

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE**

**DAVID JOÃO MASSINGUE**

**AUDITORIA INTERNA E GESTÃO DE RISCOS NAS ENTIDADES PÚBLICAS  
GESTORAS DE FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA EM  
MOÇAMBIQUE**

**BELO HORIZONTE  
2023**

**DAVID JOÃO MASSINGUE**

**AUDITORIA INTERNA E GESTÃO DE RISCOS NAS ENTIDADES PÚBLICAS  
GESTORAS DE FUNDOS DE SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA EM  
MOÇAMBIQUE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Controladoria e Contabilidade.

Linha de Pesquisa: Contabilidade Financeira

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Bruna Camargos Avelino

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Laura Edith Taboada Pinheiro

**BELO HORIZONTE**

**2023**

### Ficha Catalográfica

M418a 2023 Massingue, David João.  
Auditoria interna e gestão de riscos nas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social obrigatória em Moçambique [manuscrito] / David João Massingue. – 2023.  
1 v.: il; tabs. e grafs.

Orientadora: Bruna Camargos Avelino.  
Coorientadora: Laura Edith Taboada Pinheiro.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade.  
Inclui bibliografia, anexos e apêndices.

1. Auditoria – Teses. 2. Gestão de empresas - Teses. 3. Contabilidade – Teses. I. Avelino, Bruna Camargos. II. Pinheiro, Laura Edith Taboada. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade. IV. Título.

CDD: 657.45



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**AUDITORIA INTERNA E GESTÃO DE RISCOS NAS ENTIDADES PÚBLICAS GESTORAS DE FUNDOS DE  
SEGURANÇA SOCIAL OBRIGATÓRIA EM MOÇAMBIQUE**

**DAVID JOÃO MASSINGUE**

DISSERTAÇÃO de MESTRADO defendida e aprovada, no dia quatorze de julho de dois mil e vinte e três, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

**Bruna Camargos Avelino - Orientadora**

UFMG

**Laura Edith Taboada Pinheiro - Coorientadora**

UFMG

**Alexandre Sanches Garcia**

FECAP

**João Estevão Barbosa Neto**

UFMG

Belo Horizonte, 14 de julho de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Camargos Avelino, Professora do Magistério Superior**, em 19/07/2023, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Laura Edith Taboada Pinheiro, Professora do Magistério Superior**, em 19/07/2023, às 12:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **João Estevão Barbosa Neto, Professor do Magistério Superior**, em 19/07/2023, às 14:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Sanches Garcia, Usuário Externo**, em 19/07/2023, às 17:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2427712** e o código CRC **1A4538DC**.

---

Aos meus pais: João Uetela (*in memoriam*) e  
Isaura Mabalane

## AGRADECIMENTOS

Em finais de 2020, cerca de dez anos após a minha graduação, tomei a corajosa decisão de frequentar a pós-graduação no estrangeiro, num programa e universidade que estivessem muito bem classificados no campo da pesquisa científica. O Brasil e o Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais mostraram-se como opções que abrigavam perfeitamente essa minha audácia.

No entanto, no começo da caminhada, já em 2021, pareceu-me estar equivocado na decisão tomada e muito desnivelado à exigência da universidade e programa escolhidos. Essas impressões foram influenciadas, sobretudo, pela maior pressão do curso propedêutico ministrado pela Faculdade de Ciências Econômicas com a finalidade de nivelar os estudantes antes do arranque do mestrado. Por ser para mim uma realidade nova e inesperada, o choque foi tão grande que, a partir dessa altura, ninguém me convencia que o próprio mestrado poderia ser menos “violento” que o curso de nivelamento. Tal fez com que começasse a perder confiança em mim e, até, a pensar em desistir, fato que só não aconteceu graças a várias forças que me apoiaram e inspiraram a explorar o máximo do meu potencial, buscando alento no valor desta formação para o meu futuro acadêmico e profissional.

Hoje, tendo conseguido chegar à etapa final, é momento de endereçar a minha gratidão às referidas forças conjuntas, sem as quais não teria sido possível alcançar a grande conquista:

- À Deus, todo-poderoso, pela bênção da vida, pelas forças que me concede nas travessias de grandes turbulências desde tenra idade, assim como pelo seu poder de colocar à minha disposição pessoas para me auxiliarem sempre que enfraqueço.
- Aos meus pais, João Uetela e Isaura Mabalane, que mesmo sem terem sequer o ensino elementar completo e nem boa condição financeira, sempre incutiram a mim e aos meus irmãos o valor da formação e a futilidade da “vida fácil”.
- Às minhas orientadoras, Prof.<sup>a</sup> Dra. Bruna Camargos Avelino e Prof.<sup>a</sup> Dra. Laura Edith Taboada Pinheiro, pelas quais “me apaixonei à primeira vista” durante a frequência das suas matérias (Teoria da Contabilidade e Auditoria Contábil), dada a sua simplicidade e didática de ensino. Outrossim, pela disponibilidade e paciência demonstradas ao longo da supervisão da Dissertação, desde a fase de Projeto.
- A todos os demais professores do Programa, com destaque para o Prof. Dr. João Estêvão Barbosa Neto, não só pelo vasto conhecimento adquirido nas matérias por si ministradas

- ou pelos artigos desenvolvidos nelas, mas, sobretudo, por me ter incentivado, expressamente, a permanecer no curso quando pensei em desistir. Não me esqueço também das suas sugestões de melhorias dadas nas bancas de qualificação do Projeto e de defesa da Dissertação. A palavra de apreço especial aos professores do PPGC-UFMG é extensiva aos Profs. Drs. Jorge Scarpin, Eduardo Nascimento, Renata Takamatsu, Jacqueline da Cunha e José Roberto, pelo carinho e quantiosos saberes transmitidos.
- Ao Prof. Dr. Alexandre Sanches Garcia, também pelas vultosas contribuições para o aperfeiçoamento da Dissertação, dadas em sede das bancas de qualificação e de defesa.
  - A todos os meus colegas da turma de Mestrado-2021/1, especialmente, ao Deybit Costa, Sónia Martins, Isabela Jacinto, Marcus Prates, Patrícia Mattar e Rosemary Oliveira, que foram dignos representantes da hospitalidade do povo brasileiro e excelentes parceiros nos artigos produzidos, grupos de seminários e diversas atividades do curso.
  - À minha namorada, Graciete Jaime Manhiça, pela professora e aluna que foi ao longo do curso, pela sua compreensão sempre que não pude atender aos seus telefonemas, pelo apoio incondicional nos momentos de angústia, pela confiança e paciência de me ter esperado por longos dois anos na diáspora.
  - Ao Valdo Vilanculo, Abdul Ussemame e Hermenegildo Langa, pela disponibilidade imediata sempre que precisei de aulas extras.
  - A todos os irmãos moçambicanos estudantes e residentes no Brasil, pelo acolhimento, inserção e momentos de confraternização, em especial: Castigo Castigo, Marta Maputere, Titos Moamba, Jane Mutsuque, Arsénio Jorge, Jeremias Chindia, Josué Bila, Xavier Mariano, Tiago Pinto, Frederico Machado, Iceu Siteo e Feliciano Simão.
  - A todos os meus amigos e familiares que não ficaram indiferentes a esta empreitada, com destaque para: Édio Paulino, Luís Cumbe, Armando Jomboce; Isabel Uetela, Arminda Massingue, Ana Uetela e Pedro Uetela.
  - A todos os funcionários do Ministério da Economia e Finanças que colaboraram na recolha dos dados da pesquisa, em especial: Verónica Pombe (Gabinete do Ministro); Rogério Juma (Inspeção-Geral de Finanças); Sandia Bitoca (Gabinete de Auditoria e Controlo Interno); Augusto Sumburane e Maria Micaela Matusse (Instituto Nacional de Previdência Social).
  - Por fim, a todos os não mencionados que tenham contribuído, de alguma forma, para a minha formação académica, profissional ou humana.

*Nzi bonguile (Obrigado)!*

“O grande risco é não assumir nenhum risco.  
Em um mundo constantemente dinâmico, de  
verdade, a única estratégia com garantia de  
fracasso é não assumir riscos”

(Mark Zuckerberg)

## RESUMO

Massingue, D. J. (2023). *Auditoria Interna e Gestão de Riscos nas Entidades Públicas Gestoras de Fundos de Segurança Social Obrigatória em Moçambique*. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

A busca por melhor gestão dos riscos corporativos vem influenciando o desenvolvimento de padrões universais de governança e de controle interno, dentre eles o modelo COSO-ERM. Ao mesmo ritmo, o interesse em minimizar os conflitos e custos de agência nas organizações estimula o aprimoramento das normas de auditoria interna. No setor público, estas tendências ganham impulso, sobretudo, no atual contexto de substituição do modelo burocrático de gestão pela *New Public Management*, alicerçada na busca por maior eficiência, eficácia e economicidade. Assim, a auditoria interna de abordagem tradicional, retrospectiva, processual e compenetrada na generalidade dos controles internos, tende a ceder à auditoria baseada no risco. Nesse contexto, Moçambique vem aprovando leis visando fortalecer a governança corporativa, o controle interno e a gestão de riscos, por meio da auditoria interna. Destaca-se o Decreto nº 41 (2018), que determinou a obrigatoriedade de existência de auditor interno nos institutos públicos; o Decreto nº 81 (2019), que definiu procedimentos de auditorias de risco, fortaleceu a desconcentração da auditoria e instituiu a subscrição às normas do *The Institute of Internal Auditors*; a Lei nº 14 (2020), que estabeleceu como objetivos da auditoria interna a agregação de valor às instituições por meio de avaliações e consultorias baseadas no risco; e o Diploma Ministerial nº 10 (2021), que definiu, dentre as responsabilidades essenciais das entidades, o mapeamento de riscos e a elaboração de respectivas matrizes de gestão. No entanto, muitas pesquisas constatarem inadequadas práticas de auditoria interna no setor público de diversos países, mesmo dispondo de arcabouços legais. Tal denota que as normas não são, *de per se*, relevantes se não forem colocadas em prática. Diante disso, o presente estudo objetivou avaliar o papel das práticas de auditoria interna adotadas nas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social obrigatória em Moçambique na gestão dos riscos corporativos. Trata-se de uma pesquisa aplicada, descritiva, bibliográfica, documental, qualitativa e estudo de caso único, que teve como objeto o Instituto Nacional de Previdência Social de Moçambique. Para a coleta e análise dos dados foram trianguladas as técnicas de questionário, entrevista e análise documental. O questionário foi aplicado a 11 auditores internos da entidade estudada. A entrevista foi destinada a três membros do Conselho de Direção da mesma entidade, assim como a dois auditores da unidade supervisora da auditoria interna pública nacional, a Inspeção-Geral de Finanças. Na análise documental, avaliou-se o conteúdo dos relatórios de auditoria, planos de atividades, matrizes de recomendações, planos de ação e programas de trabalho, referentes às auditorias realizadas durante o triênio 2020-2022. Os resultados evidenciaram, especificamente, a inexistência de plano institucional de gestão de riscos na entidade estudada, a não adequação plena das práticas de auditoria interna aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM, o desalinhamento dos riscos identificados pelos gestores com as áreas priorizadas pelas auditorias realizadas e a falta de avaliação do risco na execução das etapas de auditoria. No geral, constatou-se a não realização de auditoria interna baseada no risco durante o período analisado e, conseqüentemente, o reduzido papel da auditoria interna na gestão de riscos corporativos. O estudo contribui para a academia ao reduzir o *gap* de pesquisas moçambicanas sobre a temática; para o mercado ao poder estimular a atração de investidores à Moçambique; e para a sociedade ao influenciar o aperfeiçoamento das práticas de auditoria e a redução de conflitos e custos de agência no setor público, cujo Principal é a sociedade.

**Palavras-Chaves:** Auditoria Interna. Gestão de Risco. Segurança Social. Teoria da Agência. *New Public Management*.

## ABSTRACT

Massingue, D. J. (2023). *Internal Audit and Risk Management in Public Entities Managing Mandatory Social Security Funds in Mozambique*. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

The search for better corporate risk management has influenced the development of universal governance and internal control standards, including the COSO-ERM model. At the same time, the interest in minimizing conflicts and agency costs in organizations has stimulated the improvement of internal auditing standards. In the public sector, these trends are gaining momentum, especially in the current context of replacing the bureaucratic management model with New Public Management, based on the greater efficiency, effectiveness and economy. Thus, the traditional internal audit approach, which is retrospective, procedural and focused on the generality of internal controls, is tending to give way to risk-based auditing. In this context, Mozambique has been passing laws aimed at strengthening corporate governance, internal control and risk management through internal auditing. Of particular note is Decree No. 41 (2018), which made it mandatory for public institutes to have an internal auditor; Decree No. 81 (2019), which defined risk audit procedures, strengthened the decentralization of auditing and instituted subscription to the standards of The Institute of Internal Auditors; Law No. 14 (2020), which established the objectives of internal auditing as adding value to institutions through risk-based assessments and consultancy; and Ministerial Order No. 10 (2021), which defined, among the essential responsibilities of entities, the mapping of risks and the preparation of respective management matrices. However, many studies have found inadequate internal auditing practices in the public sector in various countries, even though they have many legal standards. This means that standards are not relevant in themselves if they are not put into practice. In view of this, this study aimed to assess the role of internal auditing practices adopted by public entities that manage compulsory social security funds in Mozambique in corporate risk management. This is an applied, descriptive, bibliographical, documentary, qualitative and single-case study of the National Social Security Institute of Mozambique. To collect and analyse the data, the techniques of questionnaires, interviews and document analysis were triangulated. The questionnaire was administered to 11 internal auditors of the entity studied. The interview was conducted with three members of the Board of Directors of the same entity, as well as with two auditors from the national public internal audit supervisory unit, the General Inspectorate of Finance. The documentary analysis assessed the content of the audit reports, activity plans, recommendation matrices, action plans and work programs relating to the audits carried out during the 2020-2022 triennium. Specifically, the results showed that there was no institutional risk management plan at the entity studied, that internal audit practices were not fully in line with the COSO-ERM components, that the risks identified by managers were not aligned with the areas prioritized by the audits carried out, and that risk was not assessed when carrying out the audit stages. Overall, the study found that risk-based internal auditing was not carried out during the period analysed and that the role of auditing in corporate risk management was reduced. The study contributes to academia by reducing the gap in Mozambican research; to the market by being able to stimulate the attraction of investors to Mozambique; and to society by influencing the improvement of auditing practices and the reduction of conflicts and agency costs in the public sector, whose principal is the society.

**Keywords:** Key-words: Internal Audit. Risk Management. Social Security. Agency Theory. New Public Management

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Posição do principal e do agente perante a auditoria interna no INPS como entidade gestora do FPFE .....	30
Figura 2: Ilustração da matriz de riscos inerentes do tipo 5x5 .....	38
Figura 3: Ilustração da matriz de riscos inerentes do tipo 3x3 .....	40
Figura 4: Ilustração da matriz simplificada de riscos inerentes (Matriz tipo 2x2).....	41
Figura 5: Cubo COSO-IC .....	43
Figura 6: Cubo COSO-ERM-IF e alterações introduzidas no COSO-IC .....	44
Figura 7: Estrutura do COSO ERM-ISP .....	46
Figura 8: Principais etapas da auditoria interna baseada no risco .....	70
Figura 9: Ilustração da matriz de riscos residuais do tipo 5x5 .....	78
Figura 10: Estrutura dos fundos de segurança social em Moçambique .....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Escalas de probabilidade e impacto dos riscos.....	36
Tabela 2: Exemplo de mapeamento e graduação de riscos .....	37
Tabela 3: Descrição dos componentes do framework COSO-ERM .....	45
Tabela 4: Descrição dos componentes e princípios do COSO-2017 em comparação com o COSO-2004 .....	47
Tabela 5: Outros frameworks de gerenciamento de riscos corporativos.....	49
Tabela 6: Principais riscos inerentes à de segurança social.....	53
Tabela 7: Principais diferenças entre auditoria tradicional e auditoria baseada no risco .....	61
Tabela 8: Avaliação do nível de confiança e do risco do controle interno.....	77
Tabela 9: Demonstração da determinação do risco residual .....	77
Tabela 10: Priorização e tratamento dos riscos residuais .....	79
Tabela 11: Medidas e limites prudenciais de investimento dos recursos do FPFE.....	83
Tabela 12: Resumo dos estudos anteriores.....	97
Tabela 13: Caracterização das entrevistas realizadas .....	105
Tabela 14: Definição das categorias de análise documental .....	107
Tabela 15: Perfil dos respondentes do questionário destinado a auditores do INPS.....	114
Tabela 16: Resultados do questionário: Adequação das práticas de auditoria aos componentes do COSO-ERM .....	115
Tabela 17: Resultados do questionário: Avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria interna .....	118
Tabela 18: Resultado das entrevistas a membros do Conselho de Direção do INPS.....	122
Tabela 19: Resultado das entrevistas a auditores da IGF .....	126
Tabela 20: Resultados da análise documental: Adequação das práticas de auditoria aos componentes do COSO-ERM .....	130
Tabela 21: Resultados da análise documental: Avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria.....	135

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIBR	Auditoria Interna Baseada no Risco
CGU	Controladoria-Geral da União
CIRESP	Comissão Interministerial da Reforma do Setor Público
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
COSO-ERM	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Enterprise Risk Management</i>
COSO-ERM-IF	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Enterprise Risk Management-Integrated Framework</i>
COSO-ERM-ISP	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Enterprise Risk Management-Integrated with Strategy and Performance</i>
COSO-IC	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Internal Control</i>
DGR	Direção de Gestão de Riscos
DNEAE	Direção Nacional de Estudos e Análise Económica
DNPS	Direção Nacional de Previdência Social
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EGRSP	Estratégia Global da Reforma do Setor Público
e-SISTAFE	Sistema eletrônico de Administração Financeira do Estado
EUA	Estados Unidos da América
FPFE	Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado
FPTCOCP	Fundo de Pensões dos Trabalhadores por Conta de Outrem e por Conta Própria
GACI	Gabinete de Auditoria e Controlo Interno
GAGR	Gabinete de Auditoria e Gestão de Risco
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
INAS	Instituto Nacional de Ação Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social

INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
ISSM	Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique
Kuhanha-SGFP	Sociedade Gestora do Fundo de Pensões do Banco de Moçambique
MAFPC	Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos
MAI	Manual de Auditoria Interna
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MPF	Ministério do Plano e Finanças
NPM	<i>New Public Management</i>
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
RAAISP	Regulamento da Atividade de Auditoria Interna no Setor Público
SAI	Subsistema de Auditoria Interna
SCI	Subsistema do Controle Interno
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SGR	Sistema de Gestão de Recomendações
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SOX	Lei Sarbanes-Oxley
SSB	Segurança Social Básica
SSC	Segurança Social Complementar
SSO	Segurança Social Obrigatória
TA	Tribunal Administrativo
TCU	Tribunal de Contas da União
UGE	Unidades Gestoras Executoras
UI	Unidades Intermédias
US	Unidade de Supervisão
WB	<i>World Bank – International Bank for Reconstruction and Development</i>

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Contextualização .....	17
1.2 Problema de Pesquisa .....	21
1.3 Objetivos.....	21
1.3.1 Objetivo Geral.....	21
1.3.2 Objetivos Específicos .....	21
1.4 Justificativa e Contribuição do Estudo .....	22
1.5 Estrutura do Trabalho .....	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	26
2.1 Teoria da Agência no Setor Público .....	26
2.2 Gestão de Riscos Corporativos no Setor Público .....	31
2.2.1 Os <i>Frameworks</i> do COSO como Referências da Gestão de Riscos .....	42
2.2.2 Principais Riscos Inerentes à Segurança Social.....	51
2.3 Auditoria Interna no Setor Público.....	55
2.3.1 Procedimentos de Execução da Auditoria Interna .....	64
2.3.2 O Controle Interno diante da Auditoria Interna.....	71
2.4 Entidades Públicas Gestoras de Fundos de SSO em Moçambique .....	80
2.5 Evolução Normativa da Auditoria Interna e da Gestão de Riscos em Moçambique .....	85
2.6 Estudos Anteriores.....	91
3 ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	101
3.1 Classificação da Pesquisa .....	101
3.2 Técnicas de Coleta de Dados.....	103
3.3 Descrição da Análise e Tratamento dos Dados .....	106
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....	110
4.1 Caracterização do Objeto de Estudo.....	110
4.2 Resultados do Questionário Dirigido a Auditores do INPS .....	113

4.3 Resultados das Entrevistas a Membros do Conselho de Direção do INPS e a Auditores da IGF.....	121
4.4 Resultados da Análise Documental.....	129
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
REFERÊNCIAS.....	152
APÊNDICE 1: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Questionário.....	171
APÊNDICE 2: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Entrevistas.....	173
APÊNDICE 3: Questionário dirigido a auditores do INPS.....	175
APÊNDICE 4: Roteiro da entrevista dirigida a membros do Conselho de Direção do INPS	180
APÊNDICE 5: Roteiro da entrevista dirigida a auditores da IGF.....	183
ANEXO 1: Dispensa de submissão do questionário e entrevista ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG.....	184
ANEXO 2: Termo de entrega de relatórios de auditoria pela IGF.....	185

## 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, dividido em cinco seções, apresenta-se o contexto em que se insere a auditoria interna e a gestão de riscos no setor público moçambicano, no âmbito da literatura, das normas locais e dos padrões internacionais, culminando com o levantamento do problema de pesquisa, objetivos, justificativa, contribuição do estudo e estrutura do trabalho.

### 1.1 Contextualização

A globalização e a necessidade de se gerenciar de forma mais assertiva os riscos a que as organizações estão expostas vêm influenciando a adoção de normas e padrões internacionais para o funcionamento da governança corporativa e dos controles internos nas entidades do setor público (Ribeiro, 2019). Os modelos do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: Internal Control* (COSO-IC) e *Enterprise Risk Management* (COSO-ERM), o *International Organization for Standardization – Risk Management* (ISO 31000) e o *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management* são exemplos de *frameworks* universalmente aceitos, assumidos por diversas instituições públicas, com o objetivo de fortalecer suas estruturas internas de controle, governança e gerenciamento dos riscos corporativos (COSO, 2004, 2013a; ISO, 2018; INTOSAI-*International Organization of Supreme Audit Institutions*, 2007).

Em outra perspectiva, face ao interesse em minimizar os conflitos de agência nas organizações e os custos deles decorrentes, as normas de auditoria interna também vêm sendo aprimoradas e adequadas ao surgimento de novos riscos e respectivas medidas de controle adotadas pelos executivos das entidades (Sarens & Beelde, 2006; Lélis & Pinheiro, 2012). Tal ganha mais impulso, sobretudo, na decorrência da *New Public Management* (NPM), cujos princípios se alicerçam na busca por maior eficiência, eficácia e economicidade na gestão pública (Kontogeorga, 2018; Cannavina & Parisi, 2015). Assim, a auditoria interna tradicional, com visão retrospectiva e focada nos processos, no *compliance* e na generalidade dos controles internos, vem sendo substituída pela Auditoria Interna Baseada no Risco (AIBR), com espectro prospectivo e focada nos riscos e controles relevantes (Gonçalves, 2008; Benli & Celayir, 2014).

O *The Institute of Internal Auditors* (IIA) tem estado na dianteira no concernente à pesquisa e definição de regras e orientações profissionais da auditoria interna, tida como mecanismo de monitoramento dos agentes com vistas a reduzir eventuais intenções de prejudicar os interesses do principal, à luz da Teoria da Agência (IIA, 2022a; Sarens & Beelde, 2006, Lélis & Pinheiro, 2012). Em consequência dessa estabilização do conflito principal-agente, os custos de agência também ficam reduzidos, porquanto as perdas residuais seriam elevadas na falta de práticas de auditoria interna de qualidade (Silva, Pinheiro & Martins, 2017).

As normas do IIA, embasadas em estudos realizados pela Fundação de Pesquisa deste órgão, assumem a auditoria interna como um instrumento de controle relevante na gestão de riscos, em que aquela procura avaliar sistematicamente a eficácia desta, assessorando aos gestores no atingimento de metas e objetivos (Mashal, 2012). Este entendimento é corroborado por Vijayakumar e Nagaraja (2012), ao conceberem a auditoria interna como ferramenta eficaz para gerir os riscos operacionais, financeiros, legais e regulamentares, assim como para fornecer *inputs* na formulação de políticas estratégicas organizacionais. Portanto, apesar de todos os colaboradores, internos e externos, possuírem alguma função na gestão dos riscos corporativos, é sobre os auditores internos que recai a maior responsabilidade pela revisão dos planos ou matrizes de gestão de risco, avaliação dos controles internos, identificação de fraquezas em potencial e recomendação de medidas de mitigação à alta administração (COSO, 2004).

O setor público de Moçambique não tem ficado alheio ao referido cenário mundial de fortalecimento das governanças, controles internos e gerenciamentos de riscos por meio das auditorias internas, objetivando reduzir problemas de agência e aprimorar a gestão pública em um mercado cada vez mais competitivo e incerto. Em 2018, o governo aprovou a norma que regula o funcionamento dos institutos, fundações e fundos públicos, através da qual passou a ser obrigatória a existência de auditor interno nestas entidades. Outrossim, em 2019 foi estatuído o primeiro Regulamento da Atividade de Auditoria Interna no Setor Público (RAAISP). Esta norma definiu as etapas e os procedimentos de auditorias focalizadas na prévia avaliação de riscos e na definição de prioridades com base nestes. Ademais, para além de reforço das bases de desconcentração da auditoria interna, muito centralizada na Inspeção-Geral de Finanças (IGF), o regulamento estabeleceu o regimento da auditoria interna pelos princípios e boas práticas internacionais emitidos pelo IIA (Decreto nº 41, 2018; Decreto nº 81, 2019).

Nesse contexto, em 2020 foi aprovada uma nova lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), que estabeleceu, em lei, como um dos objetivos do Subsistema de Auditoria Interna (SAI), a agregação de valor às instituições públicas por meio de serviços de avaliação e consultoria baseados no risco. Também, a lei introduziu penalizações à fraude e alargou as competências das unidades do SAI na fiscalização dos atos dos servidores. Estas inovações são relevantes para o aumento da amplitude de fiscalização às entidades do setor público, bem como para a redução do elevado índice da corrupção que assola Moçambique, culminando, dessa forma, com a minimização dos problemas de agência (Lei nº 14, 2020; *International Transparency*, 2022). Para mais, em 2021 foi aprovado o primeiro Manual de Auditoria Interna (MAI), o qual preconiza, no âmbito da AIBR, que as entidades públicas têm de possuir planos de gestão de riscos e reitera que as auditorias internas devem considerar a avaliação do risco em seus processos de trabalho (Diploma Ministerial nº 10, 2021).

No âmbito da norma dos institutos públicos e da desconcentração da auditoria interna, retromencionadas, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), entidade de administração indireta do Estado, pertencente ao segmento de Segurança Social Obrigatória (SSO) e gestora do Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado (FPFE), passou a integrar uma unidade de auditoria e gestão de riscos nos seus estatutos (Lei nº 4, 2007; Decreto nº 90, 2018; Resolução nº 7, 2019). Em 2020, por seu turno, foi criado, a nível do Ministério da Economia e Finanças (MEF), o Gabinete de Auditoria e Controle Interno (GACI), com a função primordial de auditar as unidades orgânicas e tuteladas daquele ministério (Resolução nº 15, 2020). Estas medidas, além de alívio à IGF, podem também ser vistas, sob o prisma da Teoria da Agência, como formas de proteção dos interesses dos contribuintes do FPFE e dos cidadãos em geral, respectivamente, na qualidade de principais beneficiários da efetividade dos serviços do INPS e do MEF como órgão máximo da gestão de recursos financeiros públicos.

De acordo com Boulier e Dupré (2003), em linha com Máximo, Cruz, Santos, Silva e Leone (2017), é fundamental que os fundos de pensões adotem a gestão de riscos, considerando que eles são constituídos por recursos de terceiros e que, com vistas à sua continuidade operacional, é lhes exigido a manutenção do equilíbrio atuarial e a adequada administração dos investimentos realizados. Aliás, no caso de Moçambique, os impactos do segmento de previdência social, no qual se integram os fundos de pensões, são demonstrados pelos Planos Económico-Sociais e Orçamentos do Estado para 2022 e 2023, assim como pelos Relatórios de Riscos Fiscais de 2021 e 2022. Estes instrumentos de gestão apontam para um crescimento das

despesas com pensões à taxa média anual de 7,2% contra 5,5% das suas receitas, considerando o segmento como potencial área de risco para a gestão financeira pública (Governo de Moçambique, 2021; 2022; MEF, 2020; 2021).

Portanto, considerando a AIBR um pressuposto para a efetiva gestão de riscos, assim como um dispositivo de proteção dos interesses do principal (Lapsley, 2008; Griffiths, 2015; IIA, 2020a), do ponto de vista normativo e institucional, há avanços do setor público moçambicano e das entidades gestoras de fundos de SSO na redução dos problemas de agência, no aperfeiçoamento dos controles internos e no gerenciamento dos riscos corporativos por meio da auditoria interna. As mencionadas normas aprovadas em seguimento aos padrões internacionais e às tendências do mercado, a implantação de unidades de auditoria interna e gestão de riscos, assim como a tendência à desconcentração da atuação da auditoria interna, constituem sinais desse progresso.

No entanto, de acordo com Boff, Beuren e Guerreiro (2008), para que uma estrutura normativa seja considerada totalmente instituída, não basta a imposição ou a adoção de um conjunto de regulamentos. É preciso que estes sejam colocados em prática pelos colaboradores e tornados comuns a todos, para, só então, se caracterizarem como institucionalizados. Aliás, nessa senda, Griffiths (2015) entende que as organizações enfrentam desafios, envolvendo pessoas e processos internos, para a efetiva implantação da AIBR. Tal inclui fazer compreender aos gestores, auditores e funcionários a atual visão da auditoria interna; mapear o universo de riscos e obter a maturidade da sua gestão como bases para a definição da metodologia adequada da auditoria; assim como dotar o pessoal de competências profissionais para executá-la.

Diversas pesquisas realizadas em diferentes países corroboram com a premissa de Boff *et al.* (2008) e Griffiths (2015), ao constatarem que: em algumas entidades públicas não têm sido adequadamente observados os procedimentos de auditoria interna, embora regulamentados (Maeda, 2021); há centralização da auditoria interna, prejudicando o fortalecimento da gestão de riscos (Ribeiro, 2019); há necessidade de melhoria dos controles internos no âmbito dos componentes do modelo COSO-ERM (Vasconcelos, Cruz, Santos & Amorim, 2017; Máximo *et al.*, 2017); o contributo das funções de auditoria interna na gestão de riscos é fraco (Coetzee, 2016); existe falta de autonomia e capacidade técnica para a execução da auditoria interna (Come, 2018); existem equívocos no papel dos auditores internos na gestão de riscos (Mashal, 2012); há um desalinhamento entre as práticas de AIBR preconizadas pelo IIA e as implementadas pelas entidades, agravado pelo insuficiente preparo técnico dos auditores

internos (Oliveira, 2019); e são reduzidos os fundos disponibilizados à auditoria interna, face ao desinteresse da gestão para com a atividade (Gherai & Balaciu, 2013). Portanto, não obstante a aprovação de normas, a criação de unidades funcionais desconcentradas de auditoria interna e a subscrição aos padrões universalmente aceites, o mais importante é que as práticas sejam consentâneas às estruturas normativas estabelecidas.

## **1.2 Problema de Pesquisa**

Tal como se pôde depreender, há um contraste entre a relevância que a gestão de riscos por meio da auditoria interna é dada pela literatura e pelos órgãos internacionais, comparativamente às constatações das pesquisas realizadas em diversos países. Associando isso ao progresso normativo e institucional da auditoria e da gestão de riscos que se verifica no setor público moçambicano e, particularmente, no segmento das instituições que gerem fundos de pensões, surge a seguinte questão de pesquisa: Qual o papel das práticas de auditoria interna adotadas nas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social obrigatória em Moçambique na gestão dos riscos corporativos?

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral deste estudo é avaliar o papel das práticas de auditoria interna adotadas nas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social obrigatória em Moçambique na gestão dos riscos corporativos.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Identificar os riscos inerentes ao Instituto Nacional de Previdência Social e ao fundo de segurança social obrigatória sob a sua gestão, o plano institucional de gestão de riscos e as medidas de controle implementadas para a sua mitigação.
- Analisar a adequação das práticas das auditorias internas realizadas no Instituto Nacional de Previdência Social aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM.
- Verificar a avaliação do risco como critério de planeamento, execução, relato e monitoramento das recomendações das auditorias internas realizadas no Instituto Nacional de Previdência Social.

#### 1.4 Justificativa e Contribuição do Estudo

Primeiro, o estudo de Moçambique em um programa de pós-graduação brasileiro deveu-se, em parte, ao fato de serem dois países lusófonos com algumas similaridades funcionais nos seus sistemas de governo e de administração pública. Ambos são governados por meio de repúblicas presidencialistas alicerçadas na separação e interdependência dos três poderes, em que vigora o multipartidarismo, a liberdade democrática de eleição regular do executivo e do legislativo, assim como a descentralização e desconcentração do poder a diversos níveis (Brasil, 1988; Moçambique, 2004).

Em Moçambique e no Brasil ainda prevalece o modelo burocrático de gestão pública, assente na distribuição horizontal e vertical das funções administrativas do Estado e na prestação de serviço público baseada em normas e procedimentos rígidos. Não obstante, verifica-se também uma tendência à migração ao modelo gerencial, manifestada por meio da implementação dos princípios da NPM, no tocante à gestão participativa e focada em resultados, assim como à adaptação de práticas do setor privado na busca de maior eficiência, economicidade e *accountability* (Decreto-Lei nº 200, 1967; Lei nº 7, 2012; Peci, Pieranti & Rodrigues, 2008; Arruda, 2010; Simione, 2014; CIRES-Comissão Interministerial da Reforma do Setor Público, 2001). Ademais, os dois países são subscritores das normas de auditoria interna do IIA e possuem estruturas desconcentradas de auditoria, que integram unidades executoras subordinadas às respectivas altas administrações, assim como unidades de orientação normativa e supervisão técnica: IGF em Moçambique e Controladoria-Geral da União (CGU) no Brasil (Resolução nº 3, 2015; Lei nº 10.180, 2001).

Em outro prisma, Moçambique e Brasil são parceiros de cooperação, sobretudo na área económica, com cada vez mais projetos brasileiros a serem edificados em Moçambique (Milani, Conceição & M'Bunde, 2016; Nogueira *et al.*, 2017). Dessa forma, os resultados deste estudo são do interesse dos investidores brasileiros, na medida em que revelam, de forma geral, a tendência da transparência na gestão pública moçambicana, por meio das suas práticas de auditoria interna e de gerenciamento dos riscos corporativos.

Concernente ao estudo do segmento de segurança social, do INPS e da temática em si, três aspectos estiveram na base dessa escolha: a instabilidade do segmento no cenário fiscal moçambicano, o papel do INPS na melhoria dessa posição e o progresso normativo e

institucional que se verifica em relação à auditoria interna e gestão de riscos, face às dinâmicas internacionais do mercado. Os planos económico-sociais e orçamentários do Estado para 2022 e 2023, em alinhamento aos relatórios sobre riscos fiscais para os anos de 2021 e 2022, apontam a previdência social como potencial área de risco para a gestão financeira pública. Durante este período, as despesas com pensões cresceram à taxa média anual de 7,2% contra 5,5% das receitas provenientes das contribuições. E, as projeções para os próximos dois anos apontam ainda um desequilíbrio financeiro de 4,5% da razão despesas/receitas, *déficit* que deverá ser coberto por dotações orçamentárias, se se mantiver a incapacidade de autossustentabilidade do FPFE (Governo de Moçambique, 2021; 2022; MEF, 2020; 2021).

Medidas efetivas de gestão financeira, tidas pela *International Federation of Accountants* (IFAC, 2013) como princípios de boa governança pública, acompanhadas de ações de fiscalização e de mitigação dos riscos inerentes aos fundos de pensões, são importantes para o aprimoramento da atual posição do segmento no cenário fiscal. Dessa forma, mostrou-se impreterível estudar o INPS, na qualidade de entidade gestora do FPFE, à qual compete a implementação das referidas medidas e ações de estabilização do cenário crítico do setor de previdência social na gestão financeira pública moçambicana. Em suma, o tema discutido afigura-se pertinente e atual, sobretudo para a realidade do setor público de Moçambique face ao arcabouço legal produzido nos últimos cinco anos, referente à auditoria interna e gestão de riscos. Ou seja, em linha com Boff *et al.* (2008), diante de reformas e sinais de evolução normativa, é importante avaliar a aplicação prática das mudanças estatuídas.

No que tange à contribuição do estudo, ele mostra-se relevante para a academia, para a sociedade e para mercado. No campo acadêmico, reduzirá a lacuna da quase inexistência de pesquisas moçambicanas que discutam as práticas de auditoria interna e de gerenciamento dos riscos corporativos no setor público. Em outros países, diferentemente de Moçambique, foram identificadas pesquisas relevantes sobre a temática, tal é o caso de: Ribeiro (2019) sobre Portugal e Brasil; Musah, Gapketor e Anokye (2018) sobre o Gana; Vasconcelos *et al.* (2017), Pinho e Bezerra (2015) e Oliveira (2019) sobre o Brasil, e Coetzee (2016) sobre a África do Sul. Também, o recurso à triangulação de três técnicas metodológicas de pesquisa, conferindo certa robustez aos achados, aliado à realização da pesquisa dentro de um setor crítico para a gestão financeira pública, podem estimular debates acadêmicos ou réplicas ao estudo em outros países com fraca produção científica sobre a temática.

Moçambique classifica-se na 142<sup>a</sup> posição (critério de classificação: quanto maior, pior) entre os 180 países avaliados pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Este indicador, dentre vários aspectos, avalia a probidade dos servidores públicos, a transparência das informações financeiras e sua acessibilidade pelos cidadãos, o desvio de recursos do erário e a capacidade dos governos em aplicar mecanismos efetivos de integridade no setor público (*International Transparency*, 2022). Diante disso, esta pesquisa, que no geral discutiu em torno das referidas métricas usadas pelo IPC, fornece *inputs* para o melhoramento da lisura na administração pública. Ademais, a abordagem desta temática no contexto atual de mudança do paradigma da auditoria interna, da tradicional para a baseada em risco (Gonçalves, 2008; Cicco, 2006), torna o trabalho num instrumento de melhoria da atuação dos auditores internos públicos no seu papel de agregação de valor às entidades. Por conseguinte, todos esses aspectos sinalizam positivamente ao mercado, no sentido de atrair mais investimentos para Moçambique, cientes da melhoria dos índices de transparência do país e da tendência à adequada gestão pública.

A contribuição social do estudo parte da premissa de que adequadas práticas de auditoria satisfazem as expectativas do principal (sociedade), pois os agentes (servidores públicos), pela consciência de serem alvos de monitoramento, tendem a moldar suas condutas em prol dos interesses do principal (Lélis & Pinheiro, 2012). Assim, esta pesquisa, ao contribuir para a melhora das práticas de auditoria interna, impacta na redução dos conflitos e custos de agência no setor público em geral e nas entidades gestoras dos fundos de SSO em particular, que têm na sociedade e no pensionista, respectivamente, o seu principal. O estudo também é importante por, num contexto de aprovação de muitos normativos inerentes à auditoria interna e à gestão de riscos em Moçambique, dar *feedback* aos reguladores e à sociedade sobre a aplicabilidade prática dessas normas.

