaborar Plano de Auditoria de Longo Prazo	X			
4	Elaborar Plano de Comunicação	X			
5	Criar SCI integração	X			
6	Atualizar o Manual de Auditoria do TSE	X			
7	Elaborar o Manual de Procedimentos de Auditoria do TSE	X			
8	Promover Workshop para divulgação e conscientização sobre a proposta de Auditoria Integrada e definir a formação do Grupo de Trabalho de Auditoria de Longo Prazo	X	X		
9	Formalizar Grupo de Trabalho de Auditoria Integrada	X			
12	Elaborar Minuta de Plano de Trabalho de Auditoria de Urnas Eletrônicas e Suprimentos	X		X	Auditoria Piloto
13	Promover Workshop para discutir o Plano de Trabalho de Auditoria de Urnas Eletrônicas e Suprimentos	X	X		
14	Concluir o Plano de Trabalho de Auditoria	X			
15	Treinar os TRE na Metodologia de Auditoria Baseada em Riscos e nos Papéis de Trabalho padronizados	X			
16	Iniciar os trabalhos de auditoria	X	X		
17	Coordenar e supervisionar os trabalhos de auditoria	X			
18	Levantar informações sobre o objeto auditado	X	X		
19	Mapear Processo	X	X		
20	Preencher Matrizes de Controles, Riscos e Controles e de Testes	X	X		
21	Realizar Workshop para elaborar o programa de auditoria	X	X		
22	Elaborar Programa de Auditoria	X	X		
23	Executar testes	X	X		
24	Elaborar Matriz de Achados	X	X		
25	Realizar Workshop de achados	X	X		
26	Elaborar Relatório de Achados	X	X		
27	Preparar resposta ao relatório de achados	X	X		
28	Elaborar Relatório de Auditoria	X	X		
29	Consolidar e avaliar os resultados dos trabalhos	X			
30	Propor normativos	X			
31	Monitorar as recomendações dos relatórios de auditoria	X	X		



- 1. FLUXOGRAMA DAS ATIVIDADES DO PLANO DE AUDITORIA DE LONGO PRAZO DA JUSTIÇA ELEITORAL – Anexo I**
- 2. FLUXOGRAMA DAS AUDITORIAS INTEGRADAS – Anexo II**