## **1.5 Estrutura do Trabalho**

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo, Introdução, é dividido em cinco seções: contextualização do tema; problema de pesquisa; objetivos; justificativa do tema e sua contribuição acadêmica, social e de mercado; e, finalmente, a estrutura do trabalho.

O segundo capítulo, designado “Referencial Teórico”, apresenta a teoria contábil-financeira de sustentação do trabalho, os principais conceitos inerentes à temática e, por fim, estudos

proeminentes já realizados em países africanos, sul-americanos e europeus sobre as matérias do estudo.

O terceiro capítulo é referente à metodologia usada e consiste na definição das características da pesquisa, campo de estudo, instrumentos usados para a recolha dos dados e as técnicas utilizadas para a análise dos mesmos, visando o alcance do objetivo definido e a resposta ao problema de pesquisa levantado.

O quarto capítulo diz respeito à apresentação e discussão dos resultados da pesquisa. Estes tomam em consideração o questionário aplicado a auditores do INPS, as entrevistas realizadas com membros do Conselho de Direção do INPS e com auditores da IGF, assim como a análise documental de planos de atividades de auditoria, planos de ação, programas de trabalho, relatórios de auditoria e matrizes de recomendações. No ato da discussão, os resultados são correlacionados com os achados de estudos anteriores relevantes.

Finalmente, o quinto capítulo, referente às considerações finais, sintetiza as principais constatações da pesquisa, identificando as suas limitações. O capítulo termina emitindo algumas recomendações de melhorias direcionadas às unidades funcionais do Subsistema de Auditoria Interna do setor público moçambicano, de forma geral, assim como dando sugestões para pesquisas futuras.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresenta-se a teoria que serve de base para o trabalho, a Teoria da Agência, considerando que as práticas de auditoria interna são mecanismos de monitoramento que contribuem para o fortalecimento da confiança por parte dos principais, assim como para a mitigação dos riscos corporativos e dos conflitos de agência (Sarens & Beelde, 2006). Seguidamente, são discutidos os conceitos chaves da temática, incorporados nos tópicos: Gestão de Riscos Corporativos no Setor Público; *Frameworks* do COSO como Referências da Gestão de Riscos; Principais Riscos Inerentes aos Fundos de Segurança Social; Auditoria Interna no Setor Público; Procedimentos de Execução da Auditoria Interna; Controle Interno diante da Auditoria Interna; Entidades Públicas Gestoras de Fundos de SSO em Moçambique; e Evolução Normativa da Auditoria Interna e da Gestão de Riscos em Moçambique. Por fim, são apresentados estudos já realizados inerentes ao tema.

### 2.1 Teoria da Agência no Setor Público

A Teoria da Agência tem como pioneiros Berle e Means, os quais em sua obra, *The modern corporation and private property*, introduziram a análise dos benefícios e potenciais custos decorrentes da separação entre a propriedade e a gestão, em vigor nalgumas grandes corporações dos Estados Unidos da América (EUA) já na década de 1930. O objetivo desse trabalho era avaliar de forma empírica a composição acionária daquelas companhias e discutir as implicações dos conflitos de interesse entre as estruturas de propriedade e de controle no seu desempenho e valor. Foi constatada a necessidade de desenvolvimento de uma teoria da firma, que desse mais enfoque ao balanceamento entre os interesses prosseguidos na alocação de capital pelos acionistas e os dos participantes individuais das companhias, visto que estes eram os mais fortalecidos pela estrutura de propriedade (Berle & Means, 1932; Saito & Silveira, 2008).

Anos mais tarde, em 1976, foi desenvolvido o artigo *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, de Jensen e Meckling, considerado seminal em pesquisas inerentes à governança corporativa. Ele foi composto por sete seções que, na essência, consistiram na descrição do teor dos relacionamentos de agência; análise dos custos de agência entre gestores, acionistas e credores; formalização da teoria da estrutura de propriedade e seus conceitos básicos; e apresentação da extrapolação da aplicabilidade da teoria a outros tipos de

organizações. As contribuições que tornam o artigo na principal referência das pesquisas têm a ver com a materialização, com recurso a conjecturas testáveis empiricamente, da proposta de Berle e Means de criação de uma teoria da firma que buscasse equilíbrio entre os interesses dos acionistas e os dos demais participantes nas companhias. Também, o trabalho definiu um novo conceito de custo de agência, imanente à separação entre propriedade e controle, bem como elaborou uma nova concepção da firma como elo do conjunto de relacionamentos contratuais entre os indivíduos que dela participam (Jensen & Meckling, 1976; Saito e Silveira, 2008; Flores *et. al.*, 2018).

Dessa forma, a Teoria da Agência, nascida no setor privado e fundamentada na separação entre a propriedade e a gestão, tem como pressuposto a relação entre uma parte (principal) que delega autoridade a outra (agente) para agir de acordo com os interesses daquela. Esta relação pode se afigurar problemática se as duas partes possuírem, além de diferentes atitudes em relação ao risco, interesses distintos dentro da organização (Campos & Costa, 2018). Ademais, em face de estar diretamente envolvido nas atividades operacionais da entidade, o agente beneficia de maior volume de informação que o principal. Este fato poderá configurar em assimetria informacional e conflito de agência, caso a informação não seja partilhada com o proprietário, haja manipulação ou omissão da mesma. Assim, torna-se necessária a promoção de mecanismos de governança que minimizem a relação problemática entre as duas partes conflitantes (Jensen & Meckling, 1976; Hendriksen & Van Breda, 2010).

A seção 6 do trabalho de Jensen e Meckling (1976) estende a aplicabilidade da Teoria da Agência para outros contextos de estrutura de propriedade. À vista disso, segundo Fontes (2004), os problemas de agência não se limitam ao proprietário-gestor, pois podem ser também entre proprietários ou entre gestores. Essencialmente, sempre que um indivíduo depender da ação do outro para o alcançar os seus objetivos, ocorre uma relação de agência susceptível a conflitos. Campos e Costa (2018), alinhando com Fontes (2004), referem que a Teoria da Agência possui uma abordagem mais abrangente, podendo ser aplicada a diferentes *players* como: empregador-empregado, comprador-fornecedor, advogado-cliente, entre outros.

Nesse contexto, a utilidade dos princípios da Teoria da Agência extravasa a esfera das empresas privadas analisadas pelos precursores da teoria, porquanto a relação conflituosa entre a propriedade e a gestão também pode se verificar a nível do setor público, assim como do terceiro sector. Neste último caso, os conflitos de agência emergem com a contratação, pelo doador, da

Organização Não-Governamental responsável pela execução de determinado projeto, fruto de doação de recursos por parceiros (Martins, Silva, Melo, Marchetti & Veiga, 2016; Lacruz, 2020).

No caso do setor público, a Teoria da Agência atribui a função de principal à população, e de agente ao governo (Martins *et al.*, 2016). A função de principal pode ser também atribuída ao cidadão usuário dos serviços prestados pela administração pública, sendo os servidores desta considerados como agentes (Martins, Jeremias, & Enciso, 2018). Estes agentes precisam prosseguir os interesses da coletividade e não próprios, a fim de evitar conflitos entre as partes (Oliveira & Fontes, 2017).

Segundo Bairral, Silva e Alves (2015), no âmbito do contrato social tácito existente entre o principal (cidadão) e o agente (gestor público), uma das premissas que estão na base dos conflitos de agência é o fato de as ações do agente no exercício das atividades que lhe foram delegadas pelo principal não poderem ser facilmente observáveis por este. Adiciona-se o facto de a quantidade de principais no setor público ser bem maior do que a de acionistas no caso do setor privado (Lins, 2019). Dessa forma, surgem as práticas de auditoria interna, de controle e de gestão de riscos como formas de observação ao agente, que não só o desencorajarão na prossecução de interesses oportunistas, como assegurarão a integridade dos serviços públicos que o principal almeja.

De acordo com Lapsley (2008), corroborado por Lélis e Pinheiro (2012), como atividade de monitoramento à disposição do principal, a auditoria interna constitui-se num mecanismo de redução dos conflitos de agência, uma vez que ela molda o comportamento dos gestores, fazendo-os agir de forma a que as suas ações sejam bem valoradas pelos auditores. Haverá limitações nas ações dos agentes, pois, conscientes de que estão sendo monitorados, afeiçoarão suas tendências de falta de *disclosure* das informações privilegiadas que detêm, assim como de contradição aos ganhos organizacionais em prol dos seus próprios. Sarens e Beelde (2006) acrescentam que os processos de gestão de risco e de controles internos, também visados pela auditoria interna, são importantes contribuições para a redução dos conflitos de agência.

Entretanto, a diminuição dos problemas de agência não ocorre a custo zero, implica dispêndios, designados *agency costs* (custos de agência). Segundo Jensen e Meckling (1976), esses dispêndios, destinados a limitar as ações dos agentes, podem ser de três tipos: *monitoring costs*

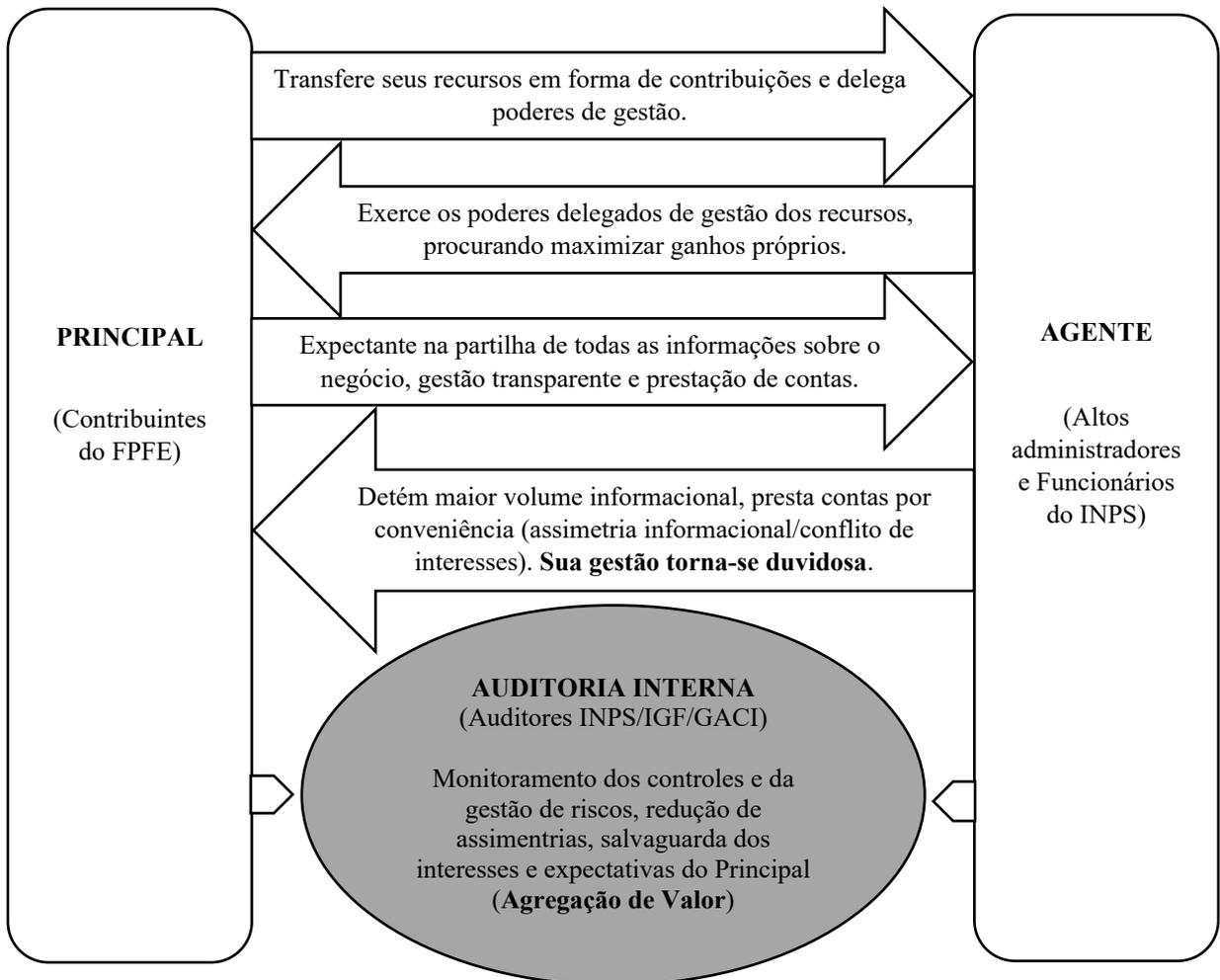
(custos de monitoramento), *bonding costs* (custos de obrigação) e *residual loss* (perdas residuais). Os primeiros são incorridos pelo principal na supervisão das ações do agente, no exemplo de controles internos, gestão de riscos, auditorias internas ou recompensas por alcance de resultados. Para Gomes (2002), a Teoria da Agência deriva da premissa de que o processo pelo qual os agentes fazem as suas escolhas é uma função de custo e oportunidade, melhorável sempre que haja incentivos para que aqueles façam escolhas favoráveis aos principais.

Os custos de obrigação são os incorridos pelo agente com vistas ao cumprimento dos interesses do principal, no exemplo de relatórios de gestão e prestação de contas. O agente pode limitar os *bonding costs* procurando equilibrá-los com os *monitoring costs*, visto que os dois crescem em proporção inversa (Saltaji, 2013). As perdas residuais dizem respeito às escolhas incorretas em face da divergência de interesses entre as partes, pois, ainda que ambas estejam sujeitas a custos de monitoramento e de obrigação, respectivamente, prevalecerão alguns desacordos entre o bem-estar do principal e as decisões do agente.

Hill e Jones (1992), descrevem as perdas residuais como resultantes da diferença entre os ganhos do principal se seus interesses forem totalmente prosseguidos pelo agente e os ganhos concretamente obtidos com o agente atuando de acordo com interesse próprio. Representam prejuízos do principal pelas decisões do agente, desviadas das que seriam tomadas pelo principal se no lugar daquele. Assim, para minimizar as perdas residuais, (Smith, 1989) anota ser viável investir na fiscalização, tendo como teto de custos desta os ganhos resultantes. Ou seja, é importante que nos custos de monitoramento sejam contempladas: observações diretas do agente, medidas de gestão de riscos, políticas de compensações, penalizações e auditorias, sem, no entanto, descuidar da avaliação do custo-benefício (Jensen & Meckling, 1976).

A IFAC (2013) defende como um dos princípios da boa governança no setor público a administração dos riscos por meio de uma consistente gestão financeira e controle. Dessa forma, possuir uma efetiva auditoria interna e gestão de riscos corporativos contribui positivamente para a reputação dos administradores e dos colaboradores (agentes) e aumenta a confiança e credibilidade por parte dos beneficiários (principais). Até porque, alinhado a isso, o modelo *Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control* classifica a gestão de riscos e a auditoria interna como duas das principais barreiras protetoras das organizações (IIA, 2018).

Na Figura 1, ilustra-se a adequação da Teoria da Agência à temática, mostrando-se a posição do Principal, do Agente e da Auditoria Interna, no INPS como entidade gestora de fundos de SSO.



**Figura 1.** Posição do principal e do agente perante a auditoria interna no INPS como entidade gestora do FPFE.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Jensen e Meckling (1976); Laughlin (1990); Sarens e Beelde (2006); Hendriksen e Van Breda (2010); Lélis e Pinheiro (2012); Almeida e Silva (2013); Bairral, Silva e Alves (2015); Campos e Costa (2018); Martins *et. al.* (2018).

Na visão de Matos (2001), alinhado com Lélis e Pinheiro (2012), apesar de a teoria da agência ser omitida em muitos trabalhos sobre a auditoria interna, ela deve ser considerada como estando na origem e sustentação da auditoria, atendendo que se não existisse a delegação de responsabilidades do principal para o agente, as avaliações e monitoramentos nos quais se fundamenta a atividade de auditoria talvez fossem dispensáveis. Dessa forma, a auditoria interna no setor público torna-se impreterível, pelo facto de a gestão de recursos públicos ser uma questão de confiança atribuída a uma entidade ou pessoa para atuar em nome do público.

Essa confiança precisa de ser reforçada, por meio de avaliações independentes e objetivas sobre possíveis desvios aos padrões aceitos (INTOSAI, 2013).

À luz da Teoria da Agência e das premissas da boa governança corporativa, este trabalho, ao avaliar o papel das práticas auditoria interna e o seu reflexo na gestão dos riscos em entidades públicas gestoras de fundos de SSO, enquadra-se nas atividades de monitoramento das ações dos agentes com vistas a reduzir os conflitos de agência e respectivas perdas residuais. Tendo em conta a literatura, a temática e o segmento da entidade que constituiu o campo de estudo, são tidos como “agente” os administradores e os funcionários subalternos ao serviço do INPS, órgão detentor do poder de gestão dos recursos do FPF. Por outro lado, são considerados “principal” os contribuintes do FPF, aos quais interessa sobremaneira o adequado exercício dos poderes delegados aos agentes, a correta gestão dos riscos, o combate à fraude e a transparência na gestão de suas contribuições. Dessa maneira, a auditoria interna, à qual compete a supervisão e avaliação da operacionalidade da gestão dos riscos e dos controles internos, a redução de assimetrias informacionais, de conflitos de interesse e de perdas residuais, é tida como um instrumento de controle a serviço do principal.

Portanto, a atividade de auditoria interna no contexto da Teoria da Agência é aquela capaz de reduzir os riscos em volta da relação entre o principal e o agente. Ou seja, o auditor interno deverá fornecer avaliação independente e objetiva sobre a performance do agente com relação à gestão dos recursos. Deve salvaguardar os interesses do principal, porquanto, apesar de ele ser o proprietário, encontra-se em desvantagem perante o volume informacional e privilégios inerentes à gestão e controle detidos pelo agente (Goodson, Kenneth & Jacques, 2012).

## **2.2 Gestão de Riscos Corporativos no Setor Público**

Os riscos são intrínsecos às atividades humanas desde a antiga civilização babilónica, onde os comerciantes assumiam negócios cercados de incertezas quanto aos retornos, transportando mercadorias a lugares longínquos, envolvendo empréstimos entre vendedores e compradores, cujos reembolsos eram dependentes da chegada em segurança de tais mercadorias. Isso obrigava à rigorosa seleção de mutuários, com vistas a evitar perdas, pese embora o código de Hammurabi estabelecesse penalizações e compensações aos que fossem prejudicados por roubos ou causas naturais. Por outro lado, ainda na antiguidade, o fortalecimento das muralhas dos clãs, as alianças entre tribos e o armazenamento de provisões para situações inesperadas

são também vistos como parte dos primeiros sinais de tratamento dos riscos. A principal base de avaliação de tais riscos era a intuição, cenário que começou a mudar no século XVII, com o advento do iluminismo e da teoria da probabilidade estatística, que iniciaram abordagens mais quantitativas e metódicas na administração dos riscos (Hubbard, 2020).

Entre os séculos XVIII e XX, o risco passou a ser relacionado a investimentos financeiros, seguros, execuções orçamentárias e decisões gerenciais envolvendo concessões de crédito, sem, no entanto, constituir principal foco da maioria das organizações (Araújo, 2019). Surgem nesse período os primeiros escritos sobre o tema, tais como, em 1921, o livro de Frank Knight: *Risk, uncertainty and profit*; em 1956, o artigo de Russel Gallagher: *Risk management: A new phase of cost control*; em 1975, o artigo da revista Fortune: *The risk management revolution*; e em 1987, o livro *Managing risk: Systematic loss prevention for executives*, de Vernon Grose. Os dois primeiros escritos foram caracterizados pela abordagem mais acadêmica do risco, definindo novos conceitos e princípios. Por seu turno, os dois últimos trouxeram o enfoque corporativo, cujas principais propostas são praticadas até hoje, com destaque para a coordenação das funções de controle e de gestão do risco pela alta administração (Knight, 1921; Kloman, 2009).

A perspectiva corporativa do risco ganhou mais ênfase em 1992, com a publicação do *framework* COSO-IC nos EUA, orientando sobre as boas práticas do controle interno, incluindo a gestão de risco. O lançamento, no mesmo ano, do relatório do *Cadbury Committee* no Reino Unido, que reiterava as propostas de Grose (1987) e da revista Fortune (1975) sobre o papel da alta administração no tratamento de riscos e controles, constitui outro marco importante do enfoque corporativo do risco (Spira & Page, 2001).

A partir do século XXI, administrar riscos assumiu-se como um dos principais mecanismos de fortalecimento das estruturas organizacionais de controle interno e de governança corporativa (Ribeiro, 2019). O primeiro escrito marcante deste período foi a Lei Sarbanes-Oxley (SOX), emitida nos EUA em 2002, após escândalos financeiros e graves falhas das auditorias, com repercussões em todo o mercado de capitais. Ao se constatar que muitos desses problemas poderiam ter sido detectadas e evitados, o ambiente corporativo transformou-se no quesito governança, controle, risco e responsabilização (Johnstone, Gramling & Rittenberg, 2013). Embora a lei seja virada para o setor privado, alguns dos seus pressupostos são aplicáveis para o setor público, sobretudo em contexto de gestão de resultados, decorrente da NPM. As seções

302 e 404 da SOX inspiram à transparência, prevenção à fraude, credibilidade dos relatórios financeiros, responsabilidade dos gestores executivos e financeiros e solidez das auditorias (Sarbanes-Oxley Act, 2002). Aliás, a respeito deste último aspecto, Lélis e Pinheiro (2012) pontuam que antes da SOX, as atividades das auditorias internas focavam mais na detecção de problemas e não na sua prevenção (risco).

Com o tempo, foram surgindo tantos outros escritos sobre a gestão de riscos, que se tornaram referências mundiais, nomeadamente: *The Orange Book Management of Risk* (2001, 2004), *Risk Management Standard* (2003), COSO-ERM (2004, 2017), INTOSAI (2004, 2007), Acordos de Basileia (2004, 2010), ISO (2009, 2018), *Control Objectives for Information and Related Technologies* (2012, 2019), *The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control* (2013, 2020), COSO-IC (2013), entre outros. O conteúdo de todos estes *frameworks* é apresentado na seção 2.2.1.

Em Moçambique, a expressão “risco” começou a ser usada na gestão financeira pública, ainda que de forma tímida, em 2004, ao se conceber, no regulamento da antiga lei do SISTAFE, o planeamento e execução dos controles internos e das auditorias com base na avaliação preliminar de riscos (Decreto nº 23, 2004). Desde então, só voltou a ser mencionada em 2011, com a criação, no atual MEF, da Direção Nacional de Estudos e Análise Económica (DNEAE), unidade a que competia a avaliação dos riscos financeiros inerentes às parcerias público-privadas e outras concessões (Resolução nº 18, 2011). De 2019 em diante, o enfoque nos riscos passou a ter mais visibilidade a nível dos órgãos fiscalizadores públicos, sobretudo com a aprovação do RAAISP, criação do GACI e aprovação da nova lei do SISTAFE (Decreto nº 81, 2019; Resolução nº 15, 2020; Lei nº 14, 2020).

Do ponto de vista conceitual, riscos são possibilidades de ocorrência de eventos com impacto adverso sobre a realização dos objetivos organizacionais, ou seja, barreiras ao atingimento das metas com êxito (IIA, 2022b). Este entendimento é alargado pelo *Project Management Institute* (2013), ao conceber o risco como um acontecimento ou condição incerta que, se ocorrer, provocará um efeito positivo ou negativo em um ou mais propósitos da organização. Tal alargamento do conceito é, igualmente, feito pela INTOSAI (2007), ao defender que o risco abrange eventos negativos com capacidade de destruir o valor das organizações, mas também positivos, com potencial de criar e agregar esse valor. Percebe-se destas definições que as incertezas positivas, também chamadas de oportunidades, integram os riscos (positivos), na

medida em que constituem possibilidades de determinados eventos afetarem, favoravelmente, os objetivos institucionais. Assim, na administração dos riscos deve-se considerar também as oportunidades, ficando-se preparado para aproveitá-las em prol do crescimento, inovação e viabilidade financeira das entidades (IIA, 2020b). Aliás, para Griffiths (2015), uma organização que conhece os seus riscos também conhece as suas oportunidades.

Na mesma linha, de acordo com Padoveze e Bertolucci (2013), existem três perspectivas de utilização do risco no âmbito corporativo: oportunidade, perigo/ameaça e incerteza. Na abordagem do risco como oportunidade está implícito o retorno, isto é, quanto maior o risco, maior o potencial de retorno e de perda. A segunda perspectiva é a mais comum, em que o risco se atrela a fenómenos potencialmente negativos, como: perdas financeiras, fraudes, roubos, erros, falhas de sistemas, danos etc. O risco como incerteza refere-se às situações em que há possibilidade de ocorrência de todos os resultados possíveis, tanto positivos como negativos.

Competirá à alta administração das entidades o gerenciamento dos riscos, por meio da identificação e resposta antecipadas a possíveis oportunidades, ameaças ou eventos incertos passíveis de impactar o cumprimento de normas ou o atingimento de metas e objetivos estratégicos (Silva, 2022). Para o efeito, aqueles gestores precisam de definir antecipadamente o “apetite ao risco”, correspondente ao montante de perdas que suas organizações se disporão a aceitar, isto é, ao teto de prejuízos admissíveis para não obstruir o alcance de resultados. Tal apetite pode ser escalonado em níveis, consoante a magnitude das perdas de recursos resultantes da ocorrência dos eventos adversos (Griffiths, 2015). Dessa forma, a “tolerância ao risco”, correspondente ao grau de risco aceitável no alcance de metas ou objetivos específicos, impreterivelmente deverá se situar dentro dos níveis de apetite definidos (Rieche, 2005).

Posto isto, a gestão de risco pode ser entendida como uma atividade colocada em prática pela administração, diretorias e funcionários, visando a identificação de eventos com potencial para afetar a organização, administrando-os de modo a mantê-los compatíveis com o nível de apetite ao risco, dando garantia razoável do cumprimento dos objetivos, criação e preservação de valor à instituição (COSO, 2004). Ela permite a redução de erros que gestores possam incorrer e que coloquem em xeque o bem-estar dos *stakeholders* (Pinho, Valente, Madaleno & Vieira, 2019). Rieche (2005) e Griffiths (2015) alinham pontuando que trata-se de um processo sistemático de identificar, avaliar, classificar e mitigar potenciais eventos que poderiam impedir o alcance de objetivos estratégicos organizacionais.

A nível do setor público, a gestão de riscos busca continuamente pelo aperfeiçoamento da administração dos bens coletivos, contornando imprevisibilidades de caráter administrativo, operacional, legal ou político, que interfiram na qualidade dos serviços e na eficácia das políticas públicas (Ávila, 2014). Complementando, Gerigk e Corbari (2011) entendem que, por meio da gestão de riscos, as entidades governamentais respondem de diversas formas às limitações de recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos, assim como à elasticidade da demanda pelos seus serviços. Nesta mesma linha, a *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), fórum comprometido com a democracia, economia de mercado e boas práticas internacionais, defende que a gestão de riscos no setor público constitui um elemento de responsabilidade gerencial que promove a integridade e previne a improbidade, os desvios e a corrupção. Ela contribui para a eficiência dos serviços, promove melhorias na alocação de recursos, aumenta a responsabilidade dos gestores e inspira à confiança nos órgãos públicos (OECD, 2011). Por seu turno, a INTOSAI (2007) também defende que a definição da quantidade de risco a aceitar pelas governanças das entidades públicas impacta positivamente na busca de melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas.

A gestão de risco no setor público impacta por último na sociedade, porquanto esta constitui o principal alvo da administração pública e exige a disponibilização de cada vez maior gama de serviços essenciais (Araújo, 2019). Assim, diferentemente do setor privado onde o risco está diretamente proporcional ao retorno, na administração pública o risco deve ser tratado de modo inverso, isto é, quanto menor for a exposição das entidades ao risco, maiores serão os retornos que estas poderão gerar para a sociedade. As instituições governamentais devem procurar incorrer em menores riscos, de modo a assegurar maiores retornos ou benefícios às coletividades (Gerick & Corbari, 2011).

A avaliação do risco associado a um determinado acontecimento, também conhecido como “risco inerente” ou “risco bruto”, deve conjugar duas variáveis essenciais: a probabilidade ou frequência, que se refere às possibilidades de ocorrência de eventos adversos aos objetivos organizacionais, e o impacto financeiro ou severidade, atinente às consequências geradas com a ocorrência de tais eventos (COSO, 2004; Paulo, Fernandes, Rodrigues & Eidt, 2007). Resultante dessa conjugação, Sturmer, Dechechi e Garcia (2021) afirmam que aqueles eventos que apresentarem maior potencial de impacto e probabilidade deverão merecer prioridade no tratamento. No entanto, a definição dessas prioridades, decorrentes da combinação dos efeitos

do risco e suas chances de ocorrência, não pode descurar do apetite a risco definido por cada organização e dos respectivos níveis de tolerância (TCU-Tribunal de Contas da União, 2022). O primeiro passo da avaliação do risco é a definição, pelos gestores, das escalas de probabilidade e de impacto (CGU, 2021), tal como se apresenta na Tabela 1. O processo, que deve ser dinâmico, culminará com a elaboração de uma matriz, expressando a magnitude de riscos resultante da ponderação das referidas duas variáveis. É com base na matriz que a administração identificará os eventos prioritários e as ações de mitigação adequadas (Araújo, 2019).

Tabela 1  
Escalas de probabilidade e impacto dos riscos

Probabilidade		Impacto	
Escala	Descrição	Escala	Descrição
<b>1</b> Raro	Evento acontece em situações excepcionais, não há histórico ou indícios da sua ocorrência, os processos internos estão informatizados e sujeitos a controles e monitoramentos.	<b>1</b> Muito Baixo	Evento compromete minimamente o atingimento de objetivos, praticamente não altera o alcance de resultados gerais. Não causará prejuízo financeiro e nem afetará significativamente os processos internos.
<b>2</b> Pouco Provável	Histórico do evento aponta baixa frequência da sua ocorrência, os processos internos estão informatizados e sujeitos a controles e monitoramentos, porém insuficientes.	<b>2</b> Baixo	Evento compromete em certo grau os objetivos, mas não consegue afetar a maior parte dos resultados. Poderá causar perdas financeiras e, mesmo não paralisando processos, reduzirá o fluxo destes.
<b>3</b> Provável	Evento repete-se com frequência razoável, há indícios para que ocorra dentro do horizonte associado a certo objetivo, os processos internos estão informatizados, porém não existem controles e monitoramentos.	<b>3</b> Médio	Evento compromete razoavelmente o alcance dos objetivos, causará perdas financeiras e estagnação dos processos a longo prazo.
<b>4</b> Muito Provável	Evento repete-se com elevada frequência dentro do horizonte associado a um determinado objetivo, há muitos indícios para a sua ocorrência, os processos internos e os controles são realizados manualmente.	<b>4</b> Alto	Evento compromete a maior parte dos objetivos, irá causar prejuízos financeiros e descontinuidade de processos em médio prazo.
<b>5</b> Praticamente Certo	Ocorrência de evento quase garantida no prazo associado a certo objetivo, os processos internos e os controles são manuais ou não existem controles.	<b>5</b> Muito Alto	Evento compromete quase totalmente o alcance dos resultados, causará prejuízos financeiros e ruptura de processos em curto prazo.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Paulo *et al.* (2007); TCU (2020); CGU (2021).

De modo a evitar subjetividade na determinação das escalas dos riscos, os gestores poderão defini-las por meio de intervalos de tempo de frequência dos eventos, no caso da probabilidade, e intervalos de quantitativos de perdas em dinheiro, para o caso do impacto (Dantas, Rodrigues, Marcelino & Lustosa, 2010). Paulo *et al.* (2007), por exemplo, avaliam a probabilidade dos acontecimentos como raros, pouco prováveis, prováveis, muito prováveis ou praticamente certos, conforme a sua frequência de ocorrência seja de menos de uma vez/ano, uma vez/ano,

uma vez/semestre, uma vez/semana ou mais de uma vez/semana, respectivamente. Com relação ao impacto, os autores definem o risco de perda de quantitativos até R\$500 como de escala muito baixa, de R\$501 a R\$5.000 como baixa, de R\$5.001 a R\$ 50.000 como média, de R\$50.001 a R\$500.000 como alta e acima de R\$500.000 como muito alta. No entanto, a determinação dos limites intervalares de tempo e dinheiro variará em função da natureza de trabalho de cada entidade, do seu fluxo de receitas e despesas e, sobretudo, do seu apetite ao risco e níveis de tolerância definidos. Segundo Araújo (2019), a previsão probabilística de eventos futuros baseada em informações históricas, a tendência de resultados das análises quantitativas de riscos e as auditorias especializadas constituem algumas das metodologias aplicáveis para estimar com mais objetividade a frequência e os quantitativos de perdas mencionados.

A etapa seguinte consiste no levantamento dos processos internos da entidade e das respectivas atividades, na identificação dos objetivos de cada processo, no mapeamento dos riscos inerentes também designado “inventário de riscos” (Griffiths, 2015) e na graduação destes de acordo com as escalas de probabilidade e impacto determinadas. Na Tabela 2, são ilustrados estes procedimentos, baseando-se em exemplo de um processo e três atividades da segurança social obrigatória, pela inerência do segmento ao presente trabalho.

Tabela 2

**Exemplo de mapeamento e graduação de riscos**

<b>Processo 1: Processamento e pagamento de pensões de aposentação</b>					
<b>Objetivos</b>	<b>Riscos Primários</b>	<b>Riscos Secundários</b>	<b>Fatores de risco</b>	<b>Prob.</b>	<b>Imp.</b>
Processar e pagar pensões corretas aos aposentados.	1-Processamento e pagamento de pensões incorretas.	<p>1.1-Pagamento simultâneo de pensão e salário.</p> <p>1.2-Duplo pagamento da pensão (dentro e fora do sistema).</p> <p>1.3-Erros aritméticos nos abonos e descontos.</p>	<p>1-Falta de intercomunicação entre os sistemas de salário e de pensões.</p> <p>2-Falta de comunicação entre os pagamentos de pensões dentro e fora do sistema.</p> <p>3-Falhas de cálculo no sistema.</p> <p>4-Erro humano.</p>	(3)	(4)
Processar e pagar pensões a legítimos beneficiários.	2-Processamento e pagamento de pensões a beneficiários indevidos.	<p>2.1-Pagamento de pensionistas falecidos.</p> <p>2.2-Introdução de pessoas ilegítimas no sistema de pagamento de pensões.</p>	<p>1-Falta de realização de prova de vida regular.</p> <p>2-Falta de intercomunicação entre os sistemas de pagamento de pensões e de registro civil.</p> <p>3-Fraude.</p>	(4)	(5)

Processar e pagar pensões dentro dos prazos.	3-Processamento e pagamento de pensões fora dos prazos estabelecidos.	3.1-Perda da confiança dos contribuintes no fundo de pensões. 3.2-Falha no prazo de apresentação dos relatórios de contas.	1-Disponibilidade tardia das receitas do Fundo. 2-Requisição tardia dos fundos. 3-Negligência.	(4)	(2)
--	---	---	--	-----	-----

**Abreviaturas:** Prob.: Probabilidade; Imp.: Impacto.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Diploma Ministerial nº 10 (2021); Paulo *et al.* (2007); CGU (2021).

Após o mapeamento e graduação dos riscos, o passo seguinte será a elaboração de uma matriz 5x5, correspondente às cinco escalas de probabilidade e de impacto. O apuramento da magnitude do risco e sua classificação em baixa, moderada, alta ou extrema provirá da multiplicação das escalas de cada risco, conforme o resultado se situe no intervalo de 1-3, 4-9, 10-19 ou 20-25, respectivamente (Araújo, 2019; Paulo *et al.*, 2007; TCU, 2020). Na Figura 2 ilustra-se a matriz de risco inerente do tipo 5x5 e a classificação das respectivas magnitudes nos quatro intervalos mencionados.

PROBABILIDADE	Praticamente certo	5	5	10	15	20	25	IV
	Muito provável	4	4	8	12	16	20	
	Provável	3	3	6	9	12	15	III
	Pouco provável	2	2	4	6	8	10	II
	Raro	1	1	2	3	4	5	I
			1	2	3	4	5	
			Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
			IMPACTO					

**Legenda:** I=Magnitude de risco baixa (cor verde); II=Magnitude de risco moderada (cor amarela); III=Magnitude de risco alta (cor laranja); IV=Magnitude de risco crítica (cor vermelha).

**Figura 2.** Ilustração da matriz de riscos inerentes do tipo 5x5.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de COSO (2004); Paulo *et al.* (2007); TCU (2020); Oliveira *et al.* (2019).

Os riscos de magnitude extrema ou crítica deverão merecer resposta imediata da gestão, reforçando os controles existentes sem que a sua curva de custos supere a dos benefícios

resultantes, descontinuando as atividades ou, quando ainda não assumidas, evitando a sua implementação. Quando os eventos são classificados como críticos significa que estão para além do nível de apetite a risco. No que se refere aos riscos de magnitude alta, também precisam ser especialmente tratados pelos gestores, considerando que eventos dessa dimensão se situam no limiar do apetite definido, podendo os seus efeitos comprometerem os resultados da entidade no médio ou curto prazo. Deverão ser compartilhados com outras entidades, por meio da terceirização de serviços, contratação de seguros/resseguros ou efetivação de transações com *hedge*, de modo a repartir eventuais prejuízos. Relativamente à resposta aos riscos localizados no intervalo considerado moderado, deverão ser alvos de medidas reforçadas de mitigação da sua severidade e monitoramento contínuo, visto que as perdas deles resultantes situam-se dentro do apetite. Por fim, os riscos de magnitude baixa são aqueles cujos controles internos são suficientes, que podem ser assumidos pelas entidades, mantendo as práticas e procedimentos vigentes, sem, no entanto, descurar do necessário monitoramento. Para estes eventos, inclusive, os gestores podem avaliar possível *over-control*, de modo a reduzir custos decorrentes de excessos nos controles implantados (INTOSAI, 2007; COSO, 2004; Ávila, 2014; Sturmer *et al.*, 2021).

Olhando para o exemplo do mapeamento de riscos apresentado na Tabela 2, o processamento e pagamento de pensões incorretas, com magnitude 12, considerar-se-ia risco alto. O pagamento a beneficiários indevidos (magnitude 20) classificar-se-ia como risco crítico, sendo que o risco de efetivação de pagamentos fora dos prazos (magnitude 8) seria tido como moderado. Dessa forma, a entidade pública responsável deveria priorizar, na resposta ao risco, os pagamentos indevidos, por meio do fortalecimento de medidas, sob pena de comprometer as metas e objetivos de curtíssimo prazo. Os outros dois riscos, ainda que se situem dentro do nível de apetite a risco, precisariam também de ser compartilhados ou mitigados, respectivamente.

Não é obrigatório que as entidades adotem a matriz 5x5, até porque, de acordo com o TCU (2020), não existem matrizes de avaliação de risco absolutas. Os gestores podem considerar outras matrizes-padrão comuns no âmbito corporativo, como as do tipo 3x3, que dividem tanto as escalas de probabilidade quanto de impacto em alta, moderada e baixa; ou 2x2, também conhecidas como “matrizes simplificadas”, que classificam as escalas somente em alta e baixa. O importante é que os resultados obtidos proporcionem à entidade uma base sólida de análise e resposta aos riscos, isto é, possibilitem a determinação de diferentes cenários de reação perante eventos inesperados e a tomada de decisões que agreguem valor (COSO, 2004). Na

Figura 3, ilustra-se o esboço da matriz do tipo 3x3 e a definição dos seus intervalos de magnitude de risco.

<b>PROBABILIDADE</b> 	Alto <b>3</b>	3	6	<b>III</b>
	Médio <b>2</b>	2	4 <b>II</b>	6
	Baixo <b>1</b>	1 <b>I</b>	2	3
		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
		Baixo	Médio	Alto
		<b>IMPACTO</b> 		

**Legenda:** **I**=Magnitude de risco baixa (cor verde); **II**=Magnitude de risco moderada (cor amarela); **III**=Magnitude de risco alta (cor vermelha).

**Figura 3.** Ilustração da matriz de riscos inerentes do tipo 3x3.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de TCU (2020); Cox (2008); Benli e Celayir (2014).

Em matrizes do tipo 3x3, as magnitudes de risco situadas no intervalo de 1-2 representam um nível de risco que pode ser aceito pela gestão, sem, contudo, desprezaver-se da constante monitoria. Os riscos de magnitude 3-4 requerem a tomada de algumas ações de mitigação e observação, haja vista que sinalizam para perdas financeiras ou comprometimento de resultados no médio prazo. Já os de magnitude alta (6-9) devem ser respondidos prioritariamente aos demais, aperfeiçoando controles ou prescindindo de atividades conexas aos eventos de risco em causa (TCU, 2020; Araújo, 2019).

As matrizes do tipo 2x2, por seu turno, permitem quatro alternativas de resposta aos riscos: a assumpção dos riscos de probabilidade e impacto baixos; a aceitação acompanhada de ações visando reduzir os efeitos do evento de risco, no caso de probabilidade alta e impacto baixo; a transferência de uma porção do risco para terceiros, quando a probabilidade seja baixa, mas o impacto alto; ou a interrupção das atividades relativas a eventos cuja probabilidade e impacto sejam classificados, ambos, como altos (COSO, 2004; INTOSAI, 2007). A Figura 4 demonstra a matriz simplificada 2x2 e as opções de resposta a cada resultado da combinação das escalas de risco em referência.

<b>PROBABILIDADE</b> ↑	<b>Alta</b>	2 A perda pode ser controlada com a implementação de medidas de redução da severidade do risco. <b>Resposta:</b> <u>Mitigar o evento de risco.</u>	4 A perda será maior, sem muitas possibilidades de controlá-la. <b>Resposta:</b> <u>Evitar/descontinuar o evento de risco.</u>
	<b>Baixa</b>	1 A perda é menor, nenhuma medida a tomar, somente monitorar. <b>Resposta:</b> <u>Aceitar/controlar o evento de risco.</u>	3 A perda pode vir a ser maior se o risco não for repartido, através de serviços de seguro, terceirização ou <i>hedge</i> . <b>Resposta:</b> <u>Compartilhar o evento de risco.</u>
		<b>Baixo</b>	<b>Alto</b>
		<b>IMPACTO</b> →	

**Legenda:** 1=Magnitude de risco baixa (cor verde); 2=Magnitude de risco moderada (cor amarela); 3=Magnitude de risco alta (cor laranja); 4=Magnitude de risco crítica (cor vermelha).

**Figura 4.** Ilustração da matriz simplificada de riscos inerentes (Matriz tipo 2x2).

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de COSO (2004); INTOSAI (2007); Sturmer *et al.*, 2021).

Segundo a INTOSAI (2007), apesar da gestão de riscos não assegurar um nível totalmente satisfatório de alcance dos objetivos organizacionais, ela consegue o fazer dentro do apetite de risco definido. Até porque, para Pinho e Bezerra (2015), o risco só poderá ser controlado, mas nunca extinto. Dessa forma, é importante que a alta administração das entidades públicas defina corretamente o apetite a risco e as respectivas tolerâncias, fatos que, por sua vez, lhes permitirão um efetivo mapeamento dos eventos adversos e a definição de matrizes que forneçam respostas adequadas (Gerick & Corbari, 2011). Não obstante, competirá aos auditores internos a reverificação da tal adequação das respostas dadas pelos gestores.

Especialmente nas entidades gestoras de fundos de SSO, a avaliação e resposta aos riscos precisam ser mais dinâmicas e fortalecidas, visto que aquelas organizações desenvolvem atividades orientadas para resultados econômicos incertos. As suas receitas, provenientes de contribuições e investimentos, estão expostas a muitas variações conjunturais adversamente impactantes nas despesas futuras com os seus contribuintes. Desse modo, a implementação da gestão de riscos poderá permitir que se identifique antecipadamente as oportunidades e as ameaças aos compromissos previdenciários, se gira adequadamente os recursos dos principais, se estabeleça uma base consistente para a tomada de decisões e que se melhore o controle interno, a eficiência e os resultados. De acordo com Bogoni e Fernandes (2010), os fundos de pensões estão muito expostos ao desequilíbrio entre os ativos financeiros e os passivos atuariais, pelo que a gestão de riscos no segmento e a respetiva fiscalização independente são fundamentais.

Posto isso, Klein (2020) pontua que gerir riscos implica que os agentes públicos não apenas se antecipem de informações a respeito das ameaças ao alcance de objetivos, mas também que tais informações sejam passíveis de auditoria e responsabilização. No mesmo raciocínio, Griffiths (2015) e Oliveira (2019), referem que a falta de uma estrutura de gestão de riscos ou, existindo, a sua imaturidade, podem constituir obstáculos ao sucesso da implementação da auditoria a nível do setor público. Contudo, a inexistência de uma abordagem formal de riscos nas entidades não deve obstar a atuação da auditoria (Pommerening & Becke, 2011).

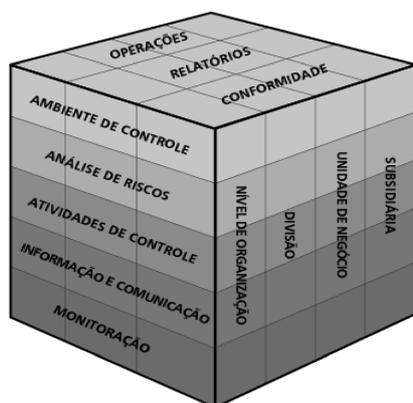
Em Moçambique, as normas de auditoria interna do setor público alinham-se a todos os princípios retro apresentados, ao estabelecer, não só o mapeamento e definição de planos de gestão de riscos pelas altas administrações, mas também a elaboração de matrizes de riscos pelos auditores, especialmente nas situações de inexistência daqueles planos nas entidades a auditar (Diploma Ministerial nº 10, 2021). Dessa forma, atualmente, os auditores internos devem estar habilitados para mapear, analisar e fazer avaliação completa de riscos e controles, por forma a assegurar o sucesso de suas atividades fiscalizatórias (Lélis & Pinheiro, 2012).

### **2.2.1 Os *Frameworks* do COSO como Referências da Gestão de Riscos**

O COSO é uma organização sem fins lucrativos, nascida nos EUA em 1985, por meio da união de cinco instituições privadas: *American Accounting Association*, *American Institute of Certified Public Accountants*, *Financial Executives International*, *Institute of Management Accountants* e IIA. O seu surgimento foi consequência do momento de ocorrência de muitas fraudes nas demonstrações financeiras publicadas nos EUA e visava patrocinar a então criada Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros (*Treadway Commission*), com a missão de identificar as causas dos problemas e produzir recomendações (COSO, 2013a). Atualmente, o principal objetivo do COSO é formular diretrizes aplicáveis a organizações de qualquer natureza e porte, com a finalidade de prevenir fraudes e melhorar o desempenho, a governança corporativa, os controles internos e a gestão de riscos (Ribeiro, 2019).

Em 1992, o COSO publicou o guia *Internal Control*, com o objetivo principal de dar orientação sobre as melhores práticas de controle interno, assegurar a produção de relatórios financeiros confiáveis e minimizar desvios. Desse modo, o COSO-IC focou em três categorias de objetivos: eficiência e eficácia nas operações (*Operations*), asseguramento de relatórios financeiros confiáveis (*Reporting*) e conformidade com as normas (*Compliance*) (Root, 1998). O modelo

concentrou-se em cinco componentes: ambiente de controle, análise de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento. Sob o ponto de vista de estrutura organizacional, buscou atingir toda a organização, desde unidades, departamentos, divisões até subsidiárias (TCU, 2022). Na Figura 5, ilustra-se o cubo do COSO-IC, em que constam os três objetivos, os cinco componentes e a estrutura organizacional onde os processos devem ocorrer.



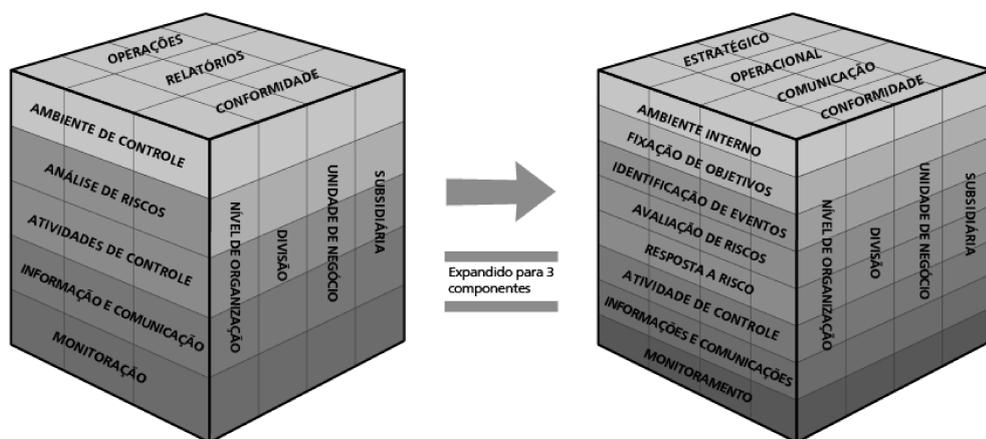
**Figura 5.** Cubo COSO-IC  
Fonte: TCU (2022).

Fazendo uma breve descrição dos componentes, o “ambiente de controle” é caracterizado por ser a base do controle interno e de todos os restantes componentes, ligado ao ambiente interno (valores éticos e integridade, cultura organizacional, níveis de partilha de responsabilidades, comprometimento em atrair, desenvolver e reter profissionais etc.). O componente “análise de riscos” envolve a identificação de ameaças na realização de atividades, avaliando-as de forma a determinar como devem ser gerenciadas, em função do potencial para a sua ocorrência. As “atividades de controle” consistem em ações ou políticas internas adotadas para mitigar os riscos, isto é, reduzir os efeitos destes à níveis aceitáveis. Quanto à “informação e comunicação”, consiste no compartilhamento interno e externo de informações relevantes e completas que afetam o funcionamento da entidade. O “monitoramento” é relativo à realização de avaliações permanentes para se certificar do bom funcionamento de todos os componentes, reportando tempestivamente aos responsáveis por tomar ações corretivas (COSO, 2013a).

Não obstante a sua maior aceitabilidade, o modelo COSO-IC não conseguiu eliminar totalmente as fraudes nas organizações. É por esta razão que em 2002 foi criada a lei SOX, considerada a maior e mais rígida reforma normativa do mercado de capitais desde 1929. No entanto, também não foi capaz de atingir o sucesso que se pretendia em relação à credibilidade do mercado e à reconquista da confiança dos investidores e dos *stakeholders* (Oliveira & Linhares, 2007).

Assim, perante a persistência dos cenários de fraude, o COSO publicou em 2004 o modelo *ERM-Integrated Framework* (COSO-ERM-IF), tido como principal referência no que se refere ao gerenciamento dos riscos corporativos (TCU, 2022). O novo *framework* consistiu na integração do anterior (*Internal Control*) e ampliação do seu alcance, dando maior ênfase à gestão de risco (COSO, 2004; COSO, 2013b). Tal como refere Araújo (2015), as mudanças trazidas pelo COSO-ERM-IF ocorreram em face da necessidade de orientações que permitissem o melhor entendimento da governança corporativa e da influência de eventos internos e externos no alcance de resultados. Dessa forma, comparativamente à lei SOX que só focava em controles relacionados aos relatórios financeiros, o ERM-IF adotou uma abordagem mais ampla no que tange ao âmbito, objetivos e abordagem do controle e do risco (Rieche, 2005).

Especificamente, além de novos conceitos (risco inerente, apetite a risco, tolerância a riscos etc.), o modelo ERM-IF introduziu um novo componente no cubo tridimensional do COSO (fixação de objetivos) e desdobrou o componente “análise de riscos” em três (identificação de eventos, avaliação de riscos e resposta ao risco). Assim, passaram a ser oito componentes integrados, nos quais as altas administrações deveriam se embasar no gerenciamento de suas organizações (Sturmer *et al.*, 2021). Ademais, o modelo ampliou os objetivos para quatro, com a inclusão do “estratégico”. De acordo com a INTOSAI (2007), deverá existir uma relação direta entre os objetivos, que representam o que a entidade busca alcançar, e os componentes, que traduzem o que é necessário para se alcançar tais objetivos. A Figura 6 ilustra as alterações introduzidas no COSO-IC pelo COSO-ERM-IF.



**Figura 6.** Cubo COSO-ERM-IF e alterações introduzidas no COSO-IC  
Fonte: TCU (2022)

Com a aprovação do COSO-ERM-IF, o objetivo *Operations* passou a corresponder à execução de operações ordenadas, éticas, económicas, eficientes e eficazes, salvaguardando os recursos contra perdas; o *Reporting* à confiabilidade dos relatórios financeiros, incluindo o cumprimento da obrigatoriedade de prestação de contas; o *Compliance* ao cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis; e o *Strategic* ao alinhamento de objetivos estratégicos com a missão e visão organizacionais (COSO, 2004; INTOSAI, 2007). No que diz respeito ao significado de cada um dos componentes que passaram a integrar o modelo, a Tabela 3 descreve-o sucintamente.

Tabela 3  
**Descrição dos componentes do *framework* COSO-ERM**

<b>Componentes</b>	<b>Descrição</b>
Ambiente interno	Fornece a base pela qual os riscos nas organizações são identificados e abordados pelo seu pessoal, incluindo a filosofia do seu gerenciamento, a definição do apetite a risco, a integridade e os valores éticos.
Fixação de objetivos	Objetivos devem ser definidos antes que a administração identifique os eventos com potencial para afetar a sua realização. A administração deve se assegurar de que os objetivos estão alinhados com a missão da organização e são compatíveis com o seu apetite a risco.
Identificação de eventos	Os eventos internos e externos que afetam o cumprimento dos objetivos da entidade deverão ser identificados e classificados como riscos ou oportunidades. As oportunidades deverão ser aproveitadas na definição de estratégias.
Avaliação de riscos	Os riscos deverão ser analisados de acordo com a probabilidade e impacto da sua ocorrência, o que servirá de base para determinar o modo pelo qual deverão ser administrados.
Resposta ao risco	Consiste na escolha do tratamento adequado aos eventos adversos avaliados. As opções de resposta são: evitar, aceitar, mitigar ou compartilhar o risco, incluindo o estabelecimento de medidas de controle para assegurar a aplicação efetiva da resposta dada, sempre considerando o apetite e as tolerâncias pré-definidos.
Atividades de controle	Também designadas “controles internos”, tais atividades são referentes às políticas e procedimentos estabelecidos para garantir que as respostas aos riscos sejam executadas eficazmente. Ou seja, são medidas de controle implementadas com vista à redução dos efeitos dos riscos à níveis aceitáveis.
Informação e comunicação	Informações pertinentes sobre riscos precisam ser identificadas, colhidas e comunicadas na forma e prazo que não prejudiquem objetivos e metas. A comunicação também precisa ser ampla, abrangendo todas as partes interessadas através do seu fluxo em todos os níveis internos e externos da organização.
Monitoramento	A integridade da gestão de riscos corporativos deve ser monitorada constantemente, sendo feitas modificações necessárias. O monitoramento é realizado através de atividades gerenciais contínuas e/ou de avaliações independentes. Só termina com a tomada de ações que corrijam deficiências, que produzam melhorias ou que evidenciem o descomprometimento de objetivos.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de COSO (2004); Cannavina e Parisi (2015); INTOSAI (2007).

Em 2013, o COSO apresentou o modelo *Internal Control-Integrated Framework*, uma nova versão do *Internal Control* de 1992 que se mostrava desajustado ao atual contexto corporativo. Tal se devia ao fato de, ao longo dos 20 anos em que vigorou o primeiro modelo, certamente,

os ambientes institucionais terem se transformado profundamente, tornando-se mais complexos, globais e orientados pela tecnologia. Também, pelo fato de os *stakeholders* terem passado a ser mais participativos e exigentes por maior transparência, *accountability* e integridade dos sistemas de controle interno que suportam as decisões corporativas (COSO, 2013a).

Essencialmente, o *Internal Control-Integrated Framework* estabeleceu 17 princípios que desdobram os conceitos fundamentais referentes a cada um dos cinco componentes do cubo, configurando mais clareza dos requisitos para a implantação e desenvolvimento de um sistema de controle interno eficaz. Adicionalmente, aprimorou a categoria dos objetivos de divulgação financeira, passando a integrar o *disclosure* interno e não-financeiro. Ademais, incorporou considerações sobre as mudanças ocorridas nos ambientes institucionais, como: uso e confiança nas tecnologias, competências e responsabilidades na prestação de contas, adequação às cada vez mais complexas normas e procedimentos, e expectativas em relação à prevenção de fraudes (COSO, 2013a, TCU, 2022).

Igualmente, em 2017, o COSO aprovou uma nova versão do *framework* ERM-IF de 2004, face à mudança na complexidade dos riscos corporativos, surgimento de novos riscos, sofisticação de conhecimentos sobre a gestão de riscos por parte de executivos e *staff*, e à necessidade de resposta à maior exigência dos *stakeholders* por transparência e responsabilidade corporativa. Denominada *Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance* (ERM-ISP), esta nova versão do COSO está estruturada em cinco componentes desdobrados em 20 princípios (TCU, 2022; COSO, 2017). A Figura 7 ilustra a estrutura do modelo ERM-ISP, de 2017.



**Figura 7.** Estrutura do COSO ERM-ISP  
Fonte: COSO (2017).

Descrevendo os componentes do novo modelo, o *Governance and Culture* pressupõe que a governança é que dá o tom da organização e institui responsabilidades sobre a gestão de risco, consoante a cultura organizacional, no tocante aos valores éticos, políticos e comportamentais de tratamento dos riscos na entidade. O *Strategy and Objective-Setting* se refere à atuação integrada do planejamento estratégico, gerenciamento de risco e definição de objetivos. Tal permitirá, por conseguinte, um alinhamento do apetite a risco com a estratégia e uma eficiente identificação, avaliação e resposta aos riscos. A *Performance* defende o alcance, pelas organizações, de uma visão consolidada do portfólio e do montante total dos riscos assumidos. E para que tal ocorra, os eventos adversos à estratégia e aos objetivos precisam ser identificados, avaliados e respondidos sequencialmente, de acordo com a sua severidade e nível de apetite, devendo ser comunicados aos principais *stakeholders*. O *Review and Revision* é referente à oportunidade que as organizações têm, durante a análise da sua performance, de refletir sobre a adequabilidade e possíveis correções das práticas adotadas em cada componente ao longo do tempo. Por fim, o *Information, Communication and Reporting* se refere a partilha contínua de informações internas e externas impactantes na gestão de risco (COSO, 2017).

Não obstante a reduzida quantidade dos componentes do COSO-ERM-ISP e a sua diferença de designação em relação aos da versão anterior, eles convergem em muitos aspetos da sua abordagem. De acordo com Prewett e Terry (2018), a maioria dos conceitos contidos nos princípios do modelo ERM de 2017 (17 dos 20) constam no ERM de 2004, embora com pouca profundidade e detalhe. Na Tabela 4, são descritos os princípios do *framework* ERM-ISP, em perspectiva comparativa com a versão ERM-IF.

Tabela 4

**Descrição dos componentes e princípios do COSO-2017 em comparação com o COSO-2004**

<b>Componentes ERM 2017</b>	<b>Princípios ERM 2017</b>	<b>Constância no ERM 2004</b>	<b>Componentes ERM 2004</b>
Governança e Cultura	1. Exercício da supervisão do risco pelo CA.	✓	Ambiente interno
	2. Estabelecimento de estruturas operacionais para atingir a estratégia e os objetivos.	✓	
	3. Definição da cultura desejada.	✓	
	4. Demonstração de compromisso com os valores fundamentais da entidade.	✓	
	5. Compromisso em atrair, desenvolver e reter o capital humano de acordo com a estratégia e os objetivos.	✓	
Estratégias e definição de objetivos	6. Análise do contexto do negócio e seus efeitos.	✓	Fixação de objetivos
	7. Definição do apetite a risco.	✓	
	8. Avaliação de estratégias alternativas e seu possível impacto no perfil de riscos.	∅	

	9. Formulação de objetivos alinhados à estratégia, considerando os riscos.	≠	
Desempenho	10. Identificação dos riscos impactantes na estratégia e nos objetivos.	✓	Identificação de eventos
	11. Avaliação da severidade dos riscos.	≠	Avaliação de risco
	12. Priorização dos riscos.	✓	
	13. Identificação, seleção e implementação de respostas aos riscos.	✓	Resposta a risco e atividades de controle
	14. Adoção de uma visão de portfólio dos riscos.	✓	Resposta a risco
Análise e revisão	15. Avaliação de mudanças importantes, capazes de afetar a estratégia e os objetivos.	✓	Monitoramento
	16. Análise da performance considerando o risco.	✓	
	17. Busca por aprimoramento contínuo do ERM.	✓	
Informação, comunicação, divulgação	18. Maximização do uso dos sistemas de TIC's.	✓	Informação e comunicação
	19. Comunicação de informações sobre os riscos.	✓	
	20. Divulgação de informações de riscos, cultura e performance a todos os níveis da entidade.	✓	

**Legenda:** CA=Conselho de Administração; TIC's=Tecnologias de Informação e Comunicação; ✓= Princípio consta no COSO de 2004; ≠=Alguns conceitos chaves do COSO-2004 em falta; Ø= Muitos conceitos chaves do COSO-2004 em falta.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de COSO (2017); COSO (2004); Prewett e Terry (2018).

Portanto, o COSO-ERM-ISP destaca o valor do gerenciamento de riscos corporativos no estabelecimento e execução de uma estratégia; fortalece o alinhamento entre a performance e a gestão de riscos; amplia os aspectos de divulgação dos riscos para atender às expectativas dos *stakeholders* no quesito transparência; incorpora a confiança na tecnologia e na proliferação de dados em apoio às tomadas de decisões; e reitera a visão de portfólio, no que respeita a aplicação da gestão de riscos em todos os níveis organizacionais (COSO, 2017; TCU, 2022). Para Prewett e Terry (2018), ao integrar a gestão de risco na definição da estratégia, governança e cultura, o novo modelo ajuda as entidades a atingirem um elevado nível de maturidade na liderança de eventos adversos. Entretanto, não obstante as suas inovações e melhorias, o *framework* é criticado por ser mais complexo, de estrutura confusa, de pouca orientação operacional e de difícil compreensão em relação ao de 2004.

Posto isso, denota-se a pertinência da gestão de riscos nas organizações, não só por permiti-las a anteciparem-se dos eventos adversos, mas, sobretudo, pela oferta de artifícios que as propiciem a cumprir seus planos e visões. Aliás, para o COSO (2004), a premissa da gestão de riscos é que toda a organização exista para gerar valor a si mesma e a todas as partes interessadas, por meio do alcance de melhores resultados e evitação de prejuízos. Secundando, Pinho e Bezerra (2015) pontuam que as entidades estão sujeitas a enfrentar incertezas, sendo que o desafio dos seus administradores é determinar até que ponto as aceitar, assim como definir como elas podem ser tratadas por forma a não comprometer as estratégias, os objetivos e as

metas estabelecidos. Prewett e Terry (2018), por sua vez, entendem que uma boa gestão de risco ajuda as entidades a acederem ao capital, permitindo-as a implementar suas estratégias e a fazer investimentos que aumentam o seu valor e o dos *stakeholders*.

Assim, além dos modelos COSO-IC (1992, 2013) e COSO-ERM (2004, 2017), existem a nível mundial muitos outros *frameworks* de gestão corporativa dos riscos, definidos com o mesmo intuito de preparar as entidades para se precaverem de adversidades e aproveitarem as oportunidades na criação e geração do valor que almejam. A Tabela 5 descreve, de forma resumida, alguns dos outros modelos de gestão de riscos mais referenciados.

Tabela 5  
Outros *frameworks* de gerenciamento de riscos corporativos

Modelo	País	Descrição
<b>The Orange Book Management of Risk</b> (2001, aprimorado em 2004)	Reino Unido	Foi adotado como principal referência do programa governamental de GR no seu país, compatível com os padrões internacionais. Defende que os riscos devem ser gerenciados a três níveis interdependentes (representados por meio de numa pirâmide), onde: (1) no nível estratégico será estabelecido o programa do governo/instituição, os objetivos e as prioridades para alocação de recursos; (2) no nível de programas decide-se sobre a implementação dos programas definidos; e (3) no nível de projetos serão executados os projetos e as atividades, consentâneos aos objetivos definidos no primeiro nível. As lideranças dos três níveis devem estar capacitadas e motivadas para colocar os processos em prática. Para o <i>Orange Book</i> a aceitação de riscos deve considerar critérios como: apetite a risco (definido pela alta gestão), apetite a risco delegado (definido nas unidades e divisões) e apetite a risco de projeto (definido para projetos específicos). Esta cascata de apetites permite que os gestores aceitem altos riscos, com possibilidades de altos retornos.
<b>ISO 31000</b> (2009, aprimorado e revogado em 2018)	Reino Unido/ Suíça	Para este modelo, a GR depende de seis etapas interdependentes: (1) comunicação e consulta, referente à reunião com especialistas de cada setor de risco, colheita de opiniões, partilha de informações e criação de inclusão entre os afetados pelo eventos de risco); (2) definição do contexto interno e externo, escopo e critérios de GR; (3) avaliação do risco; (4) tratamento do risco; (5) monitoramento e análise crítica; e (6) registro e relato, referente à documentação e divulgação dos resultados da GR. O ISO-31000 também estabelece oito princípios, todos em torno do propósito de criação e proteção do valor das entidades por meio da GR: (1) a GR é parte integrante de todas as atividades organizacionais; (2) uma abordagem estruturada e abrangente da GR permite consistência e comparabilidade dos resultados obtidos nos setores afetados; (3) o processo de GR é dinâmico, personalizado e proporcional ao contexto e objetivos; (4) o envolvimento das partes interessadas pela GR possibilita a consideração de seus conhecimentos e percepções; (5) a GR responde tempestivamente aos eventos, face ao seu dinamismo na adaptação ao contexto; (6) a GR se baseia nas melhores informações disponíveis (opiniões de especialistas, dados históricos, projeções etc.); (7) o comportamento e a cultura organizacional influenciam a GR em cada estágio; e (8) a GR é sucessivamente melhorada por meio do aprendizado e das experiências. A versão de 2018 aprimora alguns conceitos com vistas a adaptação do modelo à evolução do mercado, à emergência de novos riscos e à maior complexidade dos sistemas económicos, no exemplo da moeda digital, que adiciona um novo tipo de risco para as organizações.
<b>The Three Lines of Defense in</b>	EUA	Da autoria do IIA, o modelo traduz uma forma de melhoria da comunicação na GR e controle, por meio da definição clara de papéis, evitando duplicações de tarefas. Assim, o <i>framework</i> define três linhas interdependentes dentro da estrutura

<b>Effective Risk Management and Control</b> (2013, atualizado em 2020)	organizacional, das quais duas são de GR, diretamente subordinadas à alta gestão, e uma de auditoria interna, com independência de atuação. Os papéis da 1ª linha consistem em: liderar e dirigir operações de GR; estabelecer diálogo contínuo com os órgãos de governança, reportando planos, metas e riscos; e implementar os controles e respectivas correções de deficiências. A 2ª linha, a inteligência do risco e controle, é composta por profissionais de <i>staff</i> (especialistas em controles, risco financeiro, <i>compliance</i> etc.) e apoiam nos papéis da 1ª linha, questionando e fornecendo <i>expertise</i> , supervisão e monitoramento. A 3ª linha avalia a 1ª e 2ª linhas sobre a eficácia dos processos e assessora os órgãos de governança sobre a GR e controle. Esta linha presta contas ao CA, por meio da alta gestão e do comitê de auditoria, órgãos dos quais recebe orientação, supervisão e recursos. Adicionalmente, o modelo define como papéis para os órgãos de governança (CA, comitê de auditoria, etc.): o asseguramento da integridade, transparência e <i>accountability</i> ; e para os provedores externos (reguladores e auditores): a proteção dos interesses dos <i>stakeholders</i> por via regulatória e de complemento às avaliações internas a pedido da gestão ou dos órgãos de governança, respetivamente.
<b>INTOSAI GOV-9100</b> (2004, complementado pelo <b>GOV-9130 em 2007</b> )	<p>Embasaado no COSO, o modelo define os princípios da GR aplicáveis às entidades do setor público e fornece a base sobre a qual o processo deve ser avaliado. O modelo <i>Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector</i>, de 2004, é baseado no COSO-IC, sendo que o <i>Further Information on Entity Risk Management</i> tem como base o COSO-ERM. Portanto, os INTOSAI têm estrutura semelhante aos COSOs, com adaptações da linguagem e do contexto por forma a adequá-los ao setor público. Não obstante, existem pequenas dissemelhanças, como: a descrição dos papéis de todos os envolvidos no controle interno e na GR; a listagem de riscos mais comuns no setor público; bem como a definição pelo modelo INTOSAI-9100 da <i>accountability, compliance, operations e safeguarding resources</i> como objetivos organizacionais, ao contrário do COSO-IC que elenca <i>operations, reporting e compliance</i>.</p>
<b>Acordos de Basileia: I</b> (1988), <b>II</b> (2004) <b>III</b> (2010)	<p>Trata-se de uma série de recomendações específicas do setor bancário, mas que alguns dos seus procedimentos são adaptados em outras organizações, incluindo no setor público. Essencialmente, elas visam assegurar a regulação, supervisão prudencial e busca por maior estabilidade e menor risco nas atividades bancárias, evitando o colapso de sistemas financeiros. Os modelos foram motivados pela verificação de crescimentos excessivos de valores nos balanços dos bancos, contra uma queda na qualidade dos recursos próprios destinados a cobertura de riscos, isto é, ausência de reservas para enfrentar eventuais crises de liquidez. Os acordos fundamentam-se em três pilares: (1) exigências mínimas de capital para riscos operacionais, de crédito e de mercado; (2) revisão e avaliação do capital dos bancos; e (3) disciplina no mercado financeiro.</p>
<b>Risk Management Standard</b> (2003)	<p>De autoria da <i>Federation of European Risk Management Associations</i>, o modelo é subscrito por 22 associações europeias promotoras do uso da GR pelas organizações em geral, independentemente da sua natureza, tamanho ou perfil. Os seus princípios e orientações assemelham-se muito às prescritas pelos COSOs e pelos <i>Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control</i>. Destacam-se como seus principais princípios: o aumento da probabilidade de sucesso no alcance dos objetivos por via da GR, a necessidade de separação clara dos papéis e responsabilidades entre gestores, órgãos de apoio à GR e auditores internos; e a superintendência do processo de GR pela alta administração.</p>
<b>COBIT- Control Objectives for Information and Related Technologies: I</b> (1996), <b>II</b> (1998), <b>III</b> (2000), <b>IV</b> (2005), <b>IV.1</b> (2007),	<p>Desenvolvido pela <i>ISACA-Information Systems Audit and Control Association</i>, trata-se de um modelo completo para a gestão corporativa de TI, de acordo com os padrões internacionais de controle, segurança e auditoria de TI. Inicialmente, em 1996, visava ajudar os auditores financeiros a lidar com ambientes de TI. Hoje apoia também as altas direções e demais gestores no desenvolvimento, implementação, avaliação e monitoramento da GR de TI, a fim de melhorar a gestão da informação. Tal como o COSO, até a versão IV.1., o modelo era representado por um cubo tridimensional em que na face frontal constavam os processos de TI (domínios, processos e atividades); na face superior os requisitos do negócio (eficiência, confidencialidade, integridade, disponibilidade, conformidade e confiabilidade); e na face lateral os recursos de TI (aplicações, infraestrutura, informação e pessoas).</p>

V (2012), VI (2019)	Enquanto a versão de 2012 elenca cinco princípios (atender às necessidades das partes interessadas, cobrir a organização de ponta a ponta, aplicar um modelo único integrado, permitir uma abordagem holística, distinguir a governança da gestão), a de 2019 adiciona mais um (adaptação às necessidades corporativas) e reformula a redação dos restantes, atualizando-a, sem sair do escopo da versão anterior. Embora o COBIT esteja voltado para TI, as atividades de GR recomendadas conectam-se às dos demais modelos. O uso do <i>framework</i> não só é importante na otimização de investimentos em TI, como melhora o ROI nas organizações e fornece KPI.
------------------------	--

**Legenda:** GR=Gestão de Riscos; TI=Tecnologias de Informação; CA=Conselho de Administração; ROI=*Return On Investment* (Retorno do Investimento); KPI=*Key Performance Indicators* (Métricas-Chave de Desempenho).

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de ISO (2009); ISO (2018); CGU (2021); IIA (2013); IIA (2020a); INTOSAI (2004); INTOSAI (2007); ISACA (2012); Souza e Macedo (2021); TCU (2022).

De forma geral, existe uma relação entre todos os modelos de gerenciamento de riscos, que, inclusive, em muitos aspetos se complementam. Segundo Araújo (2019), em linha com o TCU (2018), além de assumirem que a implementação da gestão de riscos não é garantia total de sucesso, os modelos convergem no enfoque à necessidade de aproveitamento das oportunidades afora dos riscos, de implantação de políticas dinâmicas de gestão de riscos nas instituições em suas rotinas de trabalho e de associação dos riscos com objetivos e estratégias.

Os modelos COSO (IC e ERM), devido à completude das suas abordagens, são considerados como principais referências de controle interno e de gestão de riscos em perspectiva corporativa, adotadas por milhares de organizações em todo o mundo, quer no âmbito da gestão quanto da fiscalização (Pinho & Bezerra, 2015; Oliveira *et al.*, 2015). Ademais, muitos dos outros *frameworks* se fundamentam neles, propiciando a retro mencionada complementaridade de suas abordagens. Ou seja, devido a ampla aceitação dos modelos, eles se tornaram os responsáveis pela harmonização universal dos conceitos, princípios, orientações e procedimentos de gestão de riscos nas organizações (TCU, 2022). Moçambique reconhece os modelos do COSO, ao definir procedimentos de AIBR no RAAISP e no MAI; ao assumir neste último diploma legal que os modelos em alusão são os mais amplos e aceites; bem como ao subscrever às normas do IIA, *sponsor* do COSO e emissor dos padrões internacionais de auditoria interna (Diploma Ministerial nº 10, 2021; Decreto nº 81, 2019).

## 2.2.2 Principais Riscos Inerentes à Segurança Social

Todas as organizações, públicas, privadas ou não-governamentais, independentemente da sua dimensão, estão expostas a algum tipo de risco. Para o caso das entidades governamentais como um todo, atendendo ao padrão da prestação de serviço público, a INTOSAI (2007) identifica

como principais riscos comuns: (1) as alterações económicas (menor crescimento) que reduzem as receitas fiscais e limitam o provimento de serviços úteis; (2) as perdas ou apropriações indevidas de fundos através de fraude; (3) os danos ambientais causados por falhas de regulamentação; (4) os objetivos políticos incoerentes, implicando na excedência de custos de projetos; (5) as habilidades inadequadas dos recursos humanos; (6) as falhas nas medições de desempenho; (7) as falhas na fiscalização da execução de atividades; (8) as falhas dos contratados, parceiros ou outras agências públicas; (9) as falhas na pré-avaliação de projetos inovadores; e (10) os riscos técnicos.

As normas moçambicanas classificam os riscos corporativos de acordo com a sua origem, objetivos afetados e natureza. Na primeira classificação os riscos são agrupados em: internos (resultantes de fatores que se tenha a possibilidade de controlar, no exemplo da fiabilidade dos sistemas financeiros das entidades); externos (resultantes de fatores majoritariamente fora do controle das entidades, no exemplo de crise económica nacional); e do ambiente envolvente (quando, sendo externos, as entidades tenham a possibilidade de influenciá-los, no exemplo de défice de mão-de-obra qualificada). Quanto aos objetivos, os riscos podem ser operacionais (quando afetem de forma direta a eficiência e eficácia das operações); de conformidade (quanto possam implicar no incumprimento de normas); ou de reporte (quando associáveis à fiabilidade dos relatórios financeiros) (Diploma Ministerial nº 10, 2021). Concernente à classificação por natureza, por existirem muitas especificidades em função dos segmentos corporativos, focar-se-á nos riscos inerentes à SSO, discutidos a diante, nesta seção.

As fontes de risco, entendidas como elementos tangíveis ou intangíveis que, individualmente ou em conjunto, têm potencial intrínseco para originar um evento negativo, são as chaves para a identificação das causas dos riscos, independentemente da classificação a estes dada (Oliveira *et al.*, 2015). A CGU (2017) agrupa as fontes em sete categorias: processos (quando os riscos são decorrentes de diretrizes estratégicas, métodos, procedimentos, segregações das funções, rodízio do pessoal etc.); pessoas (quando decorram da conduta humana, suas competências, habilidades etc.); ambiente externo (quando provenham de fenómenos incontrolláveis como: desastres, conjunturas político-económicas, novas normas, desenvolvimento tecnológico, imprevisibilidade de fornecedores etc.); infraestrutura física (quando resultantes de inexistência de controle dos acessos físicos, localização inadequada de instalações etc.); infraestrutura tecnológica (quando decorrentes de obsolescência dos *softwares*, falta de *backups*, *firewalls* contra *hackers* etc.); governança (quando derivem da centralização ou descentralização

excessiva de funções, falta de estratégia de avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação da gestão, deficiências no fluxo informacional etc.); e planejamento (quando resultem da falta de planejamento, sua elaboração sem embasamento técnico ou em desacordo com objetivos e estratégias). O desconhecimento das fontes de riscos e, por consequência, das suas causas, condiciona a maturidade da gestão de riscos.

Por parte dos fundos de pensões, na visão de Guiotti, Costa e Botelho (2020), a gestão de riscos objetiva, primeiramente, minimizar a possibilidade de incumprimento dos compromissos com pensões e, posteriormente, garantir a melhor rentabilidade do excedente. Dessa forma, a correta identificação e classificação dos riscos, o conhecimento das fontes e causas da sua origem, bem como a sua gestão integrada por parte das entidades gestoras dos fundos de pensões tornam-se fundamentais. A premência de uma gestão sólida dos riscos nas entidades de SSO é reforçada por Boulier e Dupré (2003), justificando-a pelo fato de essas entidades administrem recursos de terceiros, exigentes por transparência e responsabilidade na busca por equilíbrio atuarial, manutenção de investimentos e proteção do seu patrimônio.

Estudos sobre a natureza dos eventos incertos que envolvem a segurança social tipificam-nos em: risco de mercado, de crédito, de liquidez, operacional, legal, conjuntural, estratégico/de governança, atuarial, de terceirização, de imagem e fiscal (Marshall, 2002; Guiotti *et. al.*, 2020; Fernandes, 2000; Baer, 2015; Kataoka, 2011; Paulo *et. al.*, 2007; MEF (2020). O último risco mencionado decorre da legislação moçambicana, associada à Direção de Gestão de Riscos (DGR), criada em 2015 e que a partir de 2018 divulga Relatórios de Riscos Ficais. Estes documentos, ciclicamente, têm classificado a previdência social de Moçambique como um segmento de risco fiscal em potencial (Diploma Ministerial nº 116, 2015; MEF, 2020; 2021). Na Tabela 6, apresenta-se a caracterização dos principais riscos inerentes à SSO mencionados.

Tabela 6  
**Principais riscos inerentes à segurança social**

<b>Tipo de Risco</b>	<b>Descrição</b>
Risco de mercado	Exposição às flutuações dos valores de ativos e da carteira de investimentos, resultantes de variações de taxas de juros, preços, câmbio e <i>commodities</i> .
Risco de crédito	Exposição à inadimplência dos tomadores de recursos. Possibilidade de perdas decorrentes do incumprimento dos contratos com os fundos de SSO pelas contrapartes, no exemplo de empréstimos, financiamentos, títulos de operações financeiras etc.
Risco de liquidez	Possibilidades de falta de caixa necessário para honrar obrigações financeiras assumidas.
Risco operacional	Vulnerabilidade a falhas que impactem nas operações internas, no exemplo de obsolescência, desatualização, insegurança ou falhas nos equipamentos e sistemas tecnológicos; ineficácia dos controles internos; falta de especialização do pessoal; erros na escrituração de transações ou no pagamento de pensões; fraudes etc..

Risco legal	Exposição à inobservância de normas e procedimentos nas transações, culminando em processos graciosos ou contenciosos que levem a penalidades imputáveis aos fundos de pensões.
Risco conjuntural	Maior susceptibilidade à influência de mudanças políticas, sociais, econômicas ou culturais nos países.
Risco estratégico ou de governança	Vulnerabilidade a adversidades decorrentes da concentração de poderes, falta de segregação de funções e desincentivo às decisões colegiadas. Este risco é associado à concepção do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015) de que a gestão de riscos, indispensável à efetiva tomada de decisões, fortalece a governança, através da melhoria dos controles, prestação de contas, aumento da transparência e responsabilidade corporativa.
Risco atuarial	Relacionado às expectativas futuras em relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade. Este risco é referente à susceptibilidade de perda do equilíbrio atuarial, situação em que há aumento exponencial da população pensionista em detrimento da contribuinte ou vice-versa.
Risco de imagem	Exposição a danos reputacionais das entidades junto a contribuintes, órgãos reguladores, parceiros etc.; falta de transparência (divulgação interna e externa de informações relevantes); falhas no <i>marketing</i> .
Risco de terceirização	Possibilidade de perdas decorrentes da transferência da gestão e operação de processos internos para outras entidades.
Risco fiscal	Representa os fatores que contribuem para o desvio dos resultados fiscais dos governos às respectivas projeções econômicas. Em Moçambique, associa-se ao risco atuarial, às políticas governamentais de aposentações compulsivas e de redução de contratações, que elevam as pressões orçamentárias.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Marshall (2002); Guiotti *et al.* (2020); Fernandes (2000); Baer (2015); (Kataoka, 2011); (Paulo *et al.*, 2007); MEF (2020; 2021).

De acordo com a ISO (2009), a gestão de riscos possibilita às organizações o aumento da probabilidade de atingimento de objetivos; o aperfeiçoamento da identificação de oportunidades e ameaças; o aprimoramento do reporte de informações financeiras; o estabelecimento de uma base confiável para a tomada de decisões e adequação dos controles; o melhoramento da governança; a minimização de perdas; e a alocação e utilização efetiva dos recursos. Para Klein (2020), a gestão de riscos permite maior transparência e *accountability*, ao aprimorar o *reporting* e a confiança dos *stakeholders*. Desse modo, atendendo a gama de riscos a que os fundos de pensões estão expostos, as suas entidades gestoras precisam implantar sistemáticas que reduzam adversidades, criem e agreguem valor a si e aos seus contribuintes (INTOSAI, 2007). Aliás, na mesma linha, Guiotti *et al.* (2020) pontuam como sendo obrigatória a avaliação, mensuração e gestão correta de todos os riscos aplicáveis aos referidos fundos, de modo a se proteger o seu patrimônio e o dos seus assistidos. Portanto, tanto os gestores quanto aos auditores internos, em serviço nas entidades que gerem fundos de SSO, devem executar com precisão as atividades de inventariação e avaliação de todos os riscos discutidos, respondendo-os em função da maior severidade apurada na combinação das variáveis: impacto e probabilidade (IIA, 2012b).

### 2.3 Auditoria Interna no Setor Público

O surgimento da auditoria interna remonta desde a primeira metade do século XX, tem origem no setor privado e pospõe a auditoria externa surgida na Inglaterra por volta do século XIII e mais desenvolvida no século XVIII. Tal desenvolvimento foi bastante influenciado pela revolução industrial, pelo advento de grandes companhias e pela necessidade dos investidores de acompanharem os seus capitais e as respectivas taxações (Cordeiro, 2012; Souza, Dyniewicz & Kalinowsk, 2010), fato este que exigia que as demonstrações contábeis fossem examinadas por um profissional soberano e de elevada capacidade técnica (Pinho & Bezerra, 2015). Não obstante, há também escritos sobre a existência de auditoria nas antigas civilizações sumérias, gregas, romanas etc., onde além de ratificar as atividades das grandes construções imperiais, era usada para confirmar os registros da coleta de impostos (Sá, 1998).

Nesse contexto, segundo Aquino *et al.* (2019), com a expansão das auditorias externas, ao mesmo ritmo das empresas de capital aberto, verificou-se que a permanência de equipes de acompanhamento das rotinas internas reduziria os custos das auditorias independentes, assim como asseguraria maior amplitude das vistorias (Silva, 2002), surgindo, dessa maneira, a auditoria interna. Para Araújo, Arruda e Barretto (2008), a auditoria interna nasceu após a crise de 1929 nos EUA, quando foi instituído o *Comité May*, grupo de trabalho que definiu como mandatória a auditoria independente aos demonstrativos das empresas cotadas na bolsa, face às inconsistências que os caracterizavam. Verificado que tal demandava profundos conhecimentos das entidades, foram sendo designados funcionários internos para auxiliarem os auditores externos. No entanto, não se pode descurar também a concepção de Lélis e Pinheiro (2012), que atribui as bases para o surgimento da auditoria interna à Teoria da Agência, pioneiramente proposta por Berle e Means (1932). Em 1941, a auditoria interna teve seu marco principal com a fundação do IIA, tornando-se numa profissão distinta, de avaliação independente e contínua à todas as atividades organizacionais e de emissão de recomendações à direção (Asare, 2009).

A nível do setor público, a auditoria interna insere-se em qualquer situação onde governos e entidades públicas diversas são responsáveis pelo uso dos recursos derivados de tributação ou de outras fontes cuja finalidade seja a prestação de serviços públicos aos cidadãos. Essas entidades têm a obrigação de prestar contas da sua gestão e desempenho àqueles que proveem os recursos, bem como àqueles que dependem dos serviços prestados. Assim, a auditoria do setor público ajuda na criação de condições e no fortalecimento da expectativa de que as

entidades governamentais desempenhem as suas atribuições de forma efetiva, ética e em conformidade com as normas aplicáveis (Lins, 2019; CGU, 2017).

Do ponto de vista conceitual, a auditoria interna no setor público não se distancia do setor privado (Oliveira, Gomes & Machado, 2015). É concebida como uma atividade de avaliação independente, objetiva e de consultoria, projetada para a agregação de valor e melhoria das operações das organizações, ao proporcionar à gerência a garantia de que controles adequados encontram-se implantados e permitem, de forma oportuna, detectar e corrigir falhas. Ela ajuda as entidades no atingimento dos seus objetivos, trazendo uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia do gerenciamento, controle e governança dos riscos (IIA, 2022a). A auditoria interna fortalece o controle interno das entidades, fornecendo meios à gestão para averiguar o andamento do sistema contábil, a coerência legal dos procedimentos, a gestão administrativa e patrimonial, assim como o cumprimento das políticas definidas pela administração (Batista, 2011).

O modelo *The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control* concebe a auditoria interna como sendo a terceira linha do cordão que protege as organizações da exposição a riscos, depois da primeira linha composta pela alta administração e da segunda pela *expertise* e assessoria técnica em diversas matérias relacionadas à gestão do risco. Assim, a auditoria, além de incentivar a comunicabilidade entre as três linhas e entre estas e os órgãos de governança, impulsiona a prestação de contas por meio das suas avaliações e assessorias sobre a eficácia do gerenciamento de riscos e dos controles internos, das quais recomenda a implementação de salvaguardas necessárias (IIA, 2020a). Por seu turno, os *frameworks* do COSO enquadram a auditoria interna num componente transversal e interveniente em todos os restantes componentes do modelo: o monitoramento. Este complementa as atividades contínuas da administração, ficando responsável pela fiscalização da operacionalidade dos controles existentes e da gestão dos riscos na entidade, por meio de avaliações sistemáticas à confiabilidade das informações financeiras e não financeiras, à integridade das operações e ao cumprimento das leis (COSO, 2004).

A INTOSAI (2013), em referência às *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI 100), padrões por si desenvolvidos, define, à nível do setor público, três principais tipos de auditoria: financeira, operacional e de conformidade. A primeira visa determinar se a informação financeira da entidade é apresentada conforme a estrutura de relatório financeiro

aplicável, buscando evidenciar se tal informação está livre de distorções motivadas por erros ou fraudes. O seu objeto é a posição financeira, o desempenho, o fluxo de caixa e outros elementos reconhecidos, mensurados e evidenciados nas demonstrações financeiras.

A auditoria operacional ou de resultados vai para além da financeira, ao focar em aspetos de natureza econômica. Busca verificar se os princípios de economicidade, eficiência e efetividade foram obedecidos por organizações, programas ou atividades, numa relação de *accountability*. Devido à amplitude deste tipo de auditoria, o seu objeto é variável em função dos objetivos definidos, podendo incluir informações financeiras e não financeiras, atividades ou programas específicos (Araújo, 2004). Na visão de Marques e Almeida (2004), a auditoria operativa ou dos 3E's (eficiência, eficácia e economicidade) tem um papel relevante nos novos contornos da gestão pública, uma vez que introduz melhorias na gestão por objetivos. No que concerne à auditoria de conformidade ou *compliance*, ela avalia a observância das leis estabelecidas para as diversas atividades, isto é, se as transações financeiras e demais informações, incluindo as de conduta dos agentes públicos, cumprem integralmente as normas que regem a entidade auditada. O objeto desta auditoria depende do escopo definido, podendo ser atividades, transações, informações financeiras etc. (Lins, 2019; INTOSAI, 2013).

No setor público, a auditoria interna possui estreita conexão com as reformas aos modelos de gestão pública. Ou seja, em contextos de remodelações na administração pública, os procedimentos de fiscalização vigentes tendem a se mostrar insuficientes, demandando por instalação de novos mecanismos de controle (Marques & Almeida, 2004). Lapsley (2008), na mesma linha de pensamento, refere que as práticas modernas de gestão pública impõem a assumpção de uma mentalidade de auditoria virada para o futuro. Dessa forma, haverá uma migração do foco dado pela gestão e fiscalização públicas aos processos (rotinas internas) para um enfoque mais virado a objetivos (resultados) (Bevir, 2010).

Após a II Guerra Mundial e em consequência da devastação por si criada, muitos estados assumiram um papel assistencialista, fato que implicou na elevação exponencial de gastos públicos e na ineficiência de suas administrações públicas (Fernandes, Borges & Leite, 2017). Apesar de terem adotado o modelo burocrático de Max Weber, que moderava essa perspectiva patrimonialista estatal, a máquina administrativa continuava inflexível. Segundo Mattos e Vasconcelos (2008), a hierarquização excessiva que diluía o sentido de responsabilidade coletiva estatal e propiciava inflexibilidade, assim como a rigidez que implicava na negligência

a tarefas públicas não programadas, eram algumas das fragilidades do modelo burocrático *weberiano*. Posto isto, por volta da década de 1980, período marcado por crises e elevados endividamentos públicos quase generalizados, começaram a surgir reformas administrativas profundas, conhecidas como *New Public Management* ou modelo gerencial de gestão pública (Arruda, 2010; Lins, 2019; Fernandes *et al.*, 2017). Tais reformas, com implicações profundas também no campo económico, conhecidas como neoliberalismo, incluíam privatizações, desregulamentações económicas e administrativas, terceirizações de serviços públicos, competição entre o privado e o público na prestação de serviços, remodelações de governos, criação de agências executivas de administração indireta, semiautonomia dos serviços públicos, tecnocratismo e maior enfoque nos *tax-payers* (Lapsley, 2008; Arruda, 2010).

Nessa perspectiva, a NPM, associada ao modelo económico neoliberal, foi implementada inicialmente na Inglaterra, pelo governo da primeira-ministra Margaret Thatcher, a qual priorizou as privatizações de empresas nacionalizadas, a introdução de limitações financeiras nas despesas públicas e cortes orçamentários nos serviços sociais, de modo a conferir mais eficiência e menos encargos financeiros ao Estado. Os EUA e o Chile, por meio dos governos dos presidentes Ronald Reagan e Augusto Pinochet, respectivamente, também seguiram as reformas britânicas. Reagan promoveu a redução dos impostos, a fim de incentivar iniciativas privadas e majorar as receitas do Estado por meio do aumento de pessoas com capacidade tributária, bem como efetuou cortes nos orçamentos de todos os programas não relacionados à defesa. Pinochet, por seu turno, controlou gastos e privatizou setores decadentes, assim como reduziu a tributação, ampliando investimentos internos e externos (Pintarelli & Brandão, 2020; Talbot, 2009; Harvey, 2005). O Brasil do presidente Fernando Collor e tantos outros países afetados pela recessão económica aderiram à essas políticas como parte do Consenso de Washington, assinado em 1989 com o *International Monetary Fund* (IMF) e o *International Bank for Reconstruction and Development – World Bank* (WB), com o intuito de financiar a alavancagem dos seus indicadores macroeconómicos (Arruda, 2010; Brandão & Silva, 2017).

As reformas da NPM traduziram-se, no geral, na importação de princípios do setor privado para o setor público, com o intuito de assegurar maior transparência, fiscalização, gestão por resultados e responsabilidade na administração financeira pública (Blonski, Prates Costa & Vizeu, 2017). Tal mudança de paradigma afetou, inevitavelmente, a natureza do controle governamental, por meio da deslocação do seu foco para uma visão que acomodasse os 3E's (Kontogeorga, 2018). Na mesma linha, Azuma (2005) refere que, tendo em conta que o

aprimoramento do desempenho constitui o principal enfoque da NPM, é imperioso o aperfeiçoamento concomitante da prestação de contas, o que implica, para Lins (2019), em maior uso de mecanismos de auditoria e controle.

Em Moçambique, tal como ocorrido em outros países, a partir da segunda metade da década de 1980, iniciaram-se reformas profundas nas estruturas macroeconômica e de gestão pública, que se encontravam bastante fragilizadas (Simione, 2014). O excessivo burocratismo, a centralização do poder e a predominância do modelo de Estado socialista *welfare state*, implementados logo após à independência do colonialismo de Portugal em 1975, mostravam-se como as principais causas do desgaste estrutural da economia e da administração pública moçambicanas (Hanlon, 1991). Assim, por imposição de instituições financeiras internacionais como IMF e WB, às quais o país solicitou financiamento em face da crise financeira, econômica e administrativa em que se encontrava, passou a adotar o modelo econômico neoliberal, começando dessa maneira a dar os primeiros passos rumo à modernização da sua gestão pública.

Pode-se destacar como principais instrumentos das reformas ao aparelho do Estado moçambicano: (1) o Programa de Reabilitação Económica de 1986, (2) o Programa de Reabilitação Económica e Social de 1987, (3) a Constituição da República de 1990; (4) o Programa de Reforma dos Órgãos Locais de 1992, culminada com a revisão pontual da Constituição em 1996 e implantação das autarquias locais em 1997, e (4) o estatuto próprio da IGF de 1999, que desconcentrou as funções de controle, inspeção e auditoria financeira pública. Estes instrumentos implicaram, respectivamente, em privatizações de empresas estatais, redução do intervencionismo estatal na economia, implantação do multipartidarismo, estado de direito democrático e separação de poderes, descentralização administrativa e autonomia na fiscalização dos gastos públicos (Abrahamsson & Nilsson, 1994, Simione, 2014; Decreto n° 40, 1999). A partir dos anos 2000, com a instituição da Estratégia Global da Reforma do Setor Público (EGRSP), foram consolidadas as reformas normativas e institucionais iniciadas, no âmbito da NPM, com maior impacto nos procedimentos de planejamento, execução, controle e fiscalização (CIRES, 2001).

Como se pôde depreender, as reformas na administração pública tiveram repercussão na atividade de auditoria interna governamental, quer em Moçambique quanto em outros países. Dessa forma, em consonância com as novas tendências da gestão pública, culminadas com a

passagem da administração burocrática *weberiana* para a administração compenetrada nos resultados, a auditoria interna também vem migrando da tradicional, focada em *compliance*, processos e controles internos, para a baseada em riscos e controles relevantes (Gonçalves, 2008; Cicco, 2006). De acordo com Asare (2009), até meados do século XX, os auditores internos ocupavam-se da verificação de registros, conformidade legal, detecção de irregularidades financeiras e penalizações, típico da rigidez do modelo burocrático de gestão pública. Entretanto, atualmente, os auditores mudaram de paradigma e realizam auditorias de desempenho, inspiradas em pressupostos da NPM: eficiência, economicidade, efetividade, boas práticas de gestão, qualidade dos serviços prestados e alcance de metas (Gomes, 2002).

A lei moçambicana do SISTAFE, que vigorou de 2002 a 2020, estabelecia dentre os fins da auditoria interna: a fiscalização da correta utilização dos recursos públicos, a verificação da exatidão dos dados contábeis e a verificação do cumprimento de normas e procedimentos (Lei nº 9, 2002). No entanto, a norma que a revogou, passou a conceber, como objetivos da auditoria interna, a agregação de valor às instituições por meio de avaliações e consultorias baseadas em risco, e o auxílio no alcance de objetivos e na melhoria dos processos de gestão de risco (Lei nº 14, 2020). Percebe-se na nova lei do SISTAFE uma orientação ao novo paradigma, de auditorias de desempenho, guiadas pelos princípios da NPM.

Em outra perspectiva, a mudança do foco da auditoria interna foi também motivada pela evolução da vida económico-social mundial e pelo aumento da intensidade do trabalho, que fizeram com que atividades de risco se tornassem inevitáveis e previsíveis, bem como com que a detecção e atenuação dos riscos se tornassem mandatárias. Dessa forma, a partir da década de 2000, por influência do desenvolvimento dos ambientes corporativos e dos escândalos financeiros que culminaram com a Lei SOX nos EUA, foram desenvolvidos novos métodos de medir e gerir os riscos. Tal fez com que a abordagem e a metodologia de auditoria interna utilizadas até então fossem modificadas, pioneiramente no setor bancário e posteriormente para outros setores privados e públicos, passando a concentrar recursos nas áreas com composição mais elevada do risco (Benli & Celayir, 2014). De acordo com Roth (2002), a partir da Lei SOX, os auditores internos mudaram sua abordagem do confronto para a parceria, do controle para o risco, bem como adicionaram a consultoria à mera avaliação. Assim, as atividades de auditoria interna e de gestão do risco, que eram consideradas independentes umas das outras, passaram a interagir e a partilhar resultados, criando mais valor às organizações (Griffiths, 2015).

A AIBR consiste em uma abordagem sistemática para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança corporativa nas organizações (Pinho & Bezerra, 2015). Para Griffiths (2015), trata-se de uma metodologia que visa fornecer opinião independente e objetiva à gestão da organização sobre se os seus riscos estão sendo geridos a níveis aceitáveis. Ela foca nos riscos, aplicando os procedimentos e técnicas de auditoria somente em processos cujos riscos identificados, prejudiciais ao atingimento dos objetivos e metas da entidade, sejam mais significativos. A finalidade deste modelo de fiscalização, orientado para o presente e o futuro, para causas e não consequências, é antecipar-se na prevenção dos riscos logo na sua origem. À vista disso, a AIBR difere da auditoria tradicional, que é orientada para o passado, ao focar-se na aplicação dos testes de auditoria em todos os controles implantados na entidade, com a finalidade de inspecionar e detectar problemas já ocorridos nas rotinas internas. Entenda-se tais testes como o conjunto de observações, exames de evidência, análises documentais, indagações ou reexecuções dos fluxos operacionais do objeto auditado, realizados pelos auditores com a finalidade de verificarem a funcionalidade dos controles (Pommerening & Becke, 2011; Oliveira *et al.*, 2015; CGU, 2917).

Para escarpelizar ainda mais as dissemelhanças existentes entre os dois paradigmas de auditoria, Griffiths (2015) pontua que, enquanto a auditoria tradicional inicia com o mapeamento dos processos e dos controles, a AIBR mapeia primeiramente o universo de riscos. A AIBR atenta-se à avaliação dos riscos significantes, aqueles cuja materialização pode causar grande impacto adverso à consecução dos objetivos estabelecidos pela entidade auditada (Oliveira *et al.*, 2015). Por isso, ela precisa ser flexível na execução e nas recomendações, face ao dinamismo do risco, que exige avaliações e respostas imediatas (Pinho & Bezerra, 2015). Portanto, a AIBR altera, estende e melhora a perspectiva da auditoria ao focalizar-se nas áreas auditáveis mais significativas, em função da intensidade dos riscos identificados (Cicco, 2006). Na Tabela 7 mostra-se, de forma resumida, os principais traços característicos que diferenciam a tradicional perspectiva da auditoria interna da moderna baseada no risco.

Tabela 7

**Principais diferenças entre auditoria tradicional e auditoria baseada no risco**

<b>Aspeto comparativo</b>	<b>Auditoria Interna Tradicional</b>	<b>Auditoria Interna Baseada no Risco</b>
Foco geral da auditoria	Processos ou rotinas internas, conformidade, sistemas de controle interno ( <i>compliance</i> ).	Riscos inerentes aos serviços prestados pela entidade, controles relevantes ( <i>performance</i> ).

Incidência dos testes de auditoria	Em todos os controles, no alinhamento de processos aos objetivos estratégicos, na conformidade legal e procedimental.	Nas atividades com maior criticidade do risco, nos controles específicos às atividades de elevado risco.
Essência dos resultados da auditoria	Adequação e eficácia dos controles internos (controles vigentes melhorados, novos controles implantados).	Adequação e eficácia da gestão de riscos e dos controles relevantes (mitigação de risco apropriada, novos tratamentos de risco sugeridos).
Tempo de ação da auditoria	Auditoria retrospectiva, inspectiva e virada para a detecção de desperdícios e perdas devido a falhas, erros ou fraudes.	Auditoria prospectiva, virada para a prevenção de desperdícios e perdas, alertando sobre probabilidades de falhas, erros ou fraudes.
Racionalidade dos recursos	Muito tempo e dinheiro desperdiçados. Maior parte do tempo dedicado ao mapeamento dos processos e aos testes, validações e consolidações dos controles.	Racionável tempo e dinheiro gastos. Maior parte do tempo dedicado ao levantamento e análise da informação sobre os riscos.
Espectro da atividade de auditoria	Visão restrita, mais concentrada nas áreas administrativas e financeiras.	Visão abrangente, abarcando desde as áreas administrativas, financeiras e operacionais da entidade até ao ambiente externo, em função da prevalência do risco.
Atores envolvidos	Somente auditores internos.	Equipes multidisciplinares de auditoria, envolvendo ativamente a administração e o <i>staff</i> interno de gestão de riscos.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Cicco (2006); Pommerening e Becke (2011); Benli e Celayir (2014); Pinho e Bezerra (2015); IIA (2020b); Oliveira *et al.* (2015); CGU (2017); Griffiths (2015).

A atuação dos órgãos públicos não deve se limitar na detecção e relato de incumprimentos das normas, sem procurar evitar a ocorrência de tais irregularidades. Dessa forma, entende-se que as auditorias de risco, com atuação preventiva, buscam cada vez aperfeiçoamento da administração pública, alinhado às reformas administrativas. Além do menor tempo que a AIBR demanda ao direcionar os testes de auditoria somente às atividades de maior risco, ela é eficaz e financeiramente menos onerosa que a tradicional. Para assegurar tal eficácia, na sua atuação, os auditores de risco identificam necessidades de acréscimos nos controles implantados ou de sua substituição total, antevendo respostas corretas aos eventos futuros (Cicco, 2006). Não obstante, ao longo desses trabalhos, avaliam também cenários de *over-control*, caso em que os riscos são objeto de controles desnecessários, reduzindo a quantidade de recursos despendidos (Griffiths, 2015).

Por outro lado, os auditores baseados em riscos têm melhor relacionamento com os auditados, podendo até ser vistos como aliados dos gestores, pois ao agirem de forma preventiva e ao não realçarem nos seus relatórios fraudes, desvios ou erros cometidos por aqueles, conseguem evitar desconfortos entre as partes. De forma contrária, a natureza investigativa, reativa e corretiva que caracteriza a auditoria tradicional, apresenta-se como uma forma agressiva que tem influenciado na aversão às auditorias por parte dos auditados (Pommerening & Becke, 2011).

Posição similar tem Griffiths (2015), ao pontuar que a AIBR converge os objetivos dos gestores e da auditoria no interesse comum de controlar os riscos que obstruam o alcance de objetivos, evitando confrontos emergentes do rastreio de falhas ou erros cometidos.

De acordo com Castanheira (2007), a AIBR diz respeito a uma abordagem que integra princípios de gestão de risco em todo o processo de auditoria, desde o planeamento geral, planeamentos de ações específicas de auditoria, execução e reporte, contribuindo para a eficácia da gestão do risco nas entidades. Assim, para Griffiths (2015), a metodologia da AIBR deve consistir em cinco principais funções: (1) garantir que os processos utilizados pela alta administração para identificar riscos significativos são eficazes; (2) assegurar que os riscos estão corretamente avaliados pelos gestores e permitem uma perfeita definição de prioridades em seu tratamento; (3) certificar-se de que as respostas a risco são apropriadas e estão em conformidade com as políticas internas organizacionais; (4) verificar o nível de reporte dos riscos aos diversos *stakeholders*; e (5) rever a gestão dos principais riscos de acordo com a eficácia dos controlos estabelecidos.

Dada a versatilidade e complexidade metodológica da auditoria baseada em riscos, é importante o preparo e desenvolvimento profissional contínuo dos auditores internos para a correta execução do trabalho, por meio de recrutamentos internos e capacitações em ambiente de trabalho ou recurso a *expertise* externa (Castanheira, 2007, IIA, 2020b). Marques e Almeida (2004) alinham dizendo que a auditoria interna no sector público requer profissionais de alta qualidade, com um perfil adequado à especificidade e exigência da atividade. Ou seja, além da compreensão profunda das características particulares das organizações alvas de auditoria, eles devem estar dotados de conhecimentos sobre as normas internas e internacionais para a prática profissional da auditoria (Pinheiro & Oliva, 2020). No entanto, a exigência de habilidades técnicas para enfrentar a AIBR não se deve limitar aos auditores. Na visão de Griffiths (2015), é importante também que a alta administração compreenda os riscos enfrentados pela organização e que o *staff* identifique, avalie, monitorize e comunique tais riscos com competência, de modo a permitir que os pareceres dos profissionais de auditoria interna sejam mais consistentes.

Em Moçambique, o Manual de Auditoria Interna, aprovado pelo Diploma Ministerial nº 10 (2021), concebe a avaliação do risco em todas as principais etapas de auditoria como a base de sustentação da AIBR. Esta concepção decorre do *International Professional Practices*

*Framework*, base conceitual do IIA que contém informações oficiais, orientações obrigatórias, código de ética e normas universais para o exercício da auditoria interna. Para o efeito, a alta administração deverá possuir a lista completa, estruturada de acordo com as prioridades, dos vários riscos inerentes à entidade, ou seja, um plano de gestão de riscos que servirá de base para os trabalhos da auditoria (Griffiths, 2015; Benli & Celayir, 2014). Sendo assim, a AIBR pode ser vista como uma abordagem que se utiliza da gestão de riscos já existente nas entidades a auditar, para direcionar as suas ações nas áreas de maior vulnerabilidade. Não obstante, o IIA defende que apesar de os auditores internos poderem usar as informações da gestão como fonte para a avaliação de riscos nas organizações, os mesmos deverão elaborar próprias matrizes, de modo a validar com precisão os planos elaborados pelas entidades, desde o mapeamento até as respostas que são dadas a cada risco (IIA, 2020b). Pommerening e Becke (2011) reforçam pontuando que em organizações onde o gerenciamento de riscos não é maduro, a AIBR colabora com a sua implantação, sendo que naquelas em que o mesmo se encontra consolidado, a auditoria certifica-se da sua razoabilidade.

Ressalta-se que, apesar do uso de metodologias diferenciadas, as duas perspectivas de auditoria convergem nos seus fins últimos: fornecer avaliações e consultorias independentes sobre a performance da organização, visando aumentar o valor desta. No entanto, tanto o controle interno, no qual foca a auditoria tradicional, quanto a gestão dos riscos, na qual foca a AIBR, não são capazes de garantir, em absoluto, o alcance dos objetivos institucionais (Almeida, 2012; INTOSAI, 2007). Tal se deve ao fato de ambos serem processos implementados por pessoas, sujeitas a diversos tipos de erros. Contudo, entre ambas, a AIBR mostra-se mais eficaz, na medida em que a sua metodologia permite a avaliação de riscos e de controles (TCU, 2018), contrariamente à auditoria tradicional cujo enfoque é somente nos controles internos. De acordo com Cicco (2006), tem-se, portanto, que a AIBR, ao culminar com parecer à alta administração em relação a gestão dos riscos à níveis aceitáveis do apetite definido e a operacionalidade dos controles relevantes implantados (Griffiths, 2015), agrega mais valor às organizações do que a centrada na generalidade dos controles internos.

### **2.3.1 Procedimentos de Execução da Auditoria Interna**

A execução da atividade de auditoria interna no setor público deve obedecer a uma sequência de etapas, subdivididas em microetapas e embasadas em normas locais e/ou padrões universalmente aceitos. Não obstante alguma literatura identificar três e outra cinco, para o caso

de Moçambique, o RAAISP estabelece quatro principais etapas de auditoria, todas alinhadas aos padrões do IIA: Planejamento da Ação de Auditoria, Execução da Ação de Auditoria, Comunicação de Resultados, Monitoração e Avaliação de Recomendações (Diploma Ministerial nº 10, 2021; Decreto nº 81, 2019).

A etapa “planejamento da ação de auditoria” comporta duas microetapas, a de programação da atividade e a de planejamento da ação propriamente dita, as quais devem ser concebidas de acordo com a avaliação de riscos e conformadas aos objetivos e metas das entidades auditadas. A primeira microetapa, mais geral e com horizonte temporal de um ano, diz respeito à definição, pela Unidade de Supervisão (US), das orientações metodológicas que irão embasar a elaboração dos planos anuais de auditoria interna nas diversas unidades que compõem o SAI, chamadas: Unidades Intermédias (UI) e Unidades Gestoras Executoras (UGE). Também integra a consolidação, pela mesma US, de todos os planos anuais elaborados pelas UGE, após a sua unificação pelas UI. Tal culmina com a aprovação, pela entidade governamental que tutela a US, da Programação da Auditoria Interna, que identifica atividades, objetos de auditoria, cronogramas, recursos, metas e indicadores de desempenho, passíveis de ajustes ao longo da execução, em função do volume de auditorias extraordinárias, recursos disponibilizados, mudanças conjunturais e normativas, fatores de riscos e controles internos etc. (Decreto nº 26, 2021; IIA, 2012a; IIA, 2020b).

A segunda microetapa é referente ao planejamento de ações específicas de cada auditoria a realizar, isto é, conhecimento normativo, estrutural e governativo do objeto da auditoria e definição das matérias que se pretende avaliar. Especificamente, consiste no levantamento preliminar da entidade, análise dos principais riscos, controles existentes e histórico de auditorias internas e externas, com vistas a definir o objetivo da auditoria e delimitar o respetivo escopo. Também determina os testes e técnicas de auditoria a serem executados, fixa os prazos e os recursos necessários, define a equipe de auditoria, o respetivo supervisor e suas responsabilidades. A identificação dos riscos poderá ser com recurso a entrevistas com gestores e colaboradores, *checklists*, análise causa-efeito, *brainstorming*, análise SWOT-*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* etc. O planejamento deve ser feito de tal forma que se possa reduzir o risco de auditoria, referente à probabilidade de as avaliações a serem feitas se embasarem em informações enfiadas de erros significativos ou irregularidades não detectáveis na execução da auditoria, induzindo à emissão de opinião do auditor inapropriada. Ou seja, reconhecendo-se a limitação da auditoria em produzir constatações absolutamente

certas, um planejamento consistente minimizará tal imprecisão. Todos os procedimentos elencados culminarão com a elaboração do plano da ação de auditoria e do respectivo programa de trabalho, somente executáveis após aprovação pelo responsável da unidade de auditoria, e também sujeitos a adaptações durante a sua execução (Decreto nº 81, 2019; Diploma Ministerial nº 10, 2021; INTOSAI, 2013; Benli & Celayir, 2014).

De acordo com CGU (2017), o planejamento da ação de AIBR implica no entendimento profundo da unidade a auditar e no alinhamento da auditoria ao planejamento estratégico daquela. Facilita o conhecimento das expectativas da alta administração e dos *stakeholders*, a avaliação da maturidade da gestão de riscos e a definição do universo de auditoria (IIA, 2020b). Corroborando, o Diploma Ministerial nº 10 (2021) estabelece que, no planejamento da auditoria, é necessário que antes de avaliar e/ou construir as matrizes de risco, o auditor conheça os controles existentes, as denúncias ou investigações já realizadas sobre a entidade, assim como a sua principal atividade, suas estratégias, objetivos e metas. Para Johnstone *et al.* (2013), o nível de conhecimento da auditada constitui uma das premissas chaves para que os auditores realizem com sucesso a AIBR, podendo-se recorrer à heterogeneidade das equipes ou à sua prévia capacitação com vistas a lhes traduzir as especificidades de cada objeto de auditoria.

A etapa “execução da ação de auditoria”, impreterivelmente deve ocorrer nas instalações do objeto a auditar, até porque, de acordo com Griffiths (2015), a verificação física, no terreno, confirma a correlação do que é dito ou escrito com o que realmente acontece. Esta fase corresponde a colocação em prática do programa de trabalho definido na fase de planejamento. É aqui onde são coletados os dados amostrais, aplicados os testes ao tratamento dos riscos e dos controles implantados, anotadas as constatações que respondam aos propósitos planejados, e formuladas as conclusões (opinião da auditoria). As constatações devem se alicerçar em evidências inequívocas, fidedignas, relevantes e documentáveis, por forma a evitar a distorção da opinião final do auditor (Cicco, 2006; IIA, 2012a; INTOSAI, 2013; Decreto nº 26, 2021). O chefe da equipe de auditoria e/ou supervisor deverá validar as conclusões obtidas, confirmando a consistência das evidências que as suportam. Nesta etapa da auditoria, as amostras, testes e técnicas planejados inicialmente podem ser reformulados, como consequência da reavaliação da gestão de riscos e do levantamento mais profundo do sistema de controle interno (Diploma Ministerial nº 10, 2021; IIA, 2020b).

Ao longo da execução dos trabalhos, é importante que exista diálogo permanente e formal entre auditores e auditado, dentro dos limites da confidencialidade, por forma a obter mais dados do interesse da auditoria e dar a conhecer a tendência dos achados preliminares. Além de criar bases para que haja eficiência no momento da discussão de tais achados entre as partes, tal reduzirá os níveis de contestação aos resultados (Griffiths, 2015; Diploma Ministerial nº 10, 2021). Dentre as interlocuções a serem estabelecidas, destaca-se o documento de comunicação da realização de auditoria, ordinária ou extraordinária; reunião de abertura para a apresentação dos objetivos, diretrizes, equipe de auditoria e identificação do principal interlocutor da auditada; notas de solicitação ou fornecimento de informações; e reunião de apresentação e debate dos achados. Todos os documentos produzidos nas diversas fases da auditoria são designados por papéis de trabalho e precisam ser organizados e arquivados corretamente (Diploma Ministerial nº 10, 2021; IIA, 2020b; CGU, 2017).

A “comunicação de resultados”, também conhecida como “relato da auditoria”, constitui-se num documento que marca o culminar dos trabalhos de campo realizados, consistindo na exposição dos respetivos achados (INTOSAI, 2013). É por meio dela que a ação de auditoria interna cumpre o seu papel de promoção de mudanças positivas e agregação de valor à gestão pública. Discorre sobre os fatos constatados, análises, conclusões e recomendações ao objeto da auditoria (Griffiths, 2015). As conclusões devem mencionar se a opinião da equipe de auditoria é favorável ou adversa aos sistemas de controle e de gestão de riscos, assim como se existem ressalvas significativas, listando-as, se for o caso (Michaelsen & Toledo, 2021). Dessa forma, as informações contidas no documento precisam ser claras, completas, construtivas, objetivas, precisas e tempestivas, características extensivas à todas as restantes etapas da auditoria (CGU, 2017). O principal destinatário do relatório é a alta administração da auditada, sem descurar das entidades competentes para a investigação de fraude, em caso de verificação de indícios de sua ocorrência (Decreto nº 81, 2019).

De acordo com o Diploma Ministerial nº 10 (2021), em linha com o IIA (2012a), o relatório de auditoria é emitido em dois momentos, designando-se relatório provisório no primeiro e relatório definitivo no segundo. O primeiro é produzido pela equipe de auditoria no prazo de 15 dias após a conclusão dos trabalhos e submetido ao objeto auditado para a emissão do contraditório dentro do prazo de até 20 dias. O relatório definitivo, por seu turno, consiste na ponderação da reação do auditado às conclusões preliminares emitidas, ou na transformação do relatório preliminar em definitivo, caso finde o prazo sem a emissão do contraditório. A CGU

(2017) anota que, de modo a se estabelecer ambiente propício a contraditórios que permitam o refinamento dos relatórios finais, é importante que durante os trabalhos se debata gradualmente as constatações provisórias com o auditado, buscando-se conjuntamente medidas mais adequadas para refrear os problemas apontados.

O Decreto nº 81 (2019), em linha com Griffiths (2015), define como partes da etapa de comunicação dos resultados: a apresentação da síntese das principais constatações e conclusões em reunião de encerramento do trabalho de campo, a emissão e entrega do relatório preliminar, a reação da auditada sobre os riscos identificados como indevidamente gerenciados e com controles inadequados, e o envio do relatório definitivo devidamente homologado pelo responsável da unidade de auditoria.

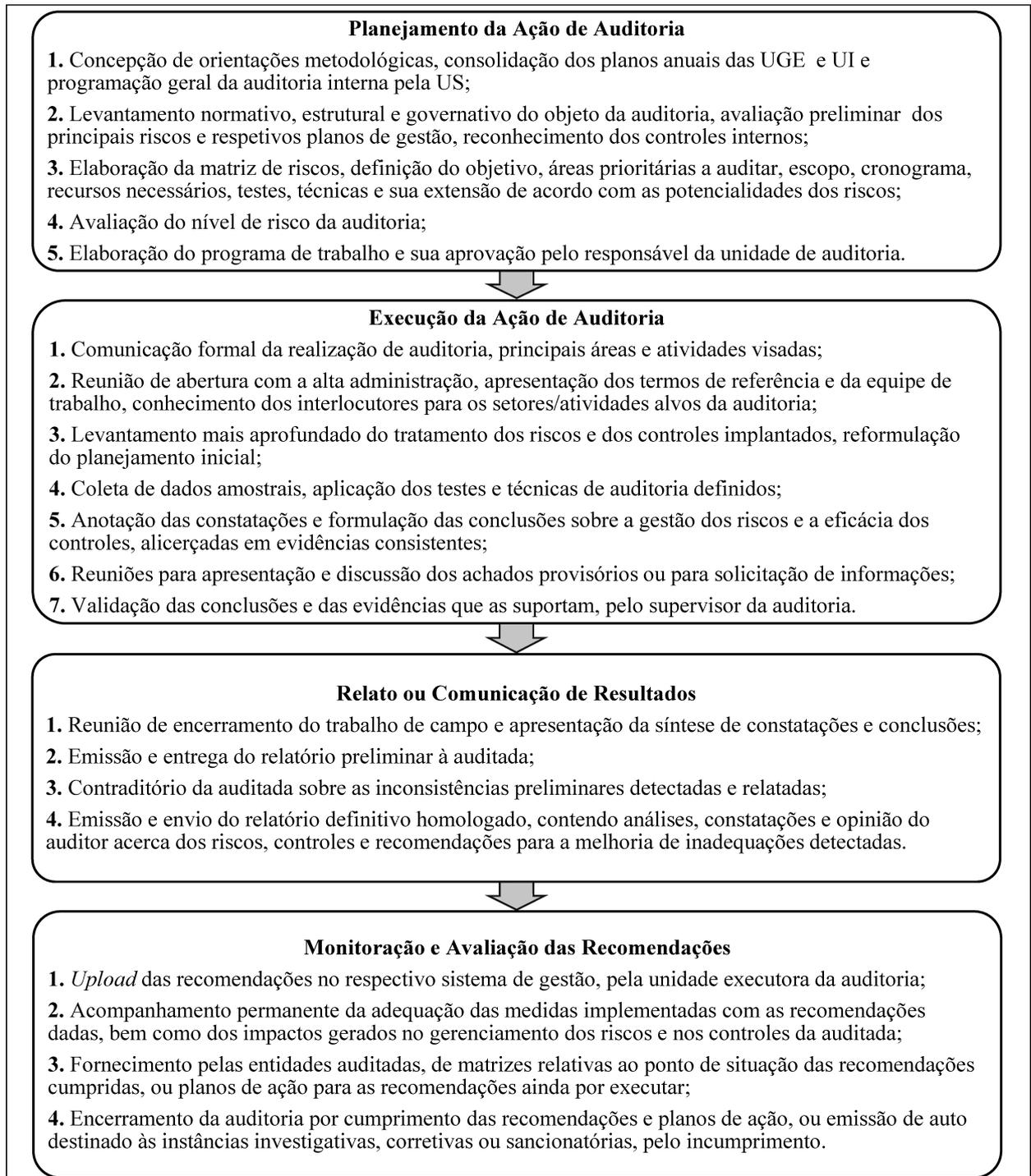
Dessa forma, constituirão componentes imprescindíveis num relatório definitivo de AIBR, embora adequáveis a cada situação concreta, a introdução, o objetivo, o escopo, a metodologia, os achados da auditoria, as evidências usadas, as conclusões fundamentadas, as recomendações e o contraditório. Existem modelos que também incluem, como elementos relevantes, o título, o sumário executivo quando o documento exceda a 30 páginas, os aspectos positivos da gestão, a descrição das responsabilidades dos órgãos de gestão e das equipes de auditoria, as limitações do escopo, os apêndices e a declaração de conformidade com as normas internas ou internacionais aplicadas (IIA, 2012a; INTOSAI, 2013; IIA, 2020b; Diploma Ministerial nº 10, 2021).

A etapa final da auditoria, “monitoração e avaliação das recomendações”, é tão importante quanto todas as anteriores, porquanto ela tem poder para anular o atingimento do objetivo de agregação de valor às entidades auditadas. Ou seja, se as recomendações dadas no relatório definitivo não forem implementadas, incorrer-se-á no risco de auditoria, em que a ação realizada não alcançará os resultados previstos. Dessa maneira, é imperioso que se faça o acompanhamento e a avaliação das medidas implementadas com vistas a supressão das irregularidades relatadas (Diploma Ministerial nº 10, 2021; Oliviera, 2019). A monitorização das recomendações consistirá na verificação permanente da adequação das medidas implementadas pela auditada com as sugestões dos auditores, assim como da sua eficácia na melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos na entidade (CGU, 2017; INTOSAI, 2013).

Para permitir a centralização e melhor controle, a norma moçambicana define o prazo de 15 dias, após a aprovação do relatório definitivo, para que cada unidade de auditoria proceda ao *upload* das sugestões emitidas, num sistema informático de gestão de recomendações a ser disponibilizado na plataforma eletrônica do SISTAFE, o e-SISTAFE. Tal sistema, administrado pela US, deverá incluir também as advertências sobre irregularidades constatadas pelo Tribunal Administrativo (TA), entidade responsável pela auditoria externa governamental, no âmbito da conta geral do Estado, correspondente à soma das contas de gerência financeira das entidades auditadas (Decreto nº 81, 2019; Diploma Ministerial nº 181, 2013). Entende-se que as razões do estabelecimento de confluência na gestão das recomendações da auditoria interna e externa se devam ao fato de a avaliação preliminar e a emissão de parecer às contas de gerência serem da competência das unidades de auditoria interna (Lei nº 14, 2020; Decreto nº 26, 2021). Este modelo de gestão de recomendações é corroborado por outros órgãos a nível internacional, tal é o caso do IIA e da CGU. Para estes, inclusive, deve-se alargar o âmbito de atuação do sistema, isto é, não só deve servir como instrumento de monitoria de advertências, mas também de registro informatizado de todas as etapas da auditoria, possibilitando a formação de um banco de dados sólido e maior eficiência (IIA, 2012a; CGU, 2017).

Feitos os carregamentos no sistema, o objeto auditado deverá, dentro de 30 dias após a recepção do relatório, fornecer à unidade auditora uma matriz contendo o ponto de situação das recomendações cumpridas e/ou o plano de ação para as incumpridas (Decreto nº 26, 2021). O cumprimento das recomendações implicará no encerramento do processo de auditoria. No entanto, esgotado o referido prazo sem que haja informação sobre os níveis de execução das recomendações e/ou planos de ação, incluindo os casos de falta de execução dos cronogramas definidos nestes planos, a unidade de auditoria deverá lavrar um auto destinado às instâncias com poderes para a tomada de medidas investigativas, corretivas ou sancionatórias (Decreto nº 81, 2019; Diploma Ministerial nº 10, 2021).

Portanto, tal como se fez referência, o risco deve constituir a base do trabalho dos auditores em todas as fases da AIBR. Na última etapa, especificamente, a intensidade das ações de monitoramento precisa priorizar a severidade dos riscos envolvidos nas recomendações e a complexidade das medidas a serem implementadas (CGU, 2017). A Figura 8 demonstra, de forma resumida, as principais etapas da auditoria interna previstas nas normas moçambicanas, nos padrões internacionais subscritos e na literatura, em contexto da auditoria interna baseada no risco.



**Figura 8.** Principais etapas da auditoria interna baseada no risco.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em IIA (2012a); INTOSAI (2013); Oliveira *et al.* (2015); Griffiths (2015); CGU (2017); Oliveira (2019); Decreto nº 81 (2019); Decreto nº 26 (2021); Diploma Ministerial nº 10 (2021).

Todas as atividades de auditoria interna devem ser objeto de avaliação contínua ou periódica de qualidade. A avaliação contínua é interna e realizada pelo chefe da equipe de auditoria e/ou um supervisor do trabalho, na decorrência deste, visando uma autoavaliação permanente nas quatro etapas da AIBR. Já a avaliação periódica pode ser interna, externa ou mista. A primeira

tipologia inclui as avaliações anuais a serem realizadas por um auditor da unidade que não tenha participado nos trabalhos, ou por um gestor com conhecimentos sólidos sobre as práticas da auditoria. Inclui também avaliações trienais às UI e UGE, a serem realizadas por um grupo de auditores internos da US. A avaliação externa deve ocorrer pelo menos quinquenalmente na US e em determinadas UI e UGE, sendo conduzida por consultores/auditores externos governamentais nacionais, consultores/auditores externos privados nacionais, auditores internos privados nacionais ou por organismos internacionais com legitimidade para outorgar certificação de qualidade. Por fim, a avaliação mista, também com periodicidade de cinco anos e a mais recomendada devido à sua menor onerosidade, é realizada por membros da unidade de auditoria, com supervisão de avaliadores externos (Decreto nº 81, 2019; Decreto nº 26, 2021; Diploma Ministerial nº 10, 2021; IIA, 2012b).

Segundo a *Internal Audit Community of Practice* (2016), o objetivo final da avaliação da qualidade de auditoria é recomendar melhorias para os trabalhos futuros. Dessa forma, dentre vários aspectos, deve ser analisada a conformidade dos papéis de trabalho e das ações dos membros das equipes e seus supervisores com o código de ética do IIA e demais normas; a estrutura interna das unidades auditoras; o nível de prevenção dos riscos de auditoria; a cobertura dos universos de auditoria, aplicação adequada de testes e embasamento de conclusões em sólidas evidências; a contribuição dos trabalhos para as governanças, gestões de riscos e processos de controle implantados nos objetos de auditoria; a agregação de valor, melhoria das operações das entidades e impacto no atingimento de seus objetivos (IIA, 2012b). Posto isso, a observância dos pressupostos definidos nas quatro etapas da auditoria interna mostra-se *mister*, porquanto, além de permitir o atingimento com êxito do fim último da atividade de fiscalização, garante a sua qualidade presente e cria um ponto de partida sólido para os aperfeiçoamentos futuros.

### **2.3.2 O Controle Interno diante da Auditoria Interna**

Em todas as abordagens da auditoria interna o controle interno está presente, fato que tem levado ao equívoco de considerar ambos os conceitos como sinônimos, quando, na verdade, são somente complementares. O controle interno é tido como um conjunto de mecanismos utilizados pelas administrações das organizações para prevenir irregularidades ou ineficiências operacionais, proteger ativos, assegurar confiabilidade às informações financeiras, garantir o cumprimento de normas e melhorar o alcance de objetivos e metas (Attie, 2009). Para o efeito,

é necessário que as entidades disponham de estruturas internas sólidas, com sistemas de governança em condições de auxiliar os gestores na monitoria das atividades (IIA, 2022a). A auditoria interna constitui o derradeiro estágio do sistema de controle interno, que procura determinar se os referidos mecanismos preventivos adotados pelas administrações fornecem uma certeza razoável para o cumprimento de resultados com a eficiência econômica necessária (Batista, 2011; Lins, 2019).

Não obstante a diferença conceitual existente entre as duas figuras em questão, dada a complementaridade que lhes caracteriza, a nível governamental elas convergem na sua finalidade em alcançar uma gestão pública transparente, *accountable* e de resultados. Segundo Ribeiro (2019), os processos internos de auditoria e de controle em entidades estatais buscam o aperfeiçoamento da performance do setor público, por meio da redução de custos, prestação de contas e oferecimento de serviços de qualidade aos cidadãos. Dessa forma, ainda que as organizações tenham implantado sistemas de controle tidos como sofisticados, é indispensável que a funcionalidade dos mesmos seja periodicamente verificada por um setor de fiscalização especializado, e que as melhorias recomendadas por este sejam adotadas (Franco & Marra, 2001; Gomes, 2002). A atividade de auditoria interna seria, neste caso, a responsável por tal revisão e apreciação da atuação do controle interno (Attie, 2009).

A separação e interdependência do controle interno e da auditoria são também explicadas através dos papéis desempenhados por cada interveniente do processo de controle a nível do setor público, partindo da premissa de que, em cada instituição, todos são considerados atores do controle e possuem responsabilidades para o êxito deste (Mashal, 2012; COSO, 2004). Internamente, o INTOSAI (2004) define como sendo papel dos executivos, na qualidade de responsáveis diretos pelas operações quotidianas: o planeamento, implementação, supervisão e manutenção do sistema de controle interno. Aos auditores internos cabe assegurar a eficácia contínua deste sistema, através das suas avaliações e recomendações, sem se constituírem em executores primários. Para os demais funcionários compete contribuir, implicitamente, por meio da correta execução do seu trabalho, ou, explicitamente, pela revisão de falhas e relato de problemas operacionais. Externamente, as entidades fiscalizadoras superiores (TA, no caso de Moçambique) e as firmas de auditoria externa têm a função de recomendar medidas de fortalecimento dos controles e de asseguramento da fidedignidade das demonstrações financeiras, no âmbito das suas auditorias contábeis e de conformidade. Concernente aos legisladores e aos demais parceiros, incumbe, respectivamente, o estabelecimento de regras e

diretrizes, assim como o fornecimento de meios de trabalho ou de *feedback* sobre a realização de objetivos (INTOSAI, 2004; Araújo, 2019).

Na visão de Peter e Machado (2014), em linha com os papéis e responsabilidades definidos pelo INTOSAI (2004), na gestão pública funcionam três instâncias de controle: interno, externo e social. Os dois últimos dizem respeito à fiscalização da administração pública por órgãos não executivos e mais independentes, como os tribunais de contas, o poder legislativo ou outras formas de representação dos cidadãos. O controle interno, por seu turno, é exercido pelos próprios órgãos executivos governamentais, visando prevenir anormalidades. Nisto, os trabalhos de auditoria assessorarão a tais executivos, fornecendo-lhes análises, avaliações e recomendações sobre a eficácia dos controles por si executados, bem como sobre a qualidade da sua gestão no geral (Aquino *et al.*, 2019). Para Fadzil, Haron e Jantan (2005), no âmbito da assessoria aos gestores, os auditores internos asseguram que as organizações cumpram com normas e procedimentos, protejam ativos contra perdas ou ineficiências, giram informações financeiras e operacionais confiáveis e não apliquem controles excessivos ou deficitários.

Os controles internos nas organizações podem ser classificados como primários, quando desempenham as suas três funções essenciais: preventiva, detectiva e corretiva, ou secundários, quando compensam ou complementam as ineficácias dos controles primários (INTOSAI, 2004; CGU, 2021). A função preventiva do controle é considerada a de maior valia e destina-se a evitar que distorções ocorram nas operações internas; a detectiva procura identificar distorções que não tenham sido prevenidas; enquanto que a corretiva visa concertar inconformidades remanescentes (Almeida, 2012). Em relação aos controles secundários, a literatura apresenta subclassificações quanto ao modo de funcionamento, função e tempo de ação. Na primeira subclassificação enquadram-se os controles automáticos, cuja execução é por meio de sistemas eletrônicos ou mecânicos, e os controles manuais, executados por humanos (Lélis & Pinheiro, 2012). Quanto à função, os controles podem ser financeiros quando focados nos princípios contábeis de registro, proteção de ativos e *compliance*, ou operacionais quando destinados às atividades produtivas essenciais da entidade. Relativamente ao tempo de ação, os controles podem ser retroativos quando visam atividades já encerradas, concorrentes quando reportam a trabalhos ainda em curso, ou antecipatórios quando penderem à prevenção de problemas futuros (Diploma Ministerial nº 10, 2021).

Como se pode depreender, o perfil dos controles primários preventivos e dos secundários antecipatórios remete à gestão de riscos, face à sua convergência na identificação prévia de eventos com potencial para afetar as organizações de forma negativa ou positiva. Outrossim, alinha com a auditoria interna, no contexto atual de AIBR. Ou seja, se o controle interno representa uma forma de avaliação e resposta aos riscos (Oliveira *et al.*, 2015), a auditoria interna também o é, porquanto constitui-se num mecanismo de supervisão da adequabilidade dos controles relevantes implantados (COSO, 2004; Pinho & Bezerra, 2015). De acordo com Cicco (2006), o controle interno é a parte importante do tratamento de riscos, razão pela qual os auditores recomendam o nível apropriado de controles em função da graduação dos riscos.

Nasce, dessa forma, uma relação triangular entre a gestão de riscos, o controle interno e a auditoria interna, dirigida por dois principais atores: gestor e auditor interno. Essencialmente, tal relação é alimentada pelo fato de os riscos inerentes existirem antes das organizações, as quais implantam medidas de mitigação para níveis aceitáveis, sendo indispensável, por conseguinte, certificar-se da suficiência da quantidade e qualidade dessas medidas, por via de avaliações independentes. É na mesma linha que o Diploma Ministerial nº 10 (2021) ressalta a existência de uma função inversa entre riscos e controles, em que quanto maior for o nível de controle, menor a exposição dos ativos e operações internas da entidade. Assim, sendo o controle interno parte integrante da gestão de riscos, os gestores são obrigados a aprofundar seus conhecimentos sobre riscos para permitir a implantação de modelos efetivos de controle. E, os auditores internos, na qualidade de últimos intervenientes do triângulo em referência, assumem responsabilidades acrescidas, pois além das técnicas de auditoria, devem conhecer com profundidade os riscos e os controles (INTOSAI, 2004; COSO, 2004).

Posto isso, os controles internos são regidos por princípios voltados para a eficácia do processo, que devem ser continuamente avaliados pelos auditores internos, nomeadamente: cumprimento de diretrizes e normas, relação custo-benefício, treinamento e rodízio de funcionários, definição de responsabilidades, e segregação de funções ou delegação de poderes em processos administrativos, contábeis e operacionais. Os três primeiros dizem respeito, respectivamente, à observância da legalidade em todos os atos internos, à não implantação de sistemas de controle mais onerosos que os ganhos resultantes e às capacitações permanentes e alternâncias de colaboradores nas atividades chaves da entidade. Os dois últimos princípios estão associados e se referem à especificação de tarefas, não acumulação de responsabilidades, evitação de

conflitos de interesses e complementaridade dos serviços, permitindo a prevenção, detecção e correção dos erros de uns pelos outros (Peter & Machado, 2014; COSO, 2007).

A INTOSAI (2004) acresce, como princípios inerentes aos controles, a limitação do acesso a recursos, a verificação e conciliação de ativos ou registros e a continuidade de serviços. O primeiro princípio diz respeito à imposição de restrições ou condicionalismos à posse, uso ou guarda dos meios institucionais, no exemplo da guarda de carimbos, acesso a cofres, quantidade de assinantes de cheques/ordens de pagamento etc. Em relação ao segundo, refere-se à prévia e sequente revisão das transações, no exemplo da conferência de produtos entregues por fornecedores, inventários físicos, relacionamento dos registros contábeis com os extratos bancários etc. A continuidade de serviços se refere à ininterrupção das operações em caso de ocorrência de eventos inesperados, ou asseguramento da sua pronta retoma sem perda de informações relevantes. Almeida (2012), por sua vez, adiciona o princípio das rotinas internas, atinente à concepção de manuais de procedimentos internos; e o princípio de amarrações ao sistema, relativo à configuração de níveis de segurança, no exemplo da aceitação do registro somente de transações autorizadas e dentro da competência, numeração de notas fiscais, desconcentração de perfis dos agentes executores das transações etc.

Não obstante a gama de princípios visando o atingimento da finalidade precípua dos controles internos, estes possuem limitações que impedem que, *de per se*, garantam a consecução dos objetivos organizacionais. O fato de o custo com controles não dever ser superior ao benefício resultante gera, por si, uma barreira ao sucesso absoluto dos próprios controles. Ademais, estes dependem de intervenção humana, que é sujeita a falhas, erros, excessos, abusos e descuidos no planejamento, execução e avaliação de atividades, sem descurar do cansaço físico e demais eventos externos (INTOSAI, 2004). De acordo com o Diploma Ministerial nº 10 (2021), em linha com Dantas *et al.* (2010), a segregação de funções e os demais princípios nucleares do controle interno não são capazes de evitar: o conluio de trabalhadores para se apropriarem dos recursos das entidades, a possibilidade de arbitrariedades nas autorizações de operações, a negligência e a deterioração da competência e integridade dos profissionais ao longo do tempo.

Nesse contexto, por forma a minimizar o impacto das limitantes do controle interno e fortalecer a eficácia desta, mostram-se imprescindíveis as ações de auditoria de risco ou mesmo de auditorias tradicionais consolidadas e em fase transitória à AIBR. Pinho e Bezerra (2015) pontuam que, para além das habilidades do auditor, o êxito da AIBR precisa de estar calcado

em uma estrutura fortalecida de controle, que até pode ser resultante da auditoria tradicional, dado o maior enfoque desta nos controles. Mesmo porque, para Pommerening e Becke (2011), a AIBR não abdica dos controles internos, mas sim concentra os seus testes naqueles que são fundamentais para a mitigação dos riscos. Este entendimento é corroborado por Oliveira *et al.* (2015), ao pontuar que, por mais que as instituições não possuam políticas de gestão de riscos formalmente instituídas, ao disporem de controles robustos, fornecem elementos de resposta a riscos, melhorando dessa forma a governança e o alcance de objetivos.

Tal como foi abordado na seção 2.3.1, uma das microetapas da ação de auditoria é a avaliação da eficácia dos controles implantados, considerando que alguns riscos inerentes podem não estar sendo mitigados devidamente ou estarem sendo alvos de controles excessivos. Segundo o TCU (2018), a análise dos riscos só fica completa quando as ações que os gestores adotam para respondê-los também são avaliadas, por forma a se apurar o risco residual, entendido como o risco que remanesce após a ponderação dos efeitos das respostas adotadas pela gestão. Ou seja, os auditores deverão apurar o valor dos controles internos implantados, cuja subtração ao dos riscos inerentes resultará no tamanho do risco residual também chamado de “risco líquido” (CGU, 2017). Uma vez que o aumento do tamanho do risco residual sinaliza para maiores falhas nos controles, quanto maior ele for, sob ponto de vista de auditoria, maior será o valor a agregar à unidade auditada (IIA, 2020b). De acordo com Dantas *et al.* (2010), algumas organizações realizam a avaliação dos controles por si, através do *control self assessment*, técnica que consiste na reunião da administração, pessoal de áreas chaves e facilitadores especializados, para entrevistas e discussões acerca dos controles e do desenvolvimento de planos corretivos de deficiências. No entanto, o mais usual é que seja a auditoria interna a responsável por tal avaliação, de modo a se assegurar a sua independência.

Para o efeito, o primeiro passo dos auditores será reconfirmar as matrizes de riscos elaboradas pela gestão ou, caso não existam, elaborá-las com recurso às mesmas etapas discutidas na seção 2.2. Seguidamente, deverão determinar um nível de confiança (eficácia do controle), por meio da estimativa do grau de redução da magnitude do risco. Tal se alicerçará em escalas de avaliação das características do desenho e da implementação dos controles na entidade (TCU, 2018; Avalos, 2010). Esta avaliação, passível de ocorrer na fase do planejamento da auditoria ou mesmo durante a sua execução, tal como acontece com o inventário de riscos, poderá ser por meio de *workshops*, entrevistas a gestores e funcionários, questionários, documentos, reconstituição dos fluxos de trabalho etc. O nível de confiança estimado não poderá atingir a

100%, tendo em conta as já discutidas limitações intrínsecas aos controlos internos (Oliveira *et al.*, 2015). Na Tabela 8, demonstra-se a avaliação do nível de confiança e do risco de controle, em função das características deste.

Tabela 8  
Avaliação do nível de confiança e do risco do controle interno

NC-Nível de Confiança (estimação da redução do risco)	Avaliação do desenho e implementação dos controlos (características dos controlos)	Risco de Controle (1-NC)
Inexistente (0,0=0%)	Controlos não funcionais, mal desenhados ou mal implementados.	Muito Alto (1,0)
Fraco (0,20=20%)	Controlos não institucionalizados, com abordagem <i>ad-hoc</i> , aplicados manual e casualmente sob responsabilidade individual, elevada confiança nas pessoas, maiores probabilidades de erros.	Alto (0,80)
Mediano (0,40=40%)	Embora controlos implementados mitiguem partes de riscos, não contemplam todos os aspectos relevantes, devido a deficiências no seu desenho ou nas ferramentas usadas.	Médio (0,60)
Satisfatório (0,60=60%)	Os controlos implementados mitigam o risco, porém, as ferramentas usadas podem ser ainda melhoradas.	Baixo (0,40)
Forte (0,80=80%)	Os controlos são adequados, informatizados e mitigam todos os aspectos relevantes do risco.	Muito Baixo (0,20)

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de TCU (2018); Oliveira *et al.* (2015); Dantas *et al.* (2010).

Apurados o nível de confiança e o risco referente à possibilidade de ineficácia dos controlos na prevenção, detecção ou correção de eventos adversos, a etapa seguinte consistirá na estimativa do risco residual, por meio da dedução no risco inerente do percentual do nível de confiança do controle. Esta operação corresponde à multiplicação do risco inerente ao risco de controle (TCU, 2018). A Tabela 9 demonstra o cálculo do risco residual, partindo do exemplo de mapeamento e graduação dos riscos inerentes ao segmento de SSO, apresentado na Tabela 2, e considerando uma eficácia de controle Inexistente, Fraca e Mediana.

Tabela 9  
Demonstração da determinação do risco residual

Risco Inerente Mapeado	Prob.	Imp.	Magnitude do RI	Eficácia do Controle (NC)	Risco do Controle	Risco Residual (RI*RC)
Processamento e pagamento de pensões incorretas.	(3)	(4)	12	Inexistente	1,00	12
Processamento e pagamento de pensões a beneficiários indevidos.	(4)	(5)	20	Fraca	0,80	16
Processamento e pagamento de pensões fora dos prazos estabelecidos.	(4)	(2)	8	Mediana	0,60	4,80

**Legenda:** Prob.=Probabilidade; Imp.=Impacto; NC=Nível de Confiança; RI=Risco Inerente; RC=Risco de Controle.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Dantas *et al.* (2010); TCU (2018); Diploma Ministerial nº 10 (2021).

A demonstração do apuramento do risco residual deve ser acompanhada de uma matriz, baseada na conjugação da magnitude do risco inerente com o risco de controle. A finalidade desta matriz é demonstrar os efeitos dos controles aplicados pela entidade nos seus riscos inerentes, escalonar as áreas/atividades prioritárias para a aplicação dos testes de auditoria (se na fase de planejamento) ou formular a opinião do auditor e respectivas recomendações à gestão (se nas fases de execução e relato) (Avalos, 2009). Para o IIA (2020b), o risco residual apurado é importante para o planejamento da frequência da auditoria, podendo as entidades ou setores classificados como de alto risco residual serem objeto de auditoria pelo menos uma vez a cada 18 meses, e as de risco moderado e de risco baixo pelos menos a cada 19 a 24 meses e 25 a 36 meses, respectivamente. A Figura 9 apresenta a matriz de riscos residuais do tipo 5x5, associada aos dados da Tabela 9.

MAGNITUDE DO RISCO INERENTE	Muito alta	25	5	10	15	20	25	IV
	Alta	20	4	8	12	16	20	
	Médio	15	3	6	9	12	15	III
	Baixa	10	2	4	6	8	10	II
	Muito baixa	5	1	2	3	4	5	I
			0,2	0,4	0,6	0,8	1,0	
			Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
			RISCO DE CONTROLE					

**Legenda:** I=Prioridade do risco baixa (cor verde); II= Prioridade do risco média (cor amarela); III= Prioridade do risco alta (cor laranja); IV= Prioridade do risco muito alta (cor vermelha).

**Figura 9.** Ilustração da matriz de riscos residuais do tipo 5x5.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Avalos (2009); Dantas *et al.* (2010); TCU (2018); CGU (2017).

De acordo com a CGU (2017), após o auditor concluir o levantamento do sistema de controle interno, a avaliação dos riscos inerentes e dos controles implantados, assim como o apuramento dos riscos residuais, deverá definir prioridades que assegurem a cobertura das áreas de maior

risco. Considerando o exemplo dos riscos inerentes ao segmento de segurança social, verifica-se uma alteração na severidade de alguns deles, em resultado dos controlos implantados. O risco “processamento e pagamento de pensões incorretas” manteve a magnitude 12, classificada como risco alto, por inexistirem controlos para a sua mitigação ou por não serem funcionais. Concernente ao risco “processamento e pagamento de pensões a beneficiários indevidos”, não obstante a fraca eficácia do controle implementado, pôde-se reduzir o nível de criticidade do risco, de extremo para alto. Para o “processamento e pagamento de pensões fora dos prazos estabelecidos”, apesar de os controlos minimizarem o seu nível, não é o suficiente para colocá-lo no intervalo classificado como risco baixo, mantendo-o como médio. Em termos de prioridades de tratamento, atendendo que quanto menor o nível de confiança, maior o risco residual e maior a preferência no tratamento do evento de risco, os dois primeiros exemplos seriam os preferenciais (Dantas *et al.*, 2010). A Tabela 10 apresenta os critérios que devem ser tomados no escalonamento e tratamento dos riscos residuais.

Tabela 10  
Priorização e tratamento dos riscos residuais

Nível de Risco	Prioridade	Caracterização da priorização e tratamento do risco
Risco Extremo	Muito Alta	Nível de risco muito além do apetite definido. Além de reportá-lo aos órgãos de governança e à alta administração, deve ser tratado de imediato. Pelo seu grau de severidade, não possui controlos ou são disfuncionais.
Risco Alto	Alta	Nível de risco além do apetite definido. Deve ser comunicado à alta administração e ser tratado em período mais oportuno possível. Seus controlos precisam ser melhorados e monitorados.
Risco Médio	Média	Nível de risco dentro do apetite definido. No geral, nenhuma medida especial é necessária, devendo-se, porém, manter o nível de risco ou reduzi-lo através da manutenção ou aprimoramento de controlos e monitoramentos.
Risco Baixo	Baixa	Nível de risco dentro do apetite definido. É possível a existência de oportunidades de maior retorno a serem exploradas, assumindo-se mais riscos, avaliando-se o custo-benefício ou diminuindo-se o nível de controlos.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Avalos (2009); TCU (2018).

Por forma a definir corretamente as prioridades no planeamento das atividades fiscalizatórias e, por conseguinte, restringir o risco de auditoria, os auditores precisam se atentar à justeza do inventário dos riscos inerentes, da avaliação dos riscos de controle e do apuramento do risco residual. De acordo com Avalos (2009), tal atenção permitirá também aos auditores a evitar o risco de detecção, referente à possibilidade de não constatação de eventos de risco materialmente relevantes, e, conseqüentemente, o risco de auditoria, considerando que este resulta do produto entre o risco inerente, risco de controle e risco de detecção (INTOSAI, 2013). O Diploma Ministerial nº 10 (2021), corrobora ao pontuar que os riscos inerentes e de controle, em conjunto, devem ser inversamente proporcionais ao risco de detecção, no sentido de que

quando aqueles forem altos, este último deve ser baixo e vice-versa, reduzindo o nível do risco de auditoria.

Para efeitos deste trabalho, para que a auditoria interna realizada nas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social em Moçambique seja considerada como relevante para o gerenciamento dos riscos corporativos, deverá ser capaz de seguir os preceitos da AIBR. Isto é, além da consideração do risco em todas as quatro etapas da auditoria, deverá se alicerçar em matrizes de riscos inerentes desenhadas pelos gestores, avaliar a eficácia dos controles implantados, apurar o risco residual e com base nele definir as amostras e as prioridades dos testes de auditoria, bem como recomendar aperfeiçoamentos de controles com base na criticidade dos riscos residuais apurados.

#### **2.4 Entidades Públicas Gestoras de Fundos de SSO em Moçambique**

A segurança social é um direito consagrado na Constituição da República de Moçambique de 2004 e na revisão pontual de 2018. Tem em vista a garantia de assistência aos trabalhadores e aos cidadãos moçambicanos em geral, nas situações de falta, diminuição ou perda de capacidade para o trabalho. Esse direito é extensivo a familiares dos trabalhadores, em caso de falecimento destes, mediante o preenchimento de condicionalismos estabelecidos pelas normas que regem cada fundo de segurança social (Moçambique, 2004, 2018; Lei nº 8, 2021; Decreto nº 51, 2017).

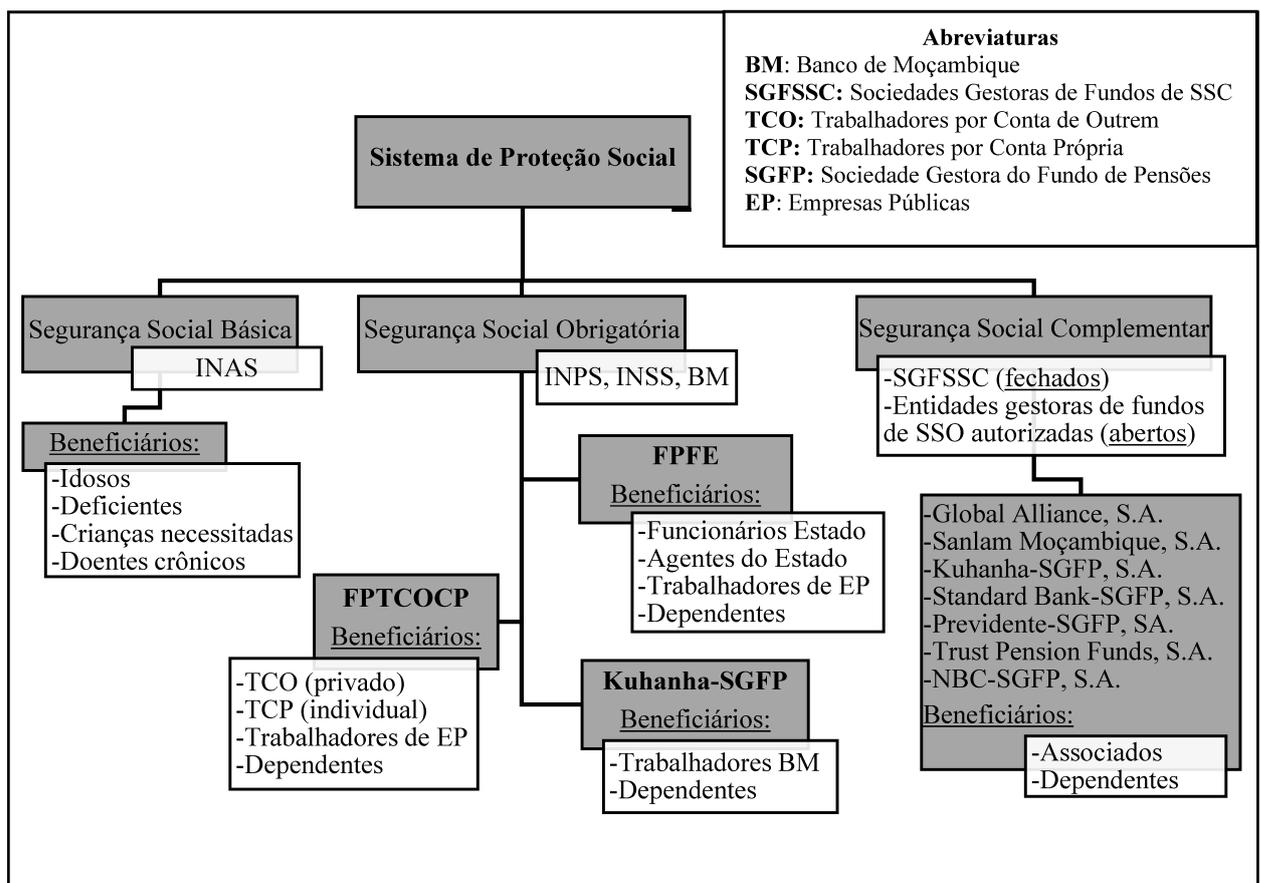
Pelas normas moçambicanas, os fundos de segurança social são referentes a conjuntos de patrimónios dotados de autonomia económico-financeira, que integram a universalidade dos recursos financeiros, ativos tangíveis e intangíveis, destinados exclusivamente a garantir o pagamento de pensões e outras prestações do SSO, incluindo a realização de investimentos rentáveis (Decreto nº 90, 2018). Já a SSO é concebida como sendo um seguro social de natureza contributiva e comutativa, de benefício definido e assente na solidariedade de grupo, cuja finalidade é garantir o gozo dos benefícios dos planos de pensões por cada contribuinte (Lei nº 8, 2021). A literatura alinha com as concepções das normas moçambicanas e define os fundos de SSO como prerrogativas constitucionais concedidas às entidades empregadoras para instituírem contribuições por parte dos seus servidores, visando o custeio, em benefício daqueles, dos sistemas de previdência social (Bertussi & Tejada, 2003).

Em Moçambique, de acordo com a Lei nº 4 (2007), os Fundos integram-se dentro de uma estrutura maior, designada Sistema de Proteção Social, o qual abrange: a Segurança Social Básica (SSB), a SSO e a Segurança Social Complementar (SSC). A primeira, cujos fundos estão sob a gestão pelo Instituto Nacional de Ação Social (INAS), é destinada a atender cidadãos vulneráveis e sem condições de sustento, nomeadamente: pessoas em situação de pobreza absoluta, crianças e idosos em situação difícil, portadores de deficiência em situação de pobreza absoluta e pessoas com doenças crónicas. A SSO é destinada a todos os trabalhadores que estejam vinculados a qualquer entidade empregadora, incluindo os que trabalhem por conta própria. Os fundos de SSO são: o FPFPE, o Fundo de Pensões dos Trabalhadores por Conta de Outrem e por Conta Própria (FPTCOCP) e a Sociedade Gestora do Fundo de Pensões do Banco de Moçambique (Kuhanha-SGFP). Estes Fundos estão, respectivamente, sob a gestão do INPS, Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e Banco de Moçambique (Lei nº 4, 2007, Decreto nº 90, 2018; Decreto nº 13, 2019). Por fim, a SSC, de carácter contributivo e optativo, gerido por instituições públicas ou privadas autorizadas, constitui-se num modelo suplementar que capta contribuições extraordinárias provenientes de trabalhadores vinculados a qualquer um dos fundos de SSO (Decreto nº 26, 2009).

Tal como deve ter ficado subjacente, as principais fontes de receita dos fundos de SSO são as contribuições para a compensação dos respetivos planos de benefícios, sendo, por conseguinte, o pagamento destes a principal despesa. A taxa contributiva geral é de 7%, incidente sobre os rendimentos certos e de carácter permanente dos trabalhadores participantes. Para os trabalhadores por conta de outrem, 57% da taxa geral é coparticipado pelas suas entidades empregadoras, sendo que, para os funcionários públicos e os trabalhadores por conta própria, a taxa é paga na totalidade pelos trabalhadores. No primeiro momento após a inscrição aos fundos, estes passam pela fase de acumulação/capitalização das contribuições coletadas. O segundo momento é que se destina ao pagamento dos planos de benefícios, que podem ser: subsídio de doença, subsídio de maternidade, pensão de aposentação (por velhice, por incapacidade natural ou por incapacidade decorrente do serviço), pensão de sobrevivência, pensão de sangue e subsídio por morte, mediante a reunião de requisitos específicos estabelecidos nas normas (Lei nº 8, 2021; Decreto nº 51, 2017; Lei nº 4, 2007).

Referente ao perfil de contribuintes abrangidos por cada fundo de SSO, bem como às respectivas entidades responsáveis, os trabalhadores das empresas públicas e privadas, inscritos no FPTCOCP, são atendidos pelo INSS. O INPS é o responsável pelas contribuições dos

funcionários e agentes do Estado, incluindo uma pequena franja de trabalhadores das empresas de capitais públicos com inscrição no FPFE. O Banco de Moçambique responde somente pelas contribuições dos funcionários do banco central, inscritos no Kuhanha-SGFP. No entanto, apesar da separação existente entre os Fundos, existe uma articulação entre eles, nos casos de transferência de contribuintes de um sistema para o outro (Lei nº 4, 2007; Decreto nº 13, 2019). Na Figura 10, demonstra-se a estrutura da segurança social em Moçambique, seus fundos, beneficiários e entidades gestoras, todos integrados no Sistema de Proteção Social.



**Figura 10:** Estrutura dos fundos de segurança social em Moçambique.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na Lei nº 4 (2007); Decreto nº 25 (2009); Decreto nº 90 (2018); Decreto nº 13 (2019); ISSM-Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique (2022); Resolução nº 9 (2018).

Conforme se pode observar na Figura 10, a SSC integra fundos abertos e fechados de segurança social, instituídos mediante autorização do MEF, sob parecer favorável da entidade supervisora de seguros, o ISSM. A condição geral para a inscrição em qualquer fundo de SSC, seja aberto ou fechado, é que o aderente seja contribuinte da SSO. Os fundos fechados são instituídos por iniciativa de empresas, associações socioprofissionais ou por acordo entre associações patronais e sindicais, e integram participantes que tenham entre si um vínculo de natureza empresarial, associativo ou profissional. A sua operacionalização é mediante um contrato entre a entidade

gestora do fundo e os participantes, aos quais compete a anuência para a inclusão de novos contribuintes. Para os fundos abertos, cuja iniciativa de criação é exclusivamente das entidades gestoras de fundos de SSO, não é exigível qualquer vínculo entre os aderentes e nem anuência destes para integração de novos membros, bastando o cumprimento das formalidades específicas exigidas (Resolução nº 9, 2018; Lei nº 4, 2007; Decreto nº 25, 2009).

Todas as entidades gestoras de fundos de SSO discutidas têm a liberdade legal de realizar investimentos com as reservas de contribuições dos seus participantes, que remanescem após o pagamento dos planos de benefícios e demais despesas, de modo a gerar mais rentabilidade, maior robustez financeira e autossuficiência dos respectivos fundos. No entanto, tais investimentos devem ser diversificados de modo a evitar acúmulo de riscos, devem observar medidas prudenciais, sujeitando-se à fiscalização subsidiária prudencial do ISSM (Lei nº 4, 2007; Diploma Ministerial nº 42, 2020; Resolução nº 9, 2018). Especificamente para o FPFE, criado em 2018 e que está sob a gestão da entidade objeto deste estudo, as suas normas discriminam as medidas e os limites prudenciais das aplicações de recursos em dez categorias, descritas sucintamente na Tabela 11.

Tabela 11  
**Medidas e limites prudenciais de investimento dos recursos do FPFE**

<b>Categoria</b>	<b>Descrição das medidas e limites</b>
Gestão do FPFE	Intermediação, exclusiva, das operações de gestão do Fundo pela sua entidade gestora; interdição de aplicações estranhas ao Fundo; e publicação de demonstrações financeiras e relatórios trimestrais do Fundo e da sua gestora.
Arrecadação de receitas para o Fundo	Captação e integração, no património financeiro do FPFE, de receitas extraordinárias lícitas e de receitas ordinárias provenientes: da contribuição dos funcionários do Estado, da contribuição das entidades empregadoras, das reservas matemáticas decorrentes da articulação dos sistemas de SSO e dos rendimentos de aplicações e investimentos.
Utilização das receitas do Fundo	Destinação apenas às despesas próprias do Fundo e a investimentos com garantia de retorno, como: depósitos a prazo em instituições financeiras, aquisições de títulos públicos ou debêntures, aquisições de valores mobiliários no mercado de capitais e de empreendimentos imobiliários existentes dentro do mercado regulamentado.
Crítérios de seleção de aplicações e investimentos	As aplicações em depósitos e em investimentos devem avaliar e ponderar: o nível corrente e previsional de rentabilidade, solvência e liquidez; a capacidade de gestão de riscos, o profissionalismo, a regularidade da publicação de relatório e contas etc.
Monitoria do desempenho de aplicações e investimentos	O acompanhamento permanente da performance das aplicações em depósitos e em investimentos deve incidir na avaliação trimestral do cumprimento e manutenção dos mesmos níveis que influenciaram na decisão pelas aplicações.
Gestão de riscos	Os empreendimentos em que se tenha aplicado recursos do Fundo devem ser inspecionados, com vistas a se prevenir, identificar e mitigar eventuais ameaças, incluindo o aproveitamento de oportunidades. Tais riscos e oportunidades devem ser referentes à eficiência da gestão, liquidez, solvência, rentabilidade e condições macroeconómicas como: câmbio, juros e inflação.

Desinvestimento preventivo	Retirada dos recursos aplicados, se nas últimas três prestações de contas for verificada a deterioração substancial (variação negativa mínima de 10%) dos rácios de eficiência da gestão, liquidez, solvência, rentabilidade e condições do mercado. Esta medida deverá constar nas cláusulas dos instrumentos jurídicos que formalizam as aplicações, incluindo os respetivos prazos para aviso prévio.
Limitação da aplicação de recursos em despesas	Despesas suportadas pelos recursos do Fundo, distintas do pagamento de pensões, não devem exceder a 3,5% dos recursos totais, repartidos em: 2% de comissão para a entidade gestora; 0,1% para despesas financeiras e fiscais inerentes ao Fundo; 0,5% para reservas matemáticas destinadas a outros sistemas de SSO e 0,9% para despesas extraordinárias do Fundo.
Limitação da aplicação de recursos em investimentos	Os investimentos de recursos do Fundo não devem exceder a 30% dos recursos totais, bem como os limites parcelares de 10% nos investimentos de longo prazo (>7 anos), 15% nos de médio prazo (3 a 7 anos) e 5% nos de curto prazo (1 a 2 anos).
Limitação da aplicação de recursos em operações financeiras	As aplicações em depósitos bancários de 100% do remanescente após o pagamento de pensões, investimentos e outras despesas, devem ser repartidas em: 30% para depósitos de longo prazo (>5 anos), 40% para médio prazo (3 a 5 anos), 20% para curto prazo (1,5 ano a 2 anos), 5% para depósitos com pré-aviso e 5% para depósitos à ordem.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Decreto nº 90 (2018); Diploma Ministerial nº 42 (2020).

De forma geral, os fundos de pensões seguem dois regimes de financiamento previdenciário, nomeadamente: regime de repartição e regime de capitalização. No primeiro há uma solidariedade contributiva, em que trabalhadores no ativo contribuem sucessivamente para o custeio dos pagamentos dos inativos, isto é, as contribuições são recolhidas para única tesouraria, sendo distribuídas à medida que os beneficiários forem reunindo os requisitos para o efeito (Varsano & Moura, 2007). Lima, Wilbert, Pereira e Paulo (2012) denominam-no regime orçamentário, pelo maior enfoque na determinação de contribuições a arrecadar com vistas a suportar as despesas com benefícios em determinado período, ao contrário da constituição de reservas para benefício futuro. No regime de capitalização, o contribuinte dispõe de uma poupança individual da qual se beneficiará no futuro, no momento de inatividade. Há uma proporcionalidade entre o valor aportado e o respectivo benefício (Bertucci, Souza & Félix, 2004).

O regime de repartição é vantajoso para o trabalhador, porquanto, independentemente da quantidade de contribuições, ele tem garantia de benefício futuro, em que o Fundo ou o governo financiarão eventuais *déficits* orçamentários. No entanto, é muito susceptível ao desequilíbrio atuarial, pois o Fundo se manterá enquanto houver mais contribuintes do que beneficiários e colapsará em cenário inverso. No regime de capitalização há poucas possibilidades de desequilíbrio entre receitas e despesas com pensões, bem como de uso de fundos públicos na cobertura de *déficits*, uma vez que as receitas são vinculadas a investimentos e visam somente o pagamento de benefícios específicos para cada trabalhador, proporcionais às suas

contribuições. Não obstante, apresenta desvantagens quanto à previsibilidade do valor de aposentadoria (Bertucci *et al.*, 2004; Lima *et al.*, 2012).

O FPFE adota o regime de repartição, fato que pode estar influenciando os resultados dos Relatórios de Riscos Fiscais, que apontam todo o segmento de SSO como de elevado risco à gestão financeira pública. Além das políticas de redução de contratações e de aposentações em massa, que elevaram em 1,7% a variação média anual entre as despesas com pensões e respectivas receitas, outro fator que poderá ser impactante é a redução, através da Lei de Segurança Social dos Funcionários do Estado, do tempo máximo de aposentadoria em cinco (Lei nº 8, 2021; MEF, 2020; 2021). Esta medida é potencial para a elevação ainda mais das pressões sobre a despesa pública, contribuindo para a prevalência do risco fiscal, porquanto dotações orçamentárias deverão ser disponibilizadas para cobrir os eventuais *déficits* no FPFE.

## **2.5 Evolução Normativa da Auditoria Interna e da Gestão de Riscos em Moçambique**

As reformas da *New Public Management*, propagadas pelo mundo inteiro a partir da década de 1980 e que visavam gestões públicas transparentes, responsáveis e viradas para resultados, tiveram repercussão transversal na auditoria interna e na gestão de riscos. Em alguns países como Moçambique, neste quesito, os processos foram muito gradativos e inflexíveis, tendo começado a dar sinais mais efetivos após a década de 2010. As prioridades das reformas para um país recém-independente do colonialismo português e economicamente frágil passaram pela: mudança do modelo *welfare state* para o neoliberalismo, busca de apoio em instituições financeiras multilaterais para a reabilitação econômica e social, bem como pela consolidação da democracia e do estado de direito (Simione, 2014; Hanlon, 1991). Não obstante tal foco em reformas mais estruturantes, algumas medidas relativas à fiscalização pública foram sendo tomadas de permeio.

A atividade de auditoria interna no setor público em Moçambique é encabeçada pelos atuais Ministério da Economia e Finanças e Inspeção-Geral de Finanças desde o primeiro decreto do país pós-independente, o Decreto nº 1 (1975), que definia a inspeção de fazenda e contabilidade como um dos serviços da superintendência do MEF. Na década de 1980, o normativo de destaque foi o Decreto Presidencial nº 70 (1983), que estabeleceu como uma das competências do então Ministério das Finanças a realização de auditorias às unidades econômicas e sociais

do Estado, extensivas às empresas estatais e outras instituições que, mesmo regidas pelo direito privado, mantinham algum tipo de dependência do orçamento do Estado.

Na década de 1990, decorrente das competências definidas pelo Decreto Presidencial nº 70 (1983), foi aprovado, através do Diploma Ministerial nº 29 (1990), o estatuto orgânico do Ministério das Finanças, do qual constava como parte da estrutura ministerial a Inspeção de Finanças. Esta unidade orgânica tinha como funções essenciais o apoio ao ministro da área no controle da aplicação das normas de gestão financeira, por via de inspeções aos órgãos estatais e demais unidades de relevância econômico-financeira, a unificação de procedimentos e proposta de medidas coordenadoras das atividades de inspeção e auditoria financeiras. Após as primeiras eleições multipartidárias ocorridas em 1994, através do Decreto Presidencial nº 2 (1994), o novo governo extinguiu o Ministério das Finanças e criou o de Plano e Finanças (MPF), com competências acrescidas no domínio do controle financeiro. Registra-se como principais inovações: a realização de inquéritos, sindicâncias e proposta de instauração de processos disciplinares e criminais em consequência de infrações constatadas em trabalhos de inspeção e auditoria (Decreto Presidencial nº 2, 1996), características da abordagem tradicional da auditoria. Em 1997 foi publicado o estatuto orgânico do MPF, em que a já designada IGF era definida como “instituição subordinada” ao ministério, o que dava primeiros sinais de independência do órgão (Diploma Ministerial nº 2, 1997).

Ainda na década de 1990, por meio do Decreto nº 40 (1999), o governo criou um estatuto orgânico próprio da IGF, que, apesar de reiterar a dependência desta unidade no MPF, conferiu relativa autonomia, profissionalismo e maior responsabilidade ao exercício da atividade de auditor, assim como esboçou o modelo de auditoria interna que vigora atualmente. Não obstante a restrição de inspeções às instituições de crédito, bancárias e seguradoras, o estatuto ampliou o campo de atuação da IGF às embaixadas moçambicanas no exterior, às recém-criadas autarquias locais, assim como possibilitou a criação de delegações inspectivas regionais. A norma adotou novas diretrizes de funcionamento da IGF, dentro das suas funções de apoio à gestão dos recursos públicos e de controle orçamentário, financeiro e patrimonial. Destaca-se, dessas inovações, a introdução da planificação anual de atividades inspectivas, do contraditório da auditada, do relatório do auditor, do acompanhamento da implementação de recomendações de auditoria através de um relatório elaborado pela auditada e apresentado num prazo de 45 dias, a exclusividade profissional dos auditores, os conflitos de interesse na inspeção de setores dirigidos por parentes, inimigos comprovados ou nos quais aqueles profissionais tenham

prestado serviço no último triênio, e a orientação pelos princípios de independência e isenção da INTOSAI.

Na década de 2000, como corolário da EGRSP e associado à notória evolução da IGF enquanto órgão exclusivo de auditoria interna do setor público, a Assembleia da República aprovou, através da Lei nº 9 (2002), a primeira lei do SISTAFE, regulamentada dois anos mais tarde pelo governo, por meio do Decreto nº 23 (2004). Estes instrumentos definiram um sistema integrado de administração dos recursos do Estado, por meio do qual as regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controle do erário foram harmonizados, com vistas a torná-los eficientes, eficazes e íntegros. Tal sistema comportava cinco subsistemas interdependentes, nomeadamente: Subsistema de Orçamento do Estado, responsável pela programação e controle orçamentário e financeiro; Subsistema de Contabilidade Pública, incumbido da execução orçamentária, recolha, registro, acompanhamento e processamento de quaisquer transações modificadoras do património público; Subsistema de Tesouro Público, encarregue pela programação, captação de recursos e gestão de meios de pagamento; Subsistema de Património do Estado, com a responsabilidade de gerir os bens estatais; e o Subsistema de Controle Interno (SCI), responsável pela inspeção e auditoria dos processos de arrecadação, cobrança e utilização dos recursos públicos. Em 2004 o sistema foi informatizado e designado e-SISTAFE, servindo de suporte de todos os módulos da administração financeira correspondentes a cada um dos subsistemas. Tal incluía o módulo de gestão de informações, responsável pela consolidação dos dados gerados pelos demais módulos, com vistas ao controle interno. Em 2007 foi aprovado o Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos (MAFPC), destinado aos usuários do e-SISTAFE, incluindo os agentes de controle interno, como um instrumento de consulta e orientação na execução de transações dentro e fora do sistema (Diploma Ministerial nº 169, 2007).

Foi a partir do Decreto nº 23 (2004) e por meio do SCI que a expressão “risco” foi introduzida na administração financeira moçambicana, ao definir a avaliação do risco como base para o planeamento e execução das ações internas de controle e auditoria. A norma introduziu as unidades funcionais do SCI, nomeadamente: as UGE, responsáveis pela programação e execução de inspeções; a US, sob gestão da IGF e incumbida da consolidação geral das programações do controle interno e da coordenação da execução de ações inspectivas pelas demais unidades funcionais; e as UI, também com a responsabilidade de realizar inspeções ao seu nível, consolidar as planificações das UGE e servir de elo entre estas e a US. Dessa forma,

o decreto estabeleceu uma desconcentração de procedimentos, da IGF para as unidades inferiores. No entanto, a execução efetiva das responsabilidades desconcentradas não se efetivou, porquanto a supervisão e a execução de inspeções continuaram concentradas na US.

A década de 2010 registrou muitos marcos, começando com a criação, em 2011, da DNEAE, setor que, dentre as várias atribuições, competia avaliar os benefícios e riscos financeiros em parcerias público-privadas (Resolução nº 18, 2011). Seguidamente, em 2012, o governo aprovou a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (2012-2025), uma política orientadora que busca o aprimoramento das atividades de planejamento, execução, controle e fiscalização no setor público, em continuidade da prescrita EGRSP (Ministério da Administração Estatal e Função Pública, 2012). Em 2013, foi criada a IGF como órgão administrativamente autônomo, passando a assumir responsabilidades, como US, de dar orientações, supervisões técnicas, executar ações inspetivas de maior nível de complexidade e emitir pareceres à conta geral do Estado e às contas de gerência institucionais. Também assumiu funções de UI a nível do MEF e como UGE a nível dos distritos e do MEF, especialmente nos sectores que não possuíam inspeções setoriais (Decreto nº 60, 2013). No mesmo ano foi revisto o MAFPC, trazendo mais clareza à execução de transações no e-SISTAFE e descrevendo com ilustrações os papéis dos agentes segregados do sistema, dentre eles o agente de controle interno, responsável pelas atividades de fiscalização, monitoramento e conformidade das contas (Diploma Ministerial nº 181, 2013).

A década de 2010 foi também marcada pela criação, no MEF, em 2015, da DGR, que herdou a competência de avaliar riscos inerentes às parcerias público-privadas da DNEAE, e, em coordenação com esta, assumiu a responsabilidade pela análise da vulnerabilidade financeira, fiscal e da economia do país no geral, propondo medidas de mitigatórias (Diploma Ministerial nº 116, 2015). É neste âmbito que a DGR, a partir de 2018, passou a emitir relatórios anuais de riscos fiscais, nos quais ultimamente assume a previdência social como setor de potencial risco à gestão financeira pública moçambicana. Em 2018, por meio do Decreto nº 41 (2018), foram instituídas as normas que regulam o funcionamento dos institutos, fundações e fundos públicos. Dentre elas consta a obrigatoriedade de aquelas entidades possuírem um auditor interno. Tal não eximiu, no entanto, da obrigatoriedade de disposição das suas contas à auditoria externa, contratada por via de concurso público e sujeita a um rodízio trienal, nem do controle da legalidade, regularidade e boa gestão financeira e patrimonial por um conselho fiscal. Ademais,

o normativo estabeleceu a sujeição à verificação periódica, do funcionamento das entidades em causa pela IGF.

Ainda na década de 2010, concretamente em 2019, o enfoque nos riscos voltou a ser destaque nas normas de fiscalização da gestão financeira pública, com a aprovação do RAAISP. Este regulamento, além de indicar as etapas e os procedimentos das auditorias precedidas de avaliações de riscos e a priorização de atividades de acordo com estes, reduziu o prazo de resposta às recomendações de auditoria para 30 dias; introduziu a definição pela US de orientações metodológicas para a elaboração de planos de auditoria; adotou o acompanhamento pela US das recomendações das auditorias externas realizadas pelo TA; estabeleceu a subscrição aos padrões de auditoria do IIA e definiu a avaliação da qualidade e certificação da auditoria. Por outro lado, a norma estabeleceu a conformação das avaliações de risco aos objetivos, metas e planos de gestão de risco das entidades auditadas; aprofundou a desconcentração dos procedimentos da IGF através da atribuição às UI e UGE da competência de emissão de pareceres às contas de gerência, assim como de planeamento e execução de ações de auditoria (Decreto nº 81, 2019). Embora esta última atribuição já estivesse prevista no Decreto nº 23 (2004), ela continuava centralizada na US, a IGF.

A década de 2020 inicia com a criação do GACI, no MEF, desconcentrando da IGF as funções de auditoria, inspeção e garantia da legalidade e regularidade dos atos praticados pelas unidades orgânicas e tuteladas pelo MEF. No mesmo ano foi aprovada nova lei do SISTAFE, em revogação à já desajustada de 2002. Aquela aprovada inovou ao acrescentar o Subsistema de Monitoria e Avaliação aos cinco subsistemas do SISTAFE de 2002; ao transformar a designação “SCI” em “SAI”, ressaltando a relevância da auditoria sobre o controle; ao tipificar as infrações financeiras, fraudes e respetivas sanções; assim como ao definir, em lei, como um dos objetivos da auditoria, o aumento e proteção do valor das instituições através de avaliações e consultorias baseados no risco. O subsistema acrescido visa avaliar a performance das políticas públicas com base em modelos universalmente aceites. Para mais, busca acompanhar e propor correções aos instrumentos de plano e orçamento de curto, médio e longo prazos, tais como: balanços do desempenho de projetos e programas, relatórios de execução financeira e informes do progresso de indicadores e metas (Resolução nº 15, 2020; Lei nº 14, 2020).

Em 2021, por meio do Decreto nº 26 (2021), foi regulamentada a nova lei do SISTAFE, revogando-se o também desajustado regulamento de 2004. Muito alinhado ao RAAISP no que

tange às matérias do SAI, o regulamento em questão inova bastante em relação ao anterior. Determina as técnicas e procedimentos universais a serem usados pelos auditores internos, como: inquéritos, entrevistas, testes analíticos e substantivos, baseados em uma amostragem resultante de avaliação da magnitude dos riscos. Ainda defende a adequada cobertura geográfica e orçamentária dos planos de auditoria, que devem priorizar as áreas de maior risco e racionalizar recursos por meio da complementaridade entre as diversas unidades do SAI. A norma também aborda as etapas de auditoria sintetizando as ações de cada uma delas, enfatiza a avaliação contínua, periódica, interna e externa da qualidade da auditoria e sua conformidade aos padrões universais. Ademais, alarga as competências da US previstas nas normas anteriores, ao estabelecer: a elaboração e atualização de um Manual da Auditoria Interna, o exame aos sistemas e tecnologias de informação de finanças públicas, e a avaliação dos processos de gestão de riscos, de controle e de governança em todas as operações de crédito, avais e garantias. Em relação as UI e UGE, o decreto estende ainda mais a desconcentração de competências no que tange ao apuramento de irregularidades praticadas por gestores no uso de recursos públicos, assim como às capacitações técnicas nas matérias de planeamento e execução de auditorias baseadas no risco (Decreto nº 26, 2021).

No mesmo ano de 2021 foi aprovado o primeiro MAI, com a finalidade de orientar a todos os integrantes do SAI; uniformizar as regras, princípios e conceitos na sua atuação; e promover maior aderência às práticas internacionais. Este manual, tal como o RAAISP, a nova lei do SISTAFE e seu regulamento, dão maior enfoque à abordagem da auditoria baseada no risco, rompendo com a perspectiva de auditorias tradicionais, focadas em processos, conformidade e controles internos (Diploma Ministerial nº 10, 2021). A partir de 2022, a gestão do risco nas finanças públicas expandiu-se para os instrumentos estratégicos governamentais de planeamento, na medida em que os riscos fiscais passaram a constar do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado (Governo de Moçambique, 2021; 2022).

Como se pode depreender, a abordagem da auditoria interna e da gestão de riscos no setor público de Moçambique constituem matérias ainda recentes, ressaltando-se o período de 2019 a 2021 como o mais produtivo em termos de normas de efetivo impacto na temática. Destaca-se a aprovação de quatro instrumentos normativos que, em conjunto, embasam a oportunidade da realização deste estudo, nomeadamente: o RAAISP, o Manual de Auditoria Interna, a nova lei do SISTAFE e o seu Regulamento. Dentre as inovações trazidas por estas normas, é de realçar a maior ênfase que passou a ser dada à avaliação do risco nas etapas da auditoria interna;

a expansão às unidades funcionais inferiores das competências de planejamento e execução de auditorias; a emissão de pareceres às contas públicas a vários níveis, desconcentrando a IGF; e a subscrição aos padrões universais do IIA, atualmente focados na abordagem moderna da auditoria, a AIBR. Ademais, foi ao longo do referido período que o INPS, campo deste estudo, aprovou o seu estatuto orgânico, por meio do qual passou a integrar o setor de auditoria e gestão de riscos (Decreto nº 81, 2019; Lei nº 14, 2020; Decreto nº 26, 2021; Diploma Ministerial nº 10, 2021; Resolução nº 7, 2019).

## **2.6 Estudos Anteriores**

A auditoria interna e a gestão de riscos corporativos vêm despertando interesse de muitos pesquisadores da área pública administrativa, contábil e financeira ao longo dos últimos dez anos. Tal pode ser interpretado como um indicativo de relevância do tema para a sociedade, haja vista que a previsão e tratamento de eventos adversos aos objetivos institucionais, o combate à fraude e a fiscalização permanente das ações dos gestores públicos agregam valor às instituições e aos *stakeholders*. Embora em Moçambique a temática não seja amplamente abordada, em alguns outros países da África, América do Sul e Europa é notável a quantidade de estudos publicados. Este fato sinaliza a importância que é dada a nível internacional à institucionalização de práticas de auditoria interna como instrumento de administração dos riscos a que os entes governamentais se encontram expostos, e que condicionam a transparência na gestão dos recursos públicos. Na sequência, são discutidos 14 estudos realizados durante o período de 2012 a 2021, abordando a temática em vertentes diversas.

Inicia-se com a pesquisa de Mashal (2012), inspirada nas declarações de posicionamento do IIA sobre os papéis e não-papéis dos auditores e dos gestores de risco, que revelaram que a auditoria interna conduz algumas atividades inadequadas de gerenciamento de riscos, afetando negativamente os sistemas de controle interno. Realizada na Inglaterra, descritiva, explicativa e qualitativa, a pesquisa foi conduzida por um questionário preenchido por profissionais de gestão de riscos: acadêmicos, consultores e gerentes, com 10 anos de experiência e educação formal diplomado em gestão de risco. O objetivo central do estudo foi revelar o ponto de vista dos referidos profissionais em relação às constatações das pesquisas do IIA, fazendo uma avaliação e análise geral da perspectiva de gestão de risco. Os resultados confirmaram o impacto negativo dos papéis equivocados dos auditores internos na gestão de risco, atividade cuja responsabilidade recai aos conselhos de administração e aos administradores de risco. Ou seja,

constatou-se a falta de separação de papéis entre gestores de riscos e auditores internos. A pesquisa recomenda melhores atuações institucionais, através da colaboração e cooperação entre os dois órgãos profissionais.

Na pesquisa exploratória, baseada em questionário dirigido a auditores internos de 49 entidades do setor público, o estudo de Gherai e Balaciu (2013) objetivou analisar o papel da auditoria interna na gestão do risco nas instituições públicas do Condado de Bihor, na Roménia. Os resultados do estudo mostraram que os auditores internos públicos sabem da necessidade de compreenderem o processo de gerenciamento dos riscos, atendendo ao seu papel no processo. Contudo, questões inerentes a limitação dos fundos disponibilizados à atividade, a pessoal especializado insuficiente no terreno, bem como a falta de interesse da gestão para incrementar a eficiência da atividade pública de auditoria interna, são tidas como empecilhos ao desempenho daqueles profissionais e à gestão efetiva dos riscos.

No Brasil, Cannavina e Parisi (2015) realizaram uma pesquisa descritiva e quantitativa, cuja coleta e tratamento de dados basearam-se em questionário e análise documental. Estas técnicas consistiram na análise do conteúdo de relatórios de gestão e do questionário integrado neles, composto por 30 assertivas com a escala de Likert, que avaliam percepções sobre a estruturação dos controles internos. O objetivo era identificar, por meio dos órgãos da administração pública direta do poder executivo federal, a percepção dos gestores sobre o quanto seus sistemas de controles internos têm sido utilizados para o alcance dos objetivos institucionais, tendo como referência os componentes de controle interno do COSO/INTOSAI. Ou seja, pretenderam responder se aqueles órgãos públicos têm utilizado os controles internos como ferramenta para alavancar sua performance e cumprir os objetivos pré-estabelecidos. Os resultados permitiram concluir que os órgãos da administração pública direta não utilizam plenamente os controles internos como ferramenta para melhorar seu desempenho e alcançar objetivos institucionais.

Ainda no Brasil, a pesquisa qualitativa e documental de Araújo (2015) teve como objetivo verificar quais constatações em relatórios emitidos pelas unidades de controle interno de municípios brasileiros encontram-se relacionadas às perspectivas do COSO-ERM. Recorrendo à análise de conteúdo como técnica para avaliar as informações de 60 relatórios pertencentes a 38 municípios, o estudo auxiliou-se no *software* Análise Lexical por Contexto de Conjunto de Segmentos de Texto. Como resultados, das categorias de análise, a “estrutura dos relatórios” permitiu constatar que apenas dez deles apresentaram uma seção relativa ao sistema de controle

interno; e o “levantamento de constatações” demonstrou que o controle sobre as movimentações financeiras é a mais enfatizada nos relatórios. Ademais, apenas nos relatórios que analisaram a prestação de contas das entidades é que predominou a avaliação dos sistemas de controle interno. No geral, a pesquisa concluiu que, apesar de os relatórios evidenciarem a implementação de procedimentos de controle interno relacionados ao COSO-ERM, os próprios municípios não executam efetivamente as diretrizes técnicas recomendadas pelos oito componentes do modelo.

Pinho e Bezerra (2015) realizaram um estudo de caso no SEBRAE-Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/Ceará, uma instituição atualmente privada e sem fins lucrativos, porém, fundada como estatal e que continua recebendo recurso público, oriundo de transferências de valores arrecadados pela previdência social. A pesquisa adotou três técnicas de coleta de dados: questionário e entrevista destinados a auditores e gestores da instituição, assim como a análise documental. O seu objetivo foi identificar fatores de sucesso na implantação da auditoria baseada no risco. Os resultados permitiram elencar como fatores de sucesso: a atuação da auditoria interna tradicional antes da AIBR; o planejamento estruturado da implantação da AIBR, antecedido de sensibilização dos colaboradores; e a inclusão dos gestores no mapeamento de riscos. Estes resultados confirmam o pressuposto de que o êxito da AIBR deve se alicerçar numa prévia estrutura de controle, fortalecida pela auditoria tradicional e pela pessoa do auditor interno no processo.

Na África do Sul, em uma pesquisa quantitativa, baseada em questionário com a escala Likert e aplicado telefonicamente a 197 departamentos, Coetzee (2016) objetivou investigar os pontos de vista dos principais executivos de auditoria, dos presidentes dos comitês de auditoria e da alta administração, sobre a contribuição das funções de auditoria interna na gestão de riscos em entidades públicas sul-africanas de nível central, provincial e local. Os resultados indicaram uma divisão de opiniões, em que os presidentes dos comitês e a alta administração classificaram o contributo da auditoria, na maioria das atividades listadas, como fraco. Dentre as atividades que influenciaram tal avaliação, consta a fraca incorporação dos riscos nos planos de gestão, um procedimento intrínseco à AIBR. Por outro lado, verificou-se uma visão positiva e forte por parte dos executivos de auditoria. Não obstante tal divergência de posições, houve alguns aspectos sem diferenças significativas, sinalizando alguma influência das funções de auditoria na salvaguarda de atividades inerentes ao risco, assim no respeito de normas e diretrizes em organizações com fraca ou sem estrutura de gestão de risco. Atendendo à percepção

majoritariamente negativa constatada, o autor sugere que os executivos de auditoria, que registraram visão favorável, sejam proativos na melhoria do pensamento dos outros grupos.

Máximo *et al.* (2017) realizaram um estudo baseado em questionário de 41 perguntas, destinado a coordenadores, contadores, auxiliares e técnicos, com o objetivo de apresentar as práticas de auditoria interna de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) brasileira em relação ao COSO-ERM-IF, apontando os procedimentos que estão em consonância ou desacordo com o modelo. O estudo foi justificado pela necessidade de uma gestão integrada com as práticas de auditoria, assim como de controles internos adequados para mitigar os riscos, em linha com a atual tendência das organizações. Os resultados apontaram que os componentes: “identificação de eventos”, “avaliação de riscos”, “resposta aos riscos”, “informação e comunicação” e “monitoramento” apresentaram conexão forte com as práticas de auditoria. Contrariamente, o “ambiente de controle”, a “fixação de objetivos” e as “atividades de controle”, não apresentaram muita aderência. São recomendadas melhorias aos sistemas de controle, sobretudo, considerando a maior exposição a risco do ramo de atuação das EFPCs.

Objetivando apresentar a percepção do quadro funcional de uma cooperativa de crédito de livre admissão, brasileira, sobre as práticas de auditoria interna em perspectiva à metodologia do COSO-ERM-IF, Vasconcelos *et al.* (2017) também realizaram um estudo de caso, no qual coletaram as informações por meio de um questionário de verificação da conformidade da auditoria interna com os oito componentes do modelo COSO-ERM-IF. A pesquisa partiu da premissa de que, uma vez que o seu segmento de estudo está relacionado com a administração de recursos de terceiros, uma maior aderência aos procedimentos de gestão de risco do COSO-ERM-IF acresce segurança aos cooperados. No geral, os achados mostraram que os controles e os procedimentos de auditoria interna estão de acordo com os pressupostos do *framework*. Entretanto, constatou-se a necessidade de algumas melhoras, visto que 11% dos procedimentos adotados pelos colaboradores alocados nas funções inerentes ao gerenciamento de riscos estão em desconformidade com o modelo.

No Gana, em resposta aos vários escândalos nas empresas públicas locais e à falta de estudos empíricos sobre fundamentos de auditoria interna capazes de responder a tais escândalos, Musah *et al.* (2018) procuraram examinar os fatores determinantes da eficácia da auditoria interna naquelas empresas. Baseado em um questionário majoritariamente à escala de Likert,

aplicado a 100 participantes, auditores internos, contabilistas e gestores de 25 empresas públicas, especificamente, o estudo investigou a percepção do impacto de fatores como: competência da unidade de auditoria interna; sua dimensão; sua independência; relação entre a auditoria interna e externa; e apoio da administração à função de auditoria interna. Os dados foram analisados quantitativamente com recurso ao modelo de regressão múltipla por mínimos quadrados ordinários. Os resultados mostraram que, não obstante todos os fatores listados serem importantes, o apoio gerencial à função de auditoria constitui o fator mais significativo.

Em Moçambique, o único estudo encontrado, de Come (2018), objetivou compreender o papel da auditoria interna no processo de gestão no Fundo de Energia, instituição pública de administração indireta, no período 2012-2017. Especificamente, o trabalho visou a descrição dos procedimentos de auditoria, a análise da autonomia dos auditores em seus trabalhos e da influência da auditoria em todo o processo de gestão. A metodologia foi qualitativa, estudo de caso, bibliográfica e documental, acompanhada de entrevistas semiestruturadas dirigidas a gestores selecionados intencionalmente. Como resultados, verificou-se que a auditoria interna permite a identificação de erros de procedimentos contábeis e financeiros, orientando a sua correção; a verificação do grau de execução de atividades; e o cumprimento de recomendações das auditorias interna e externa. Contudo, existem limitações à sua eficácia, como é o caso da falta de autonomia e de capacidade técnica para a realização de algumas atividades.

Tendo verificado que tanto no Brasil quanto em Portugal há convergência entre os padrões internacionais e a legislação que regula a auditoria e o SCI, Ribeiro (2019) estudou o papel da auditoria interna na gestão de riscos nos dois países, procurando contribuir para a melhoria de normas e processos na administração pública. Classificada como bibliográfica, qualitativa e documental, a pesquisa foi baseada em entrevista semiestruturada com 48 participantes, auditores internos e gestores públicos de ambos os países. Dos resultados, destaca-se que a auditoria interna exerce o papel de avaliador do SCI e de assessor/consultor a nível das entidades públicas portuguesas e brasileiras. Contudo, verifica-se uma centralização da avaliação do sistema de controle interno na IGF e na CGU, respectivamente, fato que prejudica o fortalecimento da gestão de riscos.

Oliveira (2019) procurou analisar em que medida as práticas de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão público brasileiro pertencente à estrutura da CGU, são aderentes à metodologia da AIBR preconizada pelo IIA. Para o efeito, realizou uma pesquisa

documental e aplicou questionário aos responsáveis pelas áreas de auditoria naquele órgão, afim de comparar os métodos de trabalho e o preparo dos auditores internos governamentais com o preceituado pelo IIA. A pesquisa constatou que a SFC possui pontos de atuação similares à AIBR, tanto nas diretrizes formalmente definidas, quanto na forma de atuação das áreas técnicas. Porém, verificou-se também que as práticas de auditoria não se encontram totalmente alinhadas à AIBR e os auditores internos não têm preparo técnico suficiente para executá-la.

Guiotti *et al.* (2020) objetivaram apresentar os principais riscos enfatizados ou ressaltados nos relatórios dos auditores independentes de EFPCs no Brasil, na perspectiva das principais legislações, teorias e práticas de mercado. Baseados em metodologia qualitativa, descritiva e documental, os autores analisaram 60 relatórios de auditoria externa das dez maiores EFPCs brasileiras (critério tamanho de investimentos). Os resultados indicaram os riscos: atuarial, operacional e legal como os que obtiveram ressalvas nos relatórios. Complementarmente, ficou demonstrada a impossibilidade de se eliminar por completo os riscos aplicáveis aos fundos de pensões, não obstante poder-se aplicar mecanismos para controlá-los e mitigá-los, a bem e segurança dos contribuintes. Das dez EFPCs analisadas, seis possuíram ressalvas ou ênfases relacionadas à gestão de risco, sinalizando para a fragilidade deste processo. Os autores entendem que tais constatações podem implicar em desequilíbrios nos planos de previdência, na continuidade operacional e na capacidade das entidades de liquidar passivos e realizar ativos.

Por fim, Maeda (2021) objetivou elaborar um procedimento que melhor se aplicasse às atividades da auditoria interna e que contribuísse para o desempenho da governança, da gestão de risco e dos controles internos de um Instituto Federal no Brasil, permitindo a padronização de processos e a agregação de valor à entidade em causa. A pesquisa foi descritiva, documental, qualitativa e aplicada, cuja execução ocorreu em duas partes: (1) diagnóstico do problema e (2) execução da proposta de solução. Os resultados evidenciaram que os procedimentos usados nas atividades de auditoria não são adequados. Diante disso, o pesquisador elaborou um manual de procedimentos para auxiliar na adequação das atividades, sugeriu a implementação de um plano de ação com vistas a proporcionar capacitações e treinamentos, recomendou a institucionalização do manual elaborado e a sua divulgação no *website* da instituição.

Todos os estudos percorridos são resumidos na Tabela 12 e, seguidamente, analisados sob ponto de vista de tendência das suas constatações e de ilações que deles se pode tirar para o incremento de melhorias no mercado, na sociedade e na academia, sobretudo em países africanos.

Tabela 12

## Resumo dos estudos anteriores

Autor/Ano	Objetivo Geral	Metodologia Usada	Resultados do Estudo	País
Mashal (2012)	Revelar a visão dos profissionais de gestão de riscos em relação às constatações dos estudos do IIA, referentes a condução, inadequada, pela auditoria interna, de atividades adstritas a gestores de risco.	Pesquisa descritiva, explicativa e qualitativa, conduzida através de um questionário destinado a profissionais de gestão de riscos.	Há falta de separação de papéis entre profissionais das áreas de gestão de riscos e de auditoria interna. Há um impacto negativo dos papéis equivocados dos auditores internos no gerenciamento dos riscos corporativos.	Inglaterra
Gherai e Balaciu (2013)	Analisar o papel da auditoria interna na gestão do risco nas instituições públicas do Condado de Bihor.	Pesquisa exploratória, baseada em questionário dirigido a auditores internos de 49 entidades do setor público.	Os auditores internos têm consciência do seu papel na gestão de riscos. Porém, os reduzidos fundos disponibilizados à auditoria, a falta de pessoal especializado e o desinteresse dos gestores, impedem o desempenho dos auditores e a gestão efetiva do risco.	Roménia
Cannavina e Parisi (2015)	Identificar, através da percepção dos órgãos da administração pública direta do poder executivo federal, o nível de utilização dos sistemas de controles internos para o alcance dos objetivos institucionais, à luz dos componentes de controle interno do COSO/INTOSAI.	Pesquisa descritiva, quantitativa e documental. Coleta e análise de dados através dos relatórios de gestão e do questionário constante neles, com 30 assertivas de avaliação de percepções sobre controles internos.	Os órgãos da administração pública direta não utilizam plenamente os sistemas de controle interno como ferramentas para melhorar o seu desempenho e alcançar os objetivos institucionais.	Brasil
Araújo (2015)	Verificar quais constatações em relatórios emitidos pelas unidades de controle interno de municípios brasileiros relacionam-se às perspectivas do COSO-ERM.	Análise do conteúdo de 60 relatórios de 38 municípios, com auxílio do <i>software</i> Análise Lexical por Contexto de Conjunto de Segmentos de Texto.	Não obstante os relatórios evidenciarem alguma implementação de procedimentos de controle interno do COSO-ERM, os municípios não executam efetivamente as diretrizes técnicas recomendadas pelos oito componentes do modelo.	Brasil
Pinho e Bezerra (2015)	Identificar fatores de sucesso na implantação da auditoria interna baseada no risco.	Estudo de caso embasado na triangulação da análise documental, questionário e entrevista a auditores internos e gestores do SEBRAE-Ceará.	Constituem fatores de sucesso da AIBR: a forte auditoria tradicional, prévia à AIBR; a sensibilização dos funcionários e posterior planejamento estruturado da AIBR; e a inclusão de gestores no inventário de riscos. O êxito da AIBR deve se alicerçar numa estrutura de controle interno consolidada.	Brasil
Coetzee (2016)	Investigar pontos de vista dos principais executivos de auditoria, dos presidentes dos comitês de auditoria e da alta administração sobre a contribuição das funções da auditoria interna na gestão de riscos nas entidades públicas de nível central, provincial e local.	Pesquisa quantitativa, baseada em questionário com a escala de Likert, aplicado por via de telefone a 197 departamentos, do nível local ao nacional.	Para os presidentes dos comitês e a alta administração, o contributo da auditoria é fraco. Para os executivos de auditoria, o contributo é positivo e forte. No entanto, houve alguns aspetos em que não se encontrou diferenças significativas, convergindo na existência de algum papel da auditoria na gestão dos riscos.	África do Sul
Máximo <i>et al.</i> (2017)	Apresentar práticas de auditoria interna de uma EFPC em relação ao COSO ERM-IF, apontando	Questionário de 41 perguntas, baseadas nos 8 componentes do	Somente os componentes: identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta ao risco, informação e	Brasil

	procedimentos que estão em consonância ou em desacordo com o modelo.	COSO-ERM-IF, destinado a coordenadores, contadores, auxiliares e técnicos da entidade.	comunicação, e monitoramento, é que apresentam resultados satisfatórios às práticas de auditoria interna. Há necessidade de melhorias no controle interno.	
Vasconcelos <i>et al.</i> (2017)	Apresentar a percepção do quadro funcional de uma cooperativa de crédito de livre admissão sobre as práticas de auditoria interna em perspectiva à metodologia do COSO-ERM-IF.	Informações coletadas por meio de questionário de verificação da conformidade do controle interno com os 8 componentes do modelo COSO-ERM-IF.	Os controles e os procedimentos de auditoria interna estão de acordo com o proposto no COSO-ERM-IF. Porém, há necessidade de melhorias, pois 11% dos procedimentos dos colaboradores das funções de gestão de riscos estão em desacordo com o <i>framework</i> .	Brasil
Musah <i>et al.</i> (2018)	Examinar os fatores que determinam a eficácia da auditoria interna nas empresas públicas.	Questionário à escala Likert aplicado a 100 participantes: auditores, contadores e gestores, de 25 empresas. Análise quantitativa, através de modelo de regressão múltipla.	Constituem fatores determinantes da eficácia da auditoria interna: a dimensão da unidade de auditoria, a sua competência, a sua independência, a boa relação entre auditores internos e externos, e o apoio da gestão à auditoria interna (determinante mais significativo).	Gana
Come (2018)	Compreender o papel da auditoria interna no processo de gestão no Fundo de Energia, no período de 2012 a 2017.	Pesquisa qualitativa, estudo de caso, bibliográfica e documental, com uso de entrevistas semiestruturadas destinadas a gestores da entidade.	Apesar de exercer papel na identificação e correção de erros, na validação da execução de atividades e na aplicação das recomendações de auditoria, esta possui limitações na sua autonomia e capacidade técnica.	Moçambique
Ribeiro (2019)	Estudar o papel da auditoria interna na gestão de riscos no Brasil e em Portugal, a fim de contribuir para a melhoria de normas e processos na administração pública.	Pesquisa bibliográfica, qualitativa, documental e baseada em entrevistas com 48 participantes, auditores internos e gestores públicos.	Embora a auditoria interna exerça o papel de avaliador do SCI e de assessor das entidades portuguesas e brasileiras, a sua centralização na IGF e na CGU prejudica a eficácia da gestão de riscos.	Portugal e Brasil
Oliveira (2019)	Analisar em que medida as práticas de auditoria da SFC são aderentes à metodologia da auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA.	Pesquisa documental e questionário destinado aos responsáveis pelas áreas de auditoria interna na SFC.	A SFC possui atuação compatível com as diretrizes e formalidades técnicas definidas pelo IIA. Porém, ressalva-se o desalinhamento parcial das suas práticas às de AIBR e o despreparo técnico dos seus auditores.	Brasil
Guiotti <i>et al.</i> (2020)	Apresentar os principais riscos enfatizados ou ressaltados nos relatórios dos auditores independentes das EFPCs, na perspectiva das principais legislações, teorias e práticas de mercado.	Pesquisa qualitativa, descritiva e documental, baseada na análise de 60 relatórios de auditoria externa das 10 maiores EFPCs.	Os riscos atuarial, operacional e legal são os que obtiveram ressalvas nos relatórios. Seis das dez EFPCs possuíram ressalvas ou ênfases referentes à gestão de riscos. Verificou-se fraquezas na mitigação de riscos, que podem desequilibrar os planos previdenciários.	Brasil
Maeda (2021)	Elaborar um procedimento que melhor se aplique às atividades da auditoria interna e que contribua para o desempenho da governança, da gestão de riscos e dos controles internos de um Instituto Federal.	Pesquisa aplicada, documental, descritiva e qualitativa. Execução divisa em duas partes: diagnóstico do problema; execução de procedimentos para a proposta de solução.	Os procedimentos de auditoria interna usados na entidade são inadequados. Sugere-se a implementação de capacitações e treinamentos; a institucionalização e a divulgação do manual de procedimentos elaborado para auxiliar na adequação das atividades.	Brasil

Do levantamento de estudos anteriores feito, três aspectos podem ser ressaltados. O primeiro tem a ver com a escassez de pesquisas correlacionando a auditoria interna e a gestão de riscos na área de segurança social. Tal mostra-se paradoxal, uma vez que, face à incerteza dos resultados econômicos das atividades do segmento perante a sua exposição a diversas mutações conjunturais, era expectável que houvesse maior interesse dos estudiosos da temática em embasar suas pesquisas àquele setor. Aliás, Boulier e Dupré (2003) pontuam que a segurança social busca constantemente o equilíbrio atuarial e a manutenção das carteiras de investimento dos recursos dos contribuintes, fato que lhe confere uma necessidade de monitoria efetiva dos seus controles internos e das suas sistemáticas de gerenciamento dos riscos.

O segundo aspecto é relativo às práticas incorretas de auditoria interna e de gestão de riscos e/ou às constatações negativas sobre a temática em diversos países, identificadas pela maioria dos estudos, o que sinaliza a necessidade de mais pesquisas na área visando contribuir na busca de soluções. Veja-se: o estudo de Mashal (2012) constatou a existência de equívocos dos auditores internos no exercício das suas funções dentro da gestão de riscos, impactando negativamente no êxito desta; Gherai e Balaciu (2013) observaram a restrição dos fundos disponibilizados à atividade de auditoria interna, a insuficiência de pessoal especializado e o desinteresse da alta administração para com a atividade, fatos que prejudicam os trabalhos dos auditores e a efetividade da gestão de riscos; a não utilização plena do controle interno como ferramenta para a melhoria do desempenho e do alcance de objetivos institucionais foi verificada por Cannavina e Parisi (2015); não execução efetiva das diretrizes técnicas recomendadas pelo COSO-ERM (Araújo, 2015); fraco contributo das funções de auditoria interna na gestão de riscos (Coetzee, 2016); necessidade de melhoras nos controles internos (Máximo *et al.*, 2017; Vasconcelos *et al.*, 2017); limitações da auditoria interna quanto à sua autonomia e capacidade técnica para a execução de trabalhos (Come, 2018); desalinhamento parcial das práticas de auditoria interna com os procedimentos de AIBR preconizados pelo IIA e insuficiente preparo técnico dos auditores (Oliveira, 2019); centralização da auditoria interna nas suas unidades de supervisão, prejudicando o fortalecimento das estruturas de gestão de riscos (Ribeiro, 2019); fragilidades nos meios de mitigação de riscos, podendo desequilibrar os planos previdenciários (Guiotti *et al.*, 2020); e procedimentos de auditoria interna inadequados (Maeda, 2021).

A terceira constatação é de poucos estudos moçambicanos e africanos que deem enfoque à auditoria interna como mecanismo de gestão de riscos corporativos, tanto em instituições

públicas quanto privadas. Sendo África e Moçambique, respectivamente, continente e país com piores índices de corrupção e de falta de transparência (*International Transparency*, 2022), entende-se que mais pesquisas científicas sobre a temática nessas regiões poderiam contribuir para a mudança de tais índices. Ademais, de acordo com Zwaan, Stewart e Subramaniam (2011), muitas organizações adotam a *enterprise risk management*, atendendo à crescente necessidade de informações confiáveis e úteis para a tomada de decisões, face ao contexto de globalização e de grande competitividade em que se vive. Dessa forma, a pouca pesquisa sobre esta temática em África, no geral, e em Moçambique, em particular, contrasta com o atual contexto da maior ênfase dada ao ERM pelas organizações. Posto isso, a realização deste estudo mostra-se mais uma vez relevante, porquanto contribui na redução de todas as lacunas apresentadas.

### 3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos usados no estudo, entendidos por Marconi e Lakatos (2003) como o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem o alcance de conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando nas decisões do pesquisador. O capítulo é constituído por três seções: classificação da pesquisa, técnicas de coleta de dados e descrição da análise e tratamento dos dados.

#### 3.1 Classificação da Pesquisa

De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa científica pode ser classificada quanto à natureza, aos objetivos, às estratégias e à abordagem. Assim, no que diz respeito à natureza, esta pesquisa classifica-se como aplicada, na medida em que é dirigida à busca de conhecimentos de aplicação prática em situações concretas. Neste caso, ela procurou buscar a realidade sobre as práticas da auditoria interna e da gestão de riscos no INPS de Moçambique (Nascimento, 2016).

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, que, segundo Silva (2003), consiste na descrição das características de determinada população ou fenômeno, avaliando sob diferentes perspectivas o seu comportamento. O estudo é assim caracterizado pois percorreu sobre a aplicabilidade das normas de auditoria interna baseada no risco a nível do setor público moçambicano, fundamentada nas práticas e procedimentos implementados no INPS. Para o efeito, foi descrito o conteúdo de planos, programas e relatórios de auditoria interna, matrizes de recomendações de auditoria, bem como de percepções dos principais intervenientes nas atividades de auditoria e de gestão de riscos naquela entidade.

Referente às estratégias de pesquisa, a pesquisa é caracterizada como bibliográfica, documental e estudo de caso único. De acordo com Martins e Théophilo (2016), a pesquisa bibliográfica é aquela que procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revistas, enciclopédias, *sites*, anais etc., isto é, a que procura conhecer, analisar e explicar contribuições sobre determinado problema partindo do que já foi publicado e discutido a respeito. A pesquisa documental é a que, diferentemente da bibliográfica, se utiliza de documentos primários, que ainda não foram objeto de análise, como

fontes de informações e evidências (Gerhardt & Silveira, 2009; Marconi & Lakatos, 2003). Já o estudo de caso, na visão de Fonseca (2002), é uma investigação de uma entidade bem definida, no exemplo de instituição, programa, unidade social, sistema educativo etc., com a finalidade de conhecer em profundidade o que há nela de mais essencial e característico, o como e o porquê de determinada situação que se supõe única em muitos aspectos. Yin (2015), corrobora pontuando que o estudo de caso é uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real, podendo ser único ou múltiplo, dependendo da quantidade de fenômenos analisados.

A justificativa da classificação deste estudo como bibliográfico deve-se ao fato de ele ter se embasado em referências já publicadas para a construção do seu referencial teórico, incluindo estudos realizados por organizações internacionais da área de auditoria e de gestão de riscos. O fundamento da caracterização como documental é o fato de a pesquisa ter se valido, como fontes de dados, de documentos primários como: planos de auditoria/programas de trabalho, relatórios de auditoria interna, matrizes de recomendações de auditoria e planos anuais de atividades de auditoria. Por fim, a razão de se classificar a pesquisa como estudo de caso único funda-se no fato de ela ter buscado o conhecimento profundo do papel desempenhado pela auditoria interna na gestão dos riscos corporativos em entidades públicas gestoras de fundos de SSO, partindo das práticas e peculiaridades de uma única instituição, o INPS.

No que tange à abordagem, a pesquisa classifica-se como qualitativa, entendida por Oliveira (1997) como a que permite, com maior profundidade, a compreensão e interpretação das particularidades de comportamentos ou atitudes. Na mesma linha, Martins e Theóphilo (2016) e Yin (2016) consideram a pesquisa qualitativa como a que se preocupa com o processo e não somente com os resultados, com a abrangência das condições contextuais em que os participantes do estudo vivem e com o uso de múltiplas fontes de evidências. Nesse contexto, o que justifica a caracterização deste estudo como qualitativo é o fato de ter procurado compreender a fundo os processos de auditoria interna e de gestão de riscos no INPS, partindo da compilação e interpretação científica de documentos de auditoria interna e de percepções de auditores e gestores de unidades funcionais do subsistema de auditoria interna de Moçambique.

De forma geral, as classificações desta pesquisa são comuns em estudos sobre a temática. Os trabalhos de Araújo (2015), de Pinho e Bezerra (2015), de Máximo *et al.* (2017), de Vasconcelos *et al.* (2017), de Come (2018), de Ribeiro (2019), de Oliveira (2019), de Guiotti

*et al.* (2020) e de Maeda (2021), são exemplos de pesquisas caracterizadas como aplicadas quanto à natureza, descritivas quanto aos objetivos, bibliográficas e documentais quanto às estratégias, e qualitativas quanto à abordagem. No que tange ao estudo de caso, pesquisas similares foram realizadas por: Pinho e Bezerra (2015), Máximo *et al.* (2017), Vasconcelos *et al.* (2017), Come (2018), Oliveira (2019) e Maeda (2021).

### 3.2 Técnicas de Coleta de Dados

As técnicas de pesquisa constituem-se no conjunto de preceitos de que se serve uma ciência para, de forma metódica, buscar dados e informações relevantes ao estudo (Marconi & Lakatos, 2003). Para este trabalho, foram trianguladas três técnicas de coleta de dados, nomeadamente: questionário, entrevista e análise documental. De acordo com Martins e Theóphilo (2016), a confiabilidade e significância dos achados de um estudo de caso podem ser garantidas pela triangulação, isto é, pela utilização de diferentes fontes de evidências.

Segundo Gerhardt e Silveira (2009), o questionário é um conjunto ordenado e consistente de perguntas a respeito de variáveis e situações que se deseja medir ou descrever, encaminhado para potenciais informantes, tendo que ser respondido por escrito e, geralmente, sem a presença do pesquisador. Sua finalidade é colher informações sobre características ou opiniões de determinado grupo de pessoas. Assim sendo, foi aplicado um questionário dirigido aos auditores do INPS, por serem os responsáveis pela execução ou não de auditorias internas baseadas no risco e, de acordo com Mashal (2012), serem pessoas com conhecimento e visão mais práticos sobre a temática.

O questionário foi aplicado eletronicamente, com recurso ao *Google Forms*, mas também fisicamente, devido à inoperacionalidade de *internet* e *e-mail* de alguns respondentes, requisitos impreteríveis para uso do recurso eletrônico. Foi constituído em três blocos, com um total de oito perguntas e 73 assertivas. O Bloco I – Identificação do perfil demográfico do respondente – foi composto por seis perguntas e 30 assertivas; o Bloco II – Adequação das práticas de auditoria interna aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM – teve uma pergunta e 27 assertivas; e o Bloco III – Avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria interna – conteve uma pergunta e 16 assertivas. Além da maioria de perguntas fechadas com respostas dicotômicas do tipo “SIM” ou “NÃO”, algumas perguntas foram abertas, dando aos participantes a oportunidade de argumentar suas percepções (APÊNDICE

3). O questionário semiaberto, contendo respostas fechadas SIM/NÃO, foi usado em pesquisas similares por Oliveira (2019), Máximo *et al.* (2017) e Araújo (2019), e fundamenta-se por se pretender avaliar a percepção sobre a existência no INPS de práticas adequadas ao COSO-ERM e à AIBR, independentemente do seu grau de maturação.

Foi aplicado um pré-teste com dois auditores do INPS, com o propósito de melhorar o entendimento do questionário e permitir a obtenção dos resultados pretendidos na aplicação definitiva do instrumento. De acordo com Gil (2019), a aplicação do pré-teste visa verificar se o questionário está livre de erros em seu entendimento, falhas ou inconsistências, complexidades ou ambiguidades das questões formuladas. Seguidamente, foram consideradas as poucas sugestões de melhorias dadas pelos participantes. Tratando-se de uma pesquisa fora do Brasil, foi dispensada a submissão prévia do questionário ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (ANEXO 1), sendo que no país do estudo tal procedimento não se aplica.

No que diz respeito à técnica de entrevista, semiestruturada, consistiu em dois roteiros de perguntas passíveis de extrapolação, dirigidos, respectivamente, a membros do Conselho de Direção do INPS disponíveis e a auditores da IGF ligados à fiscalização das entidades autónomas como o INPS (APÊNDICES 4 e 5). De acordo com Marconi e Lakatos (2003) em linha com Martins e Theóphilo (2016), a entrevista semiestruturada é conduzida com uso de um esquema de perguntas ancoradas em um referencial que dá suporte teórico ao estudo, livres de serem excedidas pelo entrevistador. A literatura e os padrões internacionais de gerenciamento de riscos corporativos identificam a alta administração como a responsável pela implantação da gestão de riscos e dos controles internos nas organizações (Silva, 2022; Gerick & Corbari, 2011; IIA, 2020a). De igual modo, as normas moçambicanas de auditoria interna identificam a IGF como a unidade de supervisão do SAI (Lei nº 14, 2020; Decreto nº 81, 2019). Assim, o direcionamento das entrevistas aos entes mencionados fundamentou-se pelo preconizado na literatura, normas locais e padrões internacionais. Aliás, foi com base nestas referências que se elaborou o questionário e os roteiros das entrevistas. Na Tabela 13 são apresentadas as informações gerais sobre as entrevistas realizadas.

Tabela 13  
**Caracterização das entrevistas realizadas**

<b>Código do Entrevistado</b>	<b>Proveniência</b>	<b>Data de Moçambique</b>	<b>Hora de Moçambique</b>	<b>Duração (minutos: segundos)</b>
Entrevistado INPS-A	INPS	17/10/2022	13: 08	153: 38
Entrevistado INPS-B	INPS	10/10/2022	14: 02	78: 21 (NCGE)
Entrevistado INPS-C	INPS	13/10/2022	11:25	116: 09
Entrevistado IGF-A	IGF	17/10/2022	09: 00	41: 27 (NCGE)
Entrevistado IGF-B	IGF	14/04/2023	17: 15	57: 18

**Legenda:** NCGE=Não Consentiu a Gravação da Entrevista (respostas registradas *just-in-time*).

Ressalta-se que estava inicialmente prevista a entrevista a todos os cinco membros do Conselho de Direção do INPS e a três auditores da IGF, no entanto, um elemento de cada grupo mostrou-se indisponível. Ainda, a entrevista ao quarto elemento do referido Conselho ficou extraviada. O alcance aos participantes foi intermediado por expedientes formais, devidamente autorizados pelos órgãos máximos das respectivas entidades de proveniência dos respondentes. Quatro das entrevistas, todas realizadas em 2022, foram presenciais, sendo que a realizada em 2023 foi remota, com recurso ao *Google Meet*.

A técnica de análise documental, de acordo com Martins e Theóphilo (2016), é frequentemente orientada por estudos de caso e consiste no levantamento de material não editado. Ela pode ser fonte de dados e informações que auxiliem no melhor entendimento dos achados e na corroboração de evidências coletadas por outros instrumentos. Foi usada na recolha de documentos inerentes às auditorias internas realizadas no INPS ao longo dos últimos três exercícios económicos (2020-2022), nomeadamente: planos anuais de atividades de auditoria, planos de ação da auditoria/programas de trabalho, relatórios de auditoria e matrizes disponíveis no e-SISTAFE, referentes ao acompanhamento das recomendações de auditoria dadas ao INPS. A escolha do triénio 2020-2022 deveu-se ao fato de ser período posterior à aprovação do RAAISP em Moçambique, norma que além de instituir a avaliação do risco na execução de etapas de auditoria interna, define a orientação desta pelos padrões do IIA (Decreto nº 81, 2019). Estava prevista a análise documental de planos institucionais de gestão de riscos, todavia, constatou-se que a entidade não os possui, não obstante a sua posse estar plasmada nas normas moçambicanas de auditoria e controle internos.

Foi constatado no campo de estudo que o INPS foi alvo de auditorias internas de três entidades diferentes ao longo do período de pesquisa, nomeadamente: a IGF, o GACI e o próprio INPS. Assim, mostrou-se necessário coletar os documentos de análise retromencionados, naquelas

três unidades de auditoria. A solicitação deles foi também formalizada junto dos órgãos máximos das entidades, tendo a IGF (ANEXO 2) e INPS fornecido documentos físicos e o GACI partilhado por via de *e-mail*.

### **3.3 Descrição da Análise e Tratamento dos Dados**

Face à abordagem qualitativa deste estudo, os dados coletados por meio das três técnicas de pesquisa mencionadas na seção anterior foram tratados com recurso à técnica de análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (2016). Assim, o conteúdo das respostas ao questionário e às entrevistas, bem como dos documentos fornecidos, foram analisados, tratados e interpretados de acordo com este artifício. Segundo Martins e Theóphilo (2016), a análise de conteúdo tem a finalidade de estudar e analisar a comunicação de maneira objetiva e sistemática, buscando inferências confiáveis a partir de discursos orais ou escritos. Não se restringe à descrição das informações, mas procura a essência nos seus detalhes.

Considerando as três etapas da análise de conteúdo, após a recolha dos dados, foi feita, inicialmente, uma pré-análise que consistiu na organização e leitura flutuante dos documentos, escuta das entrevistas gravadas com consentimento e conferência das respostas válidas do questionário. Seguiu-se a exploração do material, fase na qual foi feita a leitura analítica dos documentos, compilação das respostas do questionário e transcrição das entrevistas, tendo em conta que quaisquer dados da pesquisa qualitativa devem ser preparados para análise como um texto. Finalmente, na fase de tratamento, inferência e interpretação dos resultados, foram calculadas as frequências (absoluta e relativa percentual) das respostas ao questionário e extraídos trechos de evidências consideradas relevantes nas entrevistas e nos documentos. As discussões, interpretações e inferências fundamentaram-se nas frequências, nas tendências das respostas e nas evidências encontradas (Bardin, 2016; Gibbs, 2009; Martins & Theóphilo, 2016).

O recorte de excertos de evidências no ato da análise documental embasou-se em categorias de análise, definidas de acordo com os oito componentes do COSO-ERM e as quatro etapas da auditoria interna. Assim sendo, buscou-se nos documentos coletados elementos que evidenciassem a adequação da auditoria aos componentes do COSO, assim como a avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria. No final, além de se contabilizar as categorias de análise que apresentaram maior frequência de evidências, foi analisado o seu

conteúdo. Os estudos de Cumbe e Inácio (2018) e de Araújo (2015) são exemplos da aplicação deste modelo de apresentação de resultados da análise documental. Na Tabela 14 são apresentadas as mencionadas categorias de análise e descritos os elementos de evidência considerados.

Tabela 14

**Definição das categorias de análise documental**

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Documentos Analisados</b>	<b>Descrição dos Elementos de Evidência Considerados</b>
<b>Análise I: Adequação das práticas de auditoria interna aos componentes do COSO-ERM</b>		
Ambiente de controle		<p><b>a)</b> Verificação pelas auditorias internas da definição de apetite a risco e do comprometimento da gestão com a integridade e valores institucionais.</p> <p><b>b)</b> Verificação pelas auditorias da existência de estrutura interna e de definição de responsabilidades.</p> <p><b>c)</b> Avaliação pelas auditorias internas de planos de gestão de risco e de controles implantados.</p> <p><b>d)</b> Avaliação pelas auditorias internas da existência de políticas de atração, desenvolvimento e retenção de colaboradores.</p>
Fixação de objetivos	1. Relatórios de Auditorias ao INPS, realizadas pela IGF, GACI e INPS.	<p><b>a)</b> Verificação, pelas auditorias, do conhecimento, a nível dos departamentos, dos objetivos e metas definidos pela alta gestão.</p> <p><b>b)</b> Assessoria pelas auditorias internas à administração na adequação das suas políticas ao apetite a risco, propondo melhorias para o alcance de objetivos, missão e visão institucionais.</p>
Identificação de eventos	2. Planos de Ação das Auditorias ao INPS/Programa de Trabalho, do GACI.	<b>a)</b> Identificação pelas auditorias internas dos riscos inerentes à segurança social: operacionais, fiscais, conjunturais, atuariais, legais, de mercado, de crédito, de liquidez, de governança, de imagem e de terceirização.
Avaliação de riscos	3. Matriz de acompanhamento das recomendações dadas ao INPS.	<p><b>a)</b> Avaliação pelas auditorias internas da severidade dos riscos inerentes à segurança social, baseada no potencial de impacto e probabilidade.</p> <p><b>b)</b> Mensuração pelas auditorias do nível de eficácia dos controles implantados, baseada na suficiência da mitigação dos riscos inerentes.</p> <p><b>c)</b> Elaboração pelas auditorias de matrizes de riscos residuais e mapas de priorização de riscos.</p>
Resposta ao risco		<p><b>a)</b> Avaliação pelas auditorias das atividades com riscos residuais mais críticos apresentados nos mapas de priorização.</p> <p><b>b)</b> Avaliação pelas auditorias internas de atividades com orçamentos elevados ou com constatações desfavoráveis em ações anteriores, a despeito do valor de risco residual.</p> <p><b>c)</b> Recomendações das auditorias à administração para aceitar, evitar, compartilhar ou mitigar eventos de risco.</p>
Atividades de controle		<p><b>a)</b> Verificação pelas auditorias da existência de segregação de funções.</p> <p><b>b)</b> Verificação pelas auditorias da existência de atividades manuais ou sistemas computadorizados de controle preventivo e detectivo.</p> <p><b>c)</b> Verificação pelas auditorias da compatibilidade dos custos dos controles internos com os benefícios resultantes.</p>

Informação e comunicação		a) Avaliação pelas auditorias da fiabilidade, oportunidade e fluidez vertical e horizontal, interna e externa, das informações financeiras e não financeiras, objetivos, desempenho, metas e riscos.
Monitoramento		a) Fiscalização contínua pelas auditorias da eficácia dos controles internos implantados e da gestão de riscos, recomendação de melhorias e acompanhamento da sua execução. b) Avaliação contínua pelas auditorias da eficácia das operações e cumprimento de normas.
<b>Análise II: Avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria</b>		
Planejamento da ação de auditoria interna	1. Planos Anuais de Atividades de Auditoria da IGF, GACI e INPS.	a) Embasamento do planejamento das auditorias internas realizadas no INPS no plano institucional de gestão de riscos da entidade. b) Construção, pelos auditores, de matrizes de risco no ato da elaboração dos planos de auditoria/programas de trabalho. c) Definição de objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos de auditoria, alicerçada na avaliação do risco.
Execução da ação de auditoria interna	2. Relatórios de Auditorias ao INPS, realizadas pela IGF, GACI e INPS. 3. Planos de Ação das Auditorias ao INPS/Programa de Trabalho, do GACI.	a) Orientação das análises e testes de auditoria às áreas de maior risco. b) Avaliação do plano de gestão de riscos quanto às diversas respostas a risco dadas pela administração. c) Efetivação do levantamento dos sistemas de controle interno implantados e avaliação da sua eficácia. d) Realização de testes de evidência e de conformidade no ato da confirmação dos controles internos, por meio de acompanhamento das operações de maior risco, reexecuções ou outras técnicas.
Relato ou comunicação de resultados	4. Matriz de acompanhamento das recomendações dadas ao INPS.	a) Inclusão de recomendações sobre a gestão de riscos e a eficácia dos controles internos nos relatórios das auditorias realizadas no INPS. a) Existência de matrizes, <i>checklists</i> ou <i>software</i> de acompanhamento das recomendações dadas nos relatórios de auditoria. b) Verificação do cumprimento dos prazos para contraditório aos relatórios preliminares e para execução dos relatórios definitivos. c) Envio à unidade auditora de matrizes sobre o andamento das recomendações ou de planos de ação no caso de incumprimento. d) Emissão de autos em caso de incumprimento das recomendações ou dos planos de ação.
Monitoração e avaliação de recomendações		

O RAAISP estabelece que a unidade de supervisão da auditoria deve emitir anualmente orientações metodológicas, também alicerçadas na avaliação do risco, nas quais todas unidades do SAI devem se guiar na elaboração de seus planos de atividades (Decreto nº 81, 2019). Ao longo da análise documental, constatou-se que a IGF emite tais orientações, no entanto, elas só se aplicam à própria IGF e não vinculam as restantes unidades funcionais, incluindo o INPS e o GACI. Dessa forma, uma vez que se revelaram inaplicáveis ao campo deste estudo, os documentos foram desconsiderados da análise. Ademais, o INPS e a IGF, contrariamente ao GACI, em seus trabalhos não dispuseram de planos de ação de auditoria e nem de programas de trabalho separados dos respectivos relatórios. Assim, para a análise das auditorias realizadas por aquelas unidades foram considerados apenas os planos anuais de atividades e os relatórios, até porque estes instrumentos apresentam de forma sucinta o conteúdo em causa.

De forma geral, o uso da triangulação de entrevista, questionário e análise documental visou dar consistência aos resultados da pesquisa e coerência com os objetivos específicos definidos. Se para a realização da AIBR é necessário que exista um mapeamento de riscos, matrizes de gestão de riscos e controles internos implantados, nos quais os auditores deverão se embasar, foi necessário usar a entrevista dirigida aos gestores do INPS, responsáveis por esses procedimentos. O objetivo foi identificar os riscos mapeados pela administração, inerentes à entidade e ao fundo de SSO sob a sua gestão, o plano institucional de gestão de riscos e as medidas de controle implementadas para a sua mitigação. Estes elementos foram importantes para fazer comparações com os riscos, matrizes e medidas de controle tomados como base pelos auditores.

O questionário justificou-se pela necessidade de colher a percepção dos auditores sobre a adequação das práticas das auditorias internas realizadas no INPS aos componentes do COSO-ERM, este tido pelo TCU (2022) como o *framework* de maior referência mundial na gestão de riscos. Além disso, a necessidade de percepções sobre a avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria, face ao atual contexto em que vigora a AIBR, também fundamentou o uso da técnica em referência. A análise documental teve a mesma finalidade do questionário, numa perspectiva de robustecer os achados. Ademais, uma vez que a estrutura do SAI prevista nas normas moçambicanas define três unidades funcionais, das quais duas devem executar auditorias e uma fiscalizar as demais, mostrou-se relevante a realização de uma entrevista complementar dirigida aos auditores da IGF. A finalidade foi colher a sua percepção sobre a aplicabilidade das práticas de AIBR a nível do INPS.

Ressalta-se que tem sido praxe o uso das três técnicas em pesquisas sobre a temática, tanto para a coleta dos dados quanto para a sua análise e tratamento, porém, não de forma triangulada, à exceção do estudo de Pinho e Bezerra (2015). As pesquisas de Mashal (2012), de Gherai e Balaciu (2013), de Coetzee (2016), de Máximo *et al.* (2017), de Vasconcelos *et al.* (2017) e de Musah *et al.* (2018) adotaram somente a técnica de questionário. Come (2018) e Ribeiro (2019) utilizaram a análise documental e a entrevista. Araújo (2015), Guiotti *et al.* (2020) e Maeda (2021) recorreram apenas à análise documental; sendo que Cannavina e Parisi (2015) e Oliveira (2019) serviram-se da análise documental e do questionário. Destarte, sob ponto de vista metodológico, a triangulação da entrevista, questionário e análise documental constitui um dos principais diferenciais desta pesquisa com as demais.

## **4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

Neste capítulo, caracteriza-se o objeto do estudo, apresentam-se os resultados da pesquisa, correlacionando-os com estudos anteriores. O capítulo é constituído por quatro seções encorpadas nos tópicos: caracterização do objeto do estudo, resultados do questionário dirigido a auditores do INPS, resultados das entrevistas a membros do Conselho de Direção do INPS e a auditores da IGF, e resultados da análise documental.

### **4.1 Caracterização do Objeto de Estudo**

Este estudo de caso único tomou como base as práticas de auditoria interna e de gestão de riscos implementadas no Instituto Nacional de Previdência Social de Moçambique. Trata-se de uma instituição pública, tutelada pelo MEF, criada pelo Decreto nº 8 (2014) e dotada de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Ela tem a sua sede em Maputo, capital de Moçambique, e representações nas 11 províncias do país, ainda em fase de implantação. Tem um total de 123 funcionários efetivos, todos afetos às diversas unidades na sede da instituição (INPS, 2023). É a entidade gestora do maior fundo de pensões do país, o FPFE.

Desde a independência de Moçambique em 1975, a previdência social dos funcionários do Estado esteve ao cargo do atual Ministério da Economia e Finanças, funcionando como uma unidade da Direção Nacional de Contabilidade Pública, designada por Departamento de Execução Orçamental. Além de pensionistas civis, integra os militares aposentados do exército nacional, participantes da luta contra o colonialismo e da guerra civil ocorrida no país de 1976 a 1992. Em 2011, face ao crescimento do número de pensionistas sob a sua gestão e ao aumento das suas responsabilidades, o referido Departamento foi extinto e transformado em Direção Nacional de Previdência Social (DNPS), ainda dentro da estrutura do MEF (Diploma Ministerial nº 18, 2011; Diploma Ministerial nº 95, 2012).

Em 2014, em decorrência do aumento progressivo dos beneficiários de pensões, consequentemente, dos recursos e das atribuições da referida entidade gestora, a DNPS foi autonomizada do MEF. Tal autonomização consistiu na extinção da DNPS e criação do INPS, assim como na transição dos respectivos recursos humanos, patrimoniais e financeiros para o novo órgão (Diploma Ministerial nº 95, 2012; Decreto nº 8, 2014). De acordo com a Lei do SISTAFE então em vigor, aprovada pelo Decreto nº 23 (2004), uma das condições para a

autonomização de um serviço é que, mediante um estudo de viabilidade realizado, se assegure que ele dispõe de receitas próprias correspondentes a dois terços das respectivas despesas totais.

Em 2018, por meio do Decreto nº 61 (2018), o governo aprovou as normas de organização e funcionamento do INPS. Dentre elas, foram estabelecidas como principais atribuições da instituição: a organização e gestão do cadastro e sistema de previdência social dos funcionários e agentes do Estado; a organização e gestão da tesouraria única e da contabilidade da previdência social; bem como a organização e gestão do FPF e demais fundos, incluindo o de pensões complementares. A norma, ainda, estabeleceu como órgãos de governança: o conselho de administração, o conselho fiscal, o conselho de direção, o conselho consultivo e o conselho técnico. O conselho de administração, de acordo com o decreto, deve integrar três comissões especializadas: comissão de auditoria, gestão de risco e conformidade; comissão de investimentos; e comissão de remunerações. Trata-se de órgãos independentes que visam assegurar o cumprimento das boas práticas de gestão, em matérias de remunerações, auditoria, controle interno, conformidade e risco. Já o principal órgão executivo da entidade (conselho de direção) deve ser constituído por cinco membros: um diretor-geral, um diretor-geral adjunto e três diretores dos serviços (Decreto nº 61, 2018). A criação de todos os órgãos elencados corrobora com o Decreto nº 41 (2018), que regula o funcionamento dos institutos públicos, do qual faz parte a estrutura de governança corporativa mandatória para estas entidades. Não obstante, foi constatado que, a nível do INPS, somente o conselho técnico e o conselho de direção é que funcionam atualmente.

Em 2019 e 2020, foram aprovados, respectivamente, o estatuto orgânico e o regulamento interno do INPS, que definiram como órgãos da estrutura interna da entidade: o Serviço de Previdência e Segurança Social; o Serviço de Assistência Social e Planos de Saúde; o Serviço de Gestão de Fundos e Investimentos; o Gabinete de Auditoria e Gestão de Risco (GAGR); o Departamento de Controlo de Tesouraria e Contabilidade; o Departamento de Comunicação e Imagem; o Departamento de Planificação, Estudos e Cooperação; o Departamento de Recursos Humanos; o Departamento de Administração e Finanças; o Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação; o Departamento Jurídico; e o Departamento de Aquisições (Resolução nº 7, 2019; Diploma Ministerial nº 3, 2020). A todos estes setores e seus responsáveis, conjuntamente com os órgãos de governança referenciados anteriormente, são definidas competências para a prossecução das atribuições do INPS e do FPF que administra.

Conforme a retromencionada estrutura orgânica, em linha com o Decreto nº 41 (2018) que impõe a existência de auditor interno nos institutos públicos, em 2019 o INPS implantou o GAGR, considerado como UGE, no âmbito das unidades funcionais do SAI apresentadas na seção 2.3.1. Dentre as competências das UGE constam: a emissão de parecer sobre as contas de gerência dos órgãos sob a sua jurisdição; a elaboração e submissão às UI das propostas de planos de atividades de auditoria, com vistas à sua inclusão na programação geral de auditoria interna elaborada pela US; assim como a execução de auditorias ao seu nível (Decreto nº 26, 2021). Assim, o estatuto orgânico e o regulamento interno do INPS definem como principais funções do GAGR: (1) prevenção e controle da ocorrência de riscos decorrentes da inobservância da conformidade legal, técnica e processual dos atos administrativos internos; (2) alertas e recomendações às unidades orgânicas e à direção-geral sobre a iminência de riscos, assim como sobre as melhorias ou correções no cumprimento de normas e instrumentos de gestão; (3) controle permanente da evolução dos indicadores de gestão de sucesso, visando prevenir riscos nas carteiras de investimentos e nos fundos sob a gestão da entidade; (4) asseguração da implementação das orientações dos órgãos de direção, supervisão e controle; (5) colaboração com órgãos externos de auditoria; (6) emissão de parecer sobre relatórios de execução e contas de gerência do INPS; (7) proposta de plano anual de atividades de auditoria interna e sua execução após a aprovação; (8) acompanhamento de recomendações de relatórios de auditoria e seu reporte ao conselho de direção (Resolução nº 7, 2019; Diploma Ministerial nº 3, 2020).

As normas preconizam que todas as atividades do GAGR, referentes à programação, execução e relato de auditorias, assim como ao monitoramento das respectivas recomendações, são objeto de fiscalização da Inspeção-Geral de Finanças, na qualidade de US do SAI (Decreto nº 26, 2021). Ressalta-se, por meio desta imposição legal e das principais funções do GAGR mencionadas, a tendência à descentralização das atividades antes concentradas na IGF, aumentando o raio de abrangência da fiscalização pública.

Não obstante tal tendência, as referidas competências do GAGR e estrutura interna do INPS denotam, *ab initio*, um conflito de interesses, pelo fato de a auditoria interna e a gestão de riscos funcionarem na mesma unidade orgânica e compartilharem funções de gestão e de fiscalização. De acordo com a pesquisa de Mashal (2012), baseada no posicionamento da Fundação de Pesquisa do IIA sobre os papéis dos auditores e dos gestores de risco, deve existir uma separação clara entre as funções da gestão de riscos, de responsabilidade da alta administração,

e as da auditoria, de responsabilidade dos fiscalizadores independentes. Ademais, de acordo com o modelo *The Three Lines of Defense in Effective Risk Management*, a gestão de riscos é incumbida à primeira e segunda linhas de defesa da entidade, sendo a auditoria interna à terceira linha. Estas visões são também corroboradas por Griffiths (2015), ao pontuar que se as funções de auditoria interna e de gestão de risco estiverem ao cargo da mesma unidade, implicará numa “autofiscalização”, em que o mesmo setor executa e fiscaliza as suas atividades.

Por outro lado, a constatada inexistência de alguns órgãos de governança relevantes, tal é caso do conselho fiscal e do conselho de administração, pode impactar negativamente nas práticas de controle, auditoria e gestão de riscos. Tal se justifica pelo fato de o conselho fiscal ser órgão supervisor da conformidade legal, operacional e de *reporting*. Também, pelo fato de o conselho de administração integrar as comissões independentes de investimentos e de auditoria, gestão de risco e conformidade, dois organismos responsáveis pela garantia do cumprimento das boas práticas no que se refere ao controle, auditoria e administração de riscos.

Posto isto, nas seções subsequentes são apresentados os resultados da pesquisa, obtidos por meio da aplicação das três técnicas de coleta e tratamento de dados definidas, começando pelo questionário.

#### **4.2 Resultados do Questionário Dirigido a Auditores do INPS**

Tal como foi referenciado nas seções 3.2. e 3.3., uma das técnicas de pesquisa usadas foi o questionário semiaberto, destinado a todos os auditores internos afetos ao GAGR do INPS, na qualidade de principais atores da atividade de auditoria a nível da entidade em estudo e que, por essa razão, de acordo com Mashal (2012), têm uma visão mais clara sobre o assunto. O foco do questionário foi a colheita do ponto de vista daqueles profissionais sobre as práticas de auditoria adotadas no INPS, no que se refere à sua adequação aos componentes do COSO-ERM e à avaliação do risco nas quatro fases de auditoria interna, tal como preconiza a AIBR, nova tendência de auditoria enquadrada nos pressupostos da NPM. Ressalta-se que dos 123 funcionários do INPS, apenas 12 é que estão vinculados ao setor de auditoria. Destes, 11 participaram desta pesquisa, dos quais oito por meio do *Google Forms* e os restantes três através de questionário físico. Na Tabela 15, apresenta-se o perfil demográfico dos respondentes.

Tabela 15

**Perfil dos respondentes do questionário destinado a auditores do INPS**

Perguntas	Assertivas	Respostas	
		FA	FR%
<b>1. Gênero</b>	Masculino	8	72,7%
	Feminino	3	27,3%
	Não desejo declarar	0	0,0%
<b>2. Faixa da idade</b>	Menos de 26 anos	0	0%
	De 26 a 35 anos	2	18,2%
	De 36 a 45 anos	5	45,5%
	De 46 a 55 anos	3	27,3%
	De 56 a 65 anos	1	9,1%
	Mais de 65 anos	0	0,0%
	<b>3. Faixa da antiguidade de serviço</b>	De 1 a 5 anos	0
De 6 a 10 anos		0	0,0%
De 11 a 15 anos		6	54,5%
De 16 a 20 anos		1	9,1%
De 21 a 25 anos		1	9,1%
De 26 a 30 anos		3	27,3%
De 31 a 35 anos		0	0,0%
Mais de 35 anos		0	0,0%
<b>4. Ocupação de cargo de chefia</b>	Sim	1	9,1%
	Não	10	90,9%
<b>5. Grau acadêmico</b>	Médio	1	9,1%
	Bacharelato	0	0,0%
	Licenciatura	8	72,7%
	Especialização	0	0,0%
	Mestrado	2	18,2%
	Doutorado	0	0,0%
	Pós-Doutorado	0	0,0%
<b>6. Área de formação</b>	Ciências Contábeis/Auditoria	4	36,4%
	Ciências Atuariais	1	9,1%
	Gestão Financeira/Empresarial	2	18,2%
	Outra: Administração Pública	3	27,3%
	Outra: Economia	1	9,1%

**Legenda:** FA=Freqüência Absoluta; FR%=Freqüência Relativa Percentual.

Fonte: Dados da pesquisa.

Do perfil demográfico, três aspectos podem ser ressaltados: a antiguidade de serviço dos auditores respondentes, o seu grau acadêmico e a área de formação. Todos têm acima de 10 anos de serviço, 90% deles têm ensino superior e todos têm formação em ciências econômicas, das quais as ciências contábeis/auditoria representam a maioria, com 36% do total. Entende-se que estas qualidades e experiências dos respondentes asseguram certa confiabilidade nos seus pontos de vista. Na Tabela 16, são apresentados os resultados das percepções sobre o alinhamento dos procedimentos de auditoria implementados no INPS aos componentes de gerenciamento de riscos corporativos do COSO de 2017.

Tabela 16

**Resultados do questionário: Adequação das práticas de auditoria aos componentes do COSO-ERM**

Assertivas	Respostas			
	Sim		Não	
	FA	FR%	FA	FR%
<b>1. Ambiente de controle</b>				
a) As auditorias internas no INPS verificam se a gestão tem o apetite a risco definido e se ela demonstra comprometimento com a integridade e valores institucionais.	7	63,6%	4	36,4%
b) As auditorias internas no INPS verificam se a entidade possui estrutura interna com clara definição de atribuições e competências.	6	54,5%	5	45,5%
c) As auditorias internas no INPS avaliam os planos de gestão de risco e os controles implantados nas diversas atividades da instituição.	6	54,5%	5	45,5%
d) As auditorias internas no INPS avaliam a existência de políticas de atração, desenvolvimento e retenção de funcionários.	3	27,3%	8	72,7%
<b>2. Fixação de objetivos</b>				
a) As auditorias internas no INPS verificam se os objetivos e metas definidos pela administração são explícitos para todos os departamentos.	4	36,4%	7	63,6%
b) As auditorias internas no INPS assessoram a administração na adequação das suas políticas ao apetite a risco definido, propondo melhorias para o alcance de objetivos, missão e visão institucionais.	7	63,6%	4	36,4%
<b>3. Identificação de eventos</b>				
a) As auditorias internas no INPS identificam riscos associados a procedimentos manuais de controle das contribuições, investimentos, prestação de contas, fixação e pagamento de pensões.	8	72,7%	3	27,3%
b) As auditorias internas no INPS identificam riscos associados a <i>softwares</i> de controle das contribuições, investimentos, transferências de reservas matemáticas, prestação de contas, fixação e pagamento de pensões.	4	36,4%	7	63,6%
c) As auditorias internas no INPS identificam riscos associados à observância dos requisitos estabelecidos para beneficiar de pensão.	6	54,5%	5	45,5%
d) As auditorias internas no INPS identificam demais riscos inerentes à segurança social, como: riscos conjunturais, atuariais, fiscais, de imagem, de governança, de mercado, de crédito, de liquidez e de terceirização.	4	36,4%	7	63,6%
<b>4. Avaliação de riscos</b>				
a) As auditorias internas no INPS avaliam a severidade dos riscos inerentes a segurança social, com base no potencial de impacto e probabilidade da sua ocorrência.	4	36,4%	7	63,6%
b) As auditorias internas no INPS fazem a mensuração do nível de eficácia dos controles internos, com base na suficiência da mitigação dos riscos inerentes.	5	45,5%	6	54,5%
c) As auditorias internas no INPS usam matrizes elaboradas com base em métodos analíticos e estatísticos para o apuramento dos riscos residuais, considerando o apetite a risco, o risco inerente e a eficácia dos controles.	4	36,4%	7	63,6%
d) As auditorias internas no INPS elaboram mapas de concentração de riscos, sequenciados de acordo com os valores de riscos residuais apurados.	3	27,3%	8	72,7%
<b>5. Resposta ao risco</b>				
a) As auditorias internas no INPS priorizam a avaliação de atividades com riscos residuais mais críticos apresentados nos mapas de concentração do risco.	3	27,3%	8	72,7%
b) As auditorias internas no INPS dão prioridade à avaliação de atividades com orçamentos maiores ou com constatações negativas em auditorias anteriores, independentemente do seu valor de risco residual.	6	54,5%	5	45,5%
c) As auditorias internas no INPS aconselham a direção da entidade para: aceitar riscos, evitá-los, compartilhá-los ou mitigá-los.	5	45,5%	6	54,5%
<b>6. Atividades de controle</b>				
a) As auditorias internas no INPS verificam a existência da segregação de funções nas diversas atividades, evitando conflitos de interesses.	6	54,5%	5	45,5%

<b>b)</b> As auditorias internas no INPS verificam a existência de sistemas informatizados de controle das contribuições, investimentos, reservas matemáticas, fixação e pagamento de pensões.	5	45,5%	6	54,5%
<b>c)</b> As auditorias internas no INPS verificam a existência de atividades manuais de controle preventivo e detectivo nas diversas operações com pensões.	5	45,5%	6	54,5%
<b>d)</b> As auditorias internas no INPS verificam a compatibilidade dos custos dos controles internos com os benefícios deles resultantes.	2	18,2%	9	81,8%
<b>7. Informação e comunicação</b>				
<b>a)</b> As auditorias internas no INPS avaliam se as informações financeiras e não financeiras geradas por sistemas informáticos são confiáveis, oportunas e fluem vertical e horizontalmente nos setores da instituição.	4	36,4%	7	63,6%
<b>b)</b> As auditorias internas no INPS avaliam se há produção e comunicação interna das informações sobre objetivos, metas e riscos da entidade.	7	63,6%	4	36,4%
<b>c)</b> As auditorias internas no INPS avaliam se existem canais de comunicação externa com os contribuintes do FPFEE, através dos quais se fornece informações sobre o desempenho e os riscos.	4	36,4%	7	63,6%
<b>8. Monitoramento</b>				
<b>a)</b> As auditorias internas no INPS fiscalizam a eficácia dos controles internos implantados e da gestão de riscos.	5	45,5%	6	54,5%
<b>b)</b> As auditorias internas no INPS avaliam sistematicamente a eficácia das operações e o cumprimento de normas.	5	45,5%	6	54,5%
<b>c)</b> As auditorias internas no INPS acompanham a implementação de recomendações dadas em relatórios de auditoria.	7	63,6%	4	36,4%

**Legenda:** FA=Freqüência Absoluta; FR%=Freqüência Relativa Percentual.

Fonte: Dados da pesquisa.

Começa-se a análise com o componente “ambiente de controle”, constituída por quatro assertivas, correspondentes a 44 “Sim” e 44 “Não” possíveis. Neste componente, verifica-se um equilíbrio nas percepções dos respondentes, na medida em que se registrou uma média de 50% de respostas para cada possibilidade. Não obstante, individualmente, a opção “Sim” registrou maior número de respostas em três assertivas contra uma da “Não”. No que tange à “fixação de objetivos”, verificou-se um equilíbrio absoluto, em que das 22 possibilidades de resposta para cada opção, resultantes das duas assertivas que integram o componente, registrou-se 11 em cada uma, quer analisando individual como coletivamente. O mesmo cenário foi verificado no componente “identificação de eventos”, com quatro assertivas, das quais anotou-se um equilíbrio, tanto na quantidade geral de respostas positivas e negativas possíveis (22 para cada), quanto na quantidade individual de assertivas que obtiveram respostas afirmativas e negativas (duas de cada). Na “avaliação de riscos”, a tendência das percepções dos auditores se alterou. Das 44 possibilidades de obtenção de respostas afirmativas quanto negativas, decorrentes das quatro assertivas que integram o componente, foram obtidos 16 “Sim” contra 28 “Não”. Em termos individuais também se registrou majoritariamente respostas negativas em todas as assertivas. Na “resposta ao risco” se verifica uma disposição próxima à do componente anterior. De 33 possibilidades para cada opção, 14 respostas foram positivas e 19 negativas. Do ponto de vista individual, duas assertivas registraram maior número de negações contra uma de

afirmações. Na mesma linha, as “atividades de controle” assinalaram 18 respostas afirmativas de 44 possíveis, contra 26 negativas para igual teto de possibilidades. Individualmente, foram três assertivas com maior quantidade de negações, contra apenas uma que obteve mais respostas afirmativas. Ressalta-se, neste componente, o maior desnivelamento de respostas por assertiva, registrada na percepção dos respondentes quanto à verificação pela auditoria do custo-benefício dos controles internos, em que nove respostas foram negativas contra duas. A tendência dos dois últimos componentes foi mantida pela “informação e comunicação”, assim como pelo “monitoramento”, ambos com três assertivas e 33 possibilidades de respostas afirmativas quanto negativas. Os dois obtiveram, individualmente, duas assertivas com respostas majoritariamente desfavoráveis contra uma favorável. No entanto, o primeiro anotou um total de 15 “Sim” contra 18 “Não”, sendo que o segundo averbou 17 contra 16, respectivamente.

De forma geral, este bloco integra 27 assertivas correspondentes a 297 possibilidades de se obter respostas afirmativas quanto negativas. Das frequências de percepções dos auditores, foram registradas 135 respostas favoráveis e 162 desfavoráveis, o que corresponde a 45,5% e 54,5%, respectivamente. Individualmente, 10 assertivas, equivalentes a 37,04%, obtiveram maior número de “Sim”, sendo que 17, correspondentes a 62,96%, anotaram respostas majoritariamente “Não”. Destaca-se os componentes “avaliação de riscos”, “resposta ao risco” e “atividades de controle” como sendo os que apontaram maiores desníveis entre a quantidade de negações contra a de afirmações.

Assim, constata-se que, de acordo com as percepções dos auditores internos do INPS, as práticas de auditoria interna implementadas na entidade não se encontram totalmente alinhadas aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM, com a maior parte dos componentes do modelo a registrarem respostas negativas. Este resultado alinha com o estudo de Máximo *et al.* (2017), que também verificou uma aderência parcial dos procedimentos de auditoria interna ao modelo de gestão de riscos do COSO, apontando a necessidade de melhorias, sobretudo pela maior exposição a risco do segmento de segurança social. Ressalta-se, ainda, o fato de ambas as pesquisas terem apontado as “atividades de controle” como um dos componentes de menor aderência com as práticas de auditoria interna, reconhecendo-se, para esta, a fraca verificação da existência de segregação de funções, de sistemas manuais e informatizados de controle interno e de compatibilidade entre os custos e os benefícios dos controles implantados.

Os achados parciais da pesquisa apresentados, confirmam ainda os estudos de Cannavina e Parisi (2015), de Araújo (2015) e de Vasconcelos *et al.* (2017), segundo os quais, respectivamente, os órgãos da administração pública não usam de forma efetiva os sistemas de controle interno para a melhoria da sua performance; não executam efetivamente as diretrizes técnicas recomendadas pelos componentes do COSO-ERM; e alguns procedimentos de auditoria interna estão em desacordo com o modelo COSO-ERM, face a inconsistências das práticas dos colaboradores nas funções de gestão de riscos. Aliás, aliado a este último achado, o *Institute of Internal Auditors Research Foundation* defende a realização da auditoria interna por técnicos que tenham compreensão profunda dos padrões internacionais inerentes à prática profissional da atividade (IIA, 2022a), fato que, na era da AIBR, inclui o conhecimento dos *frameworks* do COSO. Dessa forma, os resultados encontrados representam um paradoxo ao RAAISP, à lei do SISTAFE e ao MAI, leis que determinam a obediência às normas internacionais de auditoria interna, de gestão de riscos e de governança corporativa (Decreto nº 81, 2019; Lei nº 14, 2020; Diploma Ministerial nº 10, 2021).

Posto isso, na Tabela 17, apresenta-se a percepção dos mesmos respondentes com relação à avaliação do risco como base de planejamento, execução, relato e monitoramento das recomendações das auditorias internas realizadas no INPS.

Tabela 17

**Resultados do questionário: Avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria**

Assertivas	Respostas			
	Sim		Não	
	FA	FR%	FA	FR%
<b>1. Planejamento da ação de auditoria interna</b>				
As unidades que realizam auditoria interna no INPS possuem planos anuais de auditoria, elaborados com base em orientações metodológicas da IGF.	7	63,6%	4	36,4%
As auditorias internas realizadas no INPS baseiam-se no plano institucional de gestão de riscos para definir as prioridades nas atividades a auditar.	7	63,6%	4	36,4%
Os auditores internos no INPS, no ato da elaboração dos planos de auditoria, constroem matrizes de riscos que definem as prioridades de auditoria de acordo com os níveis de exposição a risco.	6	54,5%	5	45,5%
As auditorias internas no INPS definem seus objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos, tendo como base a avaliação do risco.	8	72,7%	3	27,3%
<b>2. Execução da ação de auditoria interna</b>				
As auditorias internas no INPS direcionam as análises e os testes de auditoria às áreas de maior concentração do risco.	6	54,5%	5	45,5%
As auditorias internas no INPS analisam os planos de gestão de riscos, avaliando as diversas respostas a risco dadas pela administração.	7	63,6%	4	36,4%
As auditorias internas no INPS efetuam o levantamento dos sistemas de controle interno implantados e avaliam a sua eficácia.	6	54,5%	5	45,5%

No ato da confirmação dos controles internos, as auditorias internas no INPS realizam testes de evidência e de conformidade, por meio de acompanhamento das operações de maior risco, reexecuções e outras técnicas.	3	27,3%	8	72,7%
As auditorias internas realizadas no INPS são supervisionadas em todas as fases pelo chefe da equipe de auditoria.	6	54,5%	5	45,5%
<b>3. Relato ou comunicação de resultados</b>				
As constatações das auditorias realizadas no INPS são corporizadas em relatório preliminar sujeito ao contraditório do auditado dentro de 15 dias, bem como em relatório definitivo a ser cumprido dentro de 30 dias.	7	63,6%	4	36,4%
Os relatórios das auditorias realizadas no INPS incluem recomendações sobre a gestão de riscos na instituição.	8	72,7%	3	27,3%
<b>4. Monitoração e avaliação de recomendações</b>				
As auditorias internas realizadas no INPS possuem matrizes, <i>checklists</i> ou <i>softwares</i> de acompanhamento das recomendações dadas nos relatórios.	4	36,4%	7	63,6%
As auditorias internas no INPS verificam o cumprimento dos prazos do contraditório ao relatório preliminar e da execução dos relatórios definitivos.	6	54,5%	5	45,5%
Os setores auditados no INPS enviam às auditorias internas matrizes sobre o andamento das recomendações dos relatórios de auditoria, ou planos de ação referentes às recomendações não cumpridas.	4	36,4%	7	63,6%
As auditorias internas ao INPS emitem autos de notícia às entidades competentes, em caso de incumprimento das recomendações ou dos planos de ação definidos pelos auditados.	6	54,5%	5	45,5%
<b>5. Outras práticas</b>				
Existem outras práticas relevantes de AIBR, adotadas no INPS, que não foram mencionadas.	0	0%	11	100%

**Legenda:** FA=Freqüência Absoluta; FR%=Freqüência Relativa Percentual.

Fonte: Dados da pesquisa.

O “planejamento da ação de auditoria”, composto por quatro assertivas, correspondentes a 44 possibilidades de obtenção de respostas “Sim” ou “Não”, indica uma percepção dos respondentes favorável à avaliação do risco pelos profissionais nesta etapa. Do total das referidas possibilidades, 28 respostas foram positivas e 16 negativas, sendo que, individualmente, todas as assertivas obtiveram maior número de afirmações do que negações. A “execução da ação de auditoria” registrou 28 respostas favoráveis contra 27 desfavoráveis, num total de 55 possibilidades para cada opção. Quatro das cinco assertivas correspondentes à esta etapa de auditoria anotaram respostas majoritariamente afirmativas. Concernente à etapa “comunicação de resultados”, verificou-se cenário idêntico ao do “planejamento da ação de auditoria”, em que ambas as suas assertivas apontaram a maioria para respostas afirmativas. Quanto ao total dos 22 “Sim/Não” possíveis, verificou-se 15 contra 7, respectivamente. Por fim, o “monitoramento e avaliação de recomendações”, diferentemente das outras etapas, obteve 20 respostas positivas contra 24 negativas, de um total de 44 possíveis para cada opção. Contudo, individualmente, das quatro assertivas, registrou-se duas com respostas majoritariamente positivas e igual número inversamente. No que tange à pergunta aberta,

relativa à existência de outras práticas relevantes de AIBR, adotadas no INPS, todas as respostas foram negativas.

Portanto, da análise aos resultados deste bloco, dois aspectos podem ser ressaltados. O primeiro diz respeito à percepção da prevalência da avaliação prévia do risco na maior parte das etapas de auditoria, sobretudo no “planejamento da ação de auditoria” e na “comunicação de resultados”, em que se registrou maior desnível das respostas afirmativas em detrimento das negativas. Do total de 16 assertivas, equivalentes a 176 possibilidades de obtenção de respostas favoráveis e desfavoráveis, 51,70% das percepções dos respondentes foram afirmativas e 48,30% negativas. Comparando as respostas individuais das assertivas, 75% delas foram majoritariamente “Sim” e 25% “Não”. O segundo aspecto a destacar é o fato de a “monitoração e avaliação de recomendações” ser a única etapa com maioria de respostas desfavoráveis, sinalizando que, na percepção dos auditores do INPS, embora o risco seja considerado na execução da auditoria, o atendimento às recomendações dadas não tem sido totalmente verificado, podendo propiciar ao seu incumprimento.

As constatações tiradas deste bloco remetem a uma incongruência, pois, se por um lado, as percepções dos respondentes apontam, no geral, para uma avaliação do risco na execução das etapas de auditoria, por outro lado, indicam para uma tendência a incumprimento das recomendações. Ressalta-se que o acompanhamento das recomendações de auditoria, se não for executado eficazmente, tal como demonstraram as visões dos auditores do INPS alvos da pesquisa, tem o poder de anular o êxito de todas as etapas anteriores, ainda que estas tenham considerado a avaliação do risco (Oliveira, 2019). Em tese, há tendência a uma corroboração implícita das contatações do Bloco I com as do Bloco II do questionário, no que se refere a efetividade da avaliação do risco.

Olhando para os estudos anteriores, registra-se, em parte, uma convergência das constatações em referência com o estudo de Come (2018), que verificou um contributo da auditoria interna na identificação e correção de erros procedimentais, o que é típico das auditorias tradicionais, que não enfatizam a avaliação prévia do risco. Contudo, anota-se também uma divergência, porquanto, a referida pesquisadora constatou a verificação, pelos auditores, do cumprimento das recomendações de auditoria e do nível de execução de atividades. Observa-se, ainda, um alinhamento das percepções dos respondentes com os achados do estudo de Oliveira (2019), que identificou algumas semelhanças entre a atuação dos auditores internos governamentais

com a metodologia de AIBR do IIA, ressalvando, no entanto, um desencontro parcial de algumas práticas técnicas dos auditores. De igual modo, a trabalho de Maeda (2021) verificou a inadequação dos procedimentos usados nas atividades de auditoria, a mesma indagação sinalizada pelos posicionamentos dos respondentes do Bloco II, ao indicarem para o não monitoramento das recomendações de auditoria. Tem-se que este facto afeta, de forma geral, o objetivo da auditoria interna de acrescentar valor às organizações e de proteger os interesses do principal, no âmbito da Teoria da Agência (Goodson *et al.*, 2012).

Seguidamente ao resultado do questionário, são apresentados os resultados das entrevistas, sempre buscando-se estabelecer paralelismos entre as constatações resultantes da aplicação das diferentes técnicas de pesquisa, assim como com os achados de estudos anteriores.

#### **4.3 Resultados das Entrevistas a Membros do Conselho de Direção do INPS e a Auditores da IGF**

O primeiro objetivo específico deste trabalho é identificar os riscos inerentes ao INPS e ao fundo de SSO sob a sua gestão, o plano institucional de gestão de riscos e as medidas de controle implementadas para a sua mitigação. De acordo com Kloman (2009), o artigo *The risk management revolution*, lançado pela revista Fortune em 1975, e o livro *Managing risk: Systematic loss prevention for executives*, publicado por Grose (1987), além de marcarem a abordagem corporativa do risco, propuseram, pela primeira vez, a coordenação das funções de controle e de gestão do risco pela alta administração. Esta proposta, replicada mais tarde por numerosos escritos, incluindo as normas moçambicanas e os principais *frameworks* mundiais de gerenciamento de riscos corporativos, prevalece até os presentes dias (Griffiths, 2015; Diploma Ministerial nº 10, 2021; IIA, 2020a; INTOSAI, 2013; COSO, 2013a). Dessa forma, fazendo jus a este pressuposto e visando o alcance do objetivo específico mencionado, foram entrevistados os gestores executivos de topo do INPS, para perceber deles sobre os riscos inerentes, planos de gestão de riscos e medidas de controle implantadas. Na Tabela 18, são apresentados os resultados de tais entrevistas, por meio dos excertos de maior destaque identificados nas transcrições das gravações e nas anotações das respostas dos entrevistados que não consentiram a gravação.

Tabela 18

## Resultado das entrevistas a membros do Conselho de Direção do INPS

Perguntas	Excertos Relevantes das Respostas		
	Entrevistado INPS-A	Entrevistado INPS-B	Entrevistado INPS-C
1. Dos riscos do segmento de previdência social, a quais é que o INPS e o fundo de pensões sob sua gestão estão mais expostos?	<p>“[...] enquanto não alterarmos a nossa linha de investimentos em bilhetes de tesouro e depósitos a prazo, estamos expostos ao risco de mercado, quanto às alterações das taxas de juros [...]”</p> <p>“[...] estávamos muito expostos ao risco de liquidez e ao atuarial, mas já reduziram, pois o governo aprovou nova política salarial que irá duplicar os salários dos funcionários e, conseqüentemente, as suas contribuições para o FPFE [...] há ainda a questão de não recebermos descontos dos contribuintes das empresas públicas, pois estas não fazem canalização automática tal como acontece com as instituições da administração direta [...]”</p> <p>“[...] reconhecemos a existência de algum risco legal e de governança devido à inexistência de CF, CA e suas comissões, mas como estes órgãos não são executivos e a sua constituição não depende de nós, estamos à vontade [...]”</p> <p>“[...] a falta de CA expõe também ao risco de imagem, em relação à partilha de informações com os contribuintes, uma vez que o CA, por lei, integra uma representação dos pensionistas [...]”</p> <p>“[...] há exposição a risco conjuntural quanto à provável influência política para realizarmos aplicações em moldes diferentes dos atuais e ao fato de ainda não recebermos o percentual contributivo do Estado como entidade empregadora [...]”</p> <p>“[...] dos restantes riscos não há exposição, visto que temos segregação de funções efetiva, controles físicos e informatizados [...] a não que sejam “erros propositados”, que estão fora do nosso controle [...]”</p>	<p>“[...] entendo que o risco de crédito havia no passado, sobretudo quanto à incapacidade dos sistemas que articulam com o INPS de pagarem encargos com as reservas matemáticas [...] a lei era injusta, pois estabelecia o cálculo com base no sistema receptor [...] com a revisão da lei este risco não existe mais [...]”</p> <p>“[...] a falta de CF, CA e respectivas comissões até ajuda a eliminar alguns riscos, pois as pessoas que ocupam tais cargos são políticos e muito despesistas [...]”</p> <p>“[...] atualmente temos um déficit de MT200.000.000 para pagar a folha mensal com as receitas de contribuições [...] representa um risco atuarial e de liquidez [...] também, o regime de repartição influencia na exposição a estes riscos, porque ele defende que os contribuintes no ativo suportem os inativos [...]”</p> <p>“[...] sim, a previdência social expõe as finanças públicas a risco fiscal, uma vez que em caso de déficit para pagamento da folha de pensões, o orçamento do Estado terá de dar cobertura [...]”</p> <p>“[...] apesar de haver uma segregação de funções e uma cadeia de verificadores físicos de processos de fixação e pagamento de pensões, acho que sempre existe o risco operacional enquanto fizermos as coisas manualmente [...]”</p>	<p>“[...] vejo uma exposição ao risco atuarial e de liquidez, devido a nova previsão legal de redução da idade de reforma obrigatória de 65 para 60 anos, fato que irá pressionar o FPFE [...] também por haver oscilações estranhas nos valores mensais de contribuições transferidos pelo CEDSIF ao FPFE [...] há empresas que retêm os descontos dos trabalhadores, mas não canalizam [...] não realizamos a prova de vida há 7 anos [...]”</p> <p>“[...] há o risco operacional, pois o INPS não tem uma política de formação de quadros, quando temos déficit em muitos setores [...]”</p> <p>“[...] o fato de a legislação do FPFE ser muito explícita quanto aos procedimentos de investimentos elimina o risco legal pela inexistência de CA [...] a falta de CA e demais órgãos não condiciona nada porque eles não são executivos [...]”</p> <p>“[...] o risco conjuntural existe devido a chance de haver decisão política de desvio de receitas do Fundo para pagar pensionistas militares (não contribuintes) [...]”</p> <p>“[...] as decisões do CD não são totalmente colegiais e isso pode representar um risco de governança [...]”</p> <p>“[...] a lei prevê que as contas do FPFE devem ser auditadas por auditor externo e divulgadas [...] estamos expostos ao risco de imagem devido à inexistência de <i>website</i> para a divulgação das contas auditadas [...]”</p>

<p>2. Considerando os riscos identificados, quais é que têm sido as principais medidas de controle implantadas para a sua mitigação?</p>	<p>“[...] seguimos as normas do FPFPE para evitar os riscos de mercado [...] limitamos as aplicações a áreas seguras, diversificamos as instituições financeiras e fizemos aplicações de curto prazo [...] desinvestimos quando notamos indícios de deterioração dos rácios de solvabilidade [...]”</p> <p>“[...] quanto aos riscos atuariais e de liquidez, eu disse que a TSU já soluciona isso [...] mas estamos a analisar a possibilidade de haverem reformas massivas, uma vez que o governo reduziu a aposentação obrigatória para 60 anos [...] também estamos a implantar um sistema de controle das canalizações de descontos das empresas [...]”</p> <p>“[...] o risco legal e de governança devido à falta de todos os órgãos constituídos é minimizado pelas auditorias regulares que temos [...]”</p> <p>“[...] estamos a analisar uma proposta de criação do portal da instituição [...] isso reduzirá o risco de imagem [...] é verdade que as contas do INPS são publicadas de forma agregada na CGE, mas não é suficiente [...] a CGE não é acessível ao contribuinte [...]”</p>	<p>“[...] estamos a pensar na proposta de uma legislação sobre a adoção do regime de capitalização, para nos ajudar a contornar os riscos atuariais, fiscais e de liquidez [...] cada pensionista irá receber o que contribuiu [...] mas a nova TSU e as aplicações de curtíssimo prazo em que apostamos cobrem o défice de pagamento da folha de pensões mensal [...]”</p> <p>“[...] adquirimos um <i>software</i> para processamento e pagamento de pensões em 2018 [...] agora contratamos uma empresa que está a implantar um <i>software</i> de gestão documental [...] em breve o risco operacional passará para a história [...]”</p>	<p>“[...] controlámos o risco atuarial e de liquidez fazendo investimentos rentáveis e de curto prazo, diversificando as instituições financeiras e selecionando-as com base na oferta de maior rentabilidade [...] mesmo sem fazer prova de vida, nos beneficiamos da eficiência e controle feito pelos bancos – inativam as contas de clientes falecidos – reduzindo nossas perdas [...]”</p> <p>“[...] estamos em processo de contratação de uma empresa para ajudar a organizar a contabilidade, de modo que comecemos a divulgar as nossas contas em IFRS [...] temos uma proposta do Instituto do Governo Eletrônico para a criação do <i>website</i> [...] daí eliminaremos o risco de imagem [...]”</p> <p>“[...] os restantes riscos não temos medidas específicas para controlá-los [...]”</p>
<p>3. O INPS tem o seu apetite a risco e nível de tolerância definidos?</p>	<p>“[...] pode ser que não tenhamos em todas as áreas [...] mas o regulamento do FPFPE define tetos de aplicações de recursos em investimentos, despesas e operações financeiras [...]”</p>	<p>“[...] temos limite de investimento do valor do fundo de pensões estabelecido na lei [...]”</p>	<p>“[...] acho que não temos [...]”</p>
<p>4. O INPS tem mapeados os riscos inerentes à entidade e ao FPFPE? Tem plano ou matriz de gestão de riscos?</p>	<p>“[...] não temos plano de gestão de riscos [...] o critério que a nossa auditoria usa para definir a prioridade dos setores a intervencionar não é rígido [...] é um pouco intuitivo [...] neste ano já foi ao SGFI, ao DAF e depois ao DRH devido à questão da TSU [...] agora vai ao SPSS [...]”</p>	<p>“[...] não, ainda não temos porque a instituição ainda é nova [...]”</p>	<p>“[...] não tem [...] só temos plano anual de atividades [...] as ações do GAGR, por exemplo, são em cumprimento do plano pré-estabelecido [...]”</p>

**Legenda:** CA=Conselho de Administração; CF=Conselho Fiscal; TSU=Tabela Salarial Única; CGE=Conta Geral do Estado; SGI=Serviço de Gestão de Fundos e Investimentos; DAF=Departamento de Administração e Finanças; DRH=Departamento de Recursos Humanos; SPSS=Serviço de Previdência e Segurança Social; CEDSIF=Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças; CD=Conselho de Direção; BM=Banco de Moçambique; MT=Metical (moeda de Moçambique).

Fonte: Dados da pesquisa.

As entrevistas a membros do Conselho de Direção do INPS permitem ressaltar cinco constatações consensualizadas, no mínimo, por 2/3 dos respondentes: (1) a consciência da importância da auditoria para a gestão de riscos; (2) a predominância dos riscos atuariais, conjunturais, operacionais, de liquidez, de governança e de imagem; (3) a ausência de medidas efetivas de controle; (4) a falta de definição de apetites e tolerâncias a riscos; e (5) a inexistência de mapeamento de riscos e definição de respectivos planos de gestão. A primeira constatação alinha com o cenário sul-africano estudado por Coetzee (2016), no qual identificou-se algumas convergências nas visões dos participantes, quanto ao contributo da auditoria interna na gestão de riscos. Ademais, corrobora a consciência dos auditores internos romenos, em relação ao seu papel na gestão de riscos, indagada pelo estudo de Gherai e Balaciu (2013), pese embora a existência de constrangimentos para a sua efetiva materialização. Concernente aos riscos predominantes em entidades gestoras de fundos de pensões, registra-se uma corroboração parcial com o trabalho de Guiotti *et al.* (2020), que identificou riscos atuariais, operacionais e legais, por serem os mais ressaltados em relatórios de auditoria. As constatações sobre a falta de medidas efetivas de controle interno, de definição de apetite e tolerância a riscos, de mapeamento e definição de planos de gestão de riscos, reforçam as conclusões do estudo de Cannavina e Parisi (2015), que anotou a não utilização plena de sistemas de controle para o alcance de objetivos institucionais pelos órgãos do setor público. Confirmam, ainda, os resultados do estudo de Guiotti *et al.* (2020), que verificou fraquezas na mitigação de riscos, com capacidades de criar instabilidade ao sistema previdenciário; assim como do de Coetzee (2016), no qual a franja de participantes que identificou fraco contributo da auditoria destacou a falta de incorporação dos riscos nos planos de gestão, como uma das atividades que influenciaram a avaliação por si dada.

Ressalta-se que, não obstante as convergências apresentadas, os resultados das entrevistas aos membros do Conselho de Direção do INPS registraram também divergências em suas respostas, no que tange à identificação e classificação de riscos, às medidas de controle implantadas e à assumpção da falta de definição da tolerância, apetite e planos estruturados de gestão de riscos. Ou seja, alguns participantes do estudo indicaram riscos diferentes dos identificados pela maioria de 2/3, assim como apresentaram visões otimistas quanto ao processo de gestão de risco na entidade. Este fato sugere que, apesar da elevada quantidade de adversidades, vislumbra-se algum esforço institucional visando a correta identificação, avaliação, classificação e mitigação de potenciais eventos de risco. A definição dos limites prudenciais de investimento dos recursos do FPF, a implantação de *softwares* de gestão documental, de fixação e de pagamento de

pensões, assim como a segregação de funções, são exemplos de medidas em prol de tal esforço. Cenários de divergências nas visões dos participantes da pesquisa também se verificaram nos trabalhos de Coetzee (2016) e de Vasconcelos *et al.* (2017), tendo prevalecido, no entanto, o posicionamento da maioria como a principal constatação, respectivamente.

No geral, as referidas constatações baseadas nos céticos posicionamentos da maioria dos entrevistados, podem ser indicativos de fragilidades, não só para a gestão, mas também para a fiscalização, visto que, na visão de Musah *et al.* (2018) e Silva (2022), a eficácia da auditoria interna é determinada pelo apoio dos gestores, que pode ser por meio de uma correta administração de riscos. Por outro lado, o Diploma Ministerial nº 10 (2021) defende que as entidades precisam mapear riscos e dispor de planos ou matrizes para a sua gestão. Tal é secundado por Benli e Celayir (2014), ao incumbirem à alta administração a listagem completa e escalonada dos riscos inerentes às suas organizações, que servirão de *input* para o trabalho dos auditores. Ademais, Oliveira (2019) e Griffiths (2015) referem que a falta ou imaturidade de uma estrutura de gestão de riscos pode pôr em causa a efetividade da auditoria no setor público.

Comparando as constatações obtidas por meio das entrevistas aos membros do Conselho de Direção do INPS com os resultados do questionário, anota-se uma tendência à convergência. O questionário apontou para uma parcial inadequação das práticas da auditoria aos componentes do COSO-ERM, assim como para a não avaliação do risco na execução das principais etapas de auditoria, considerando as fragilidades existentes na monitorização de recomendações. Dessa forma, reforça-se a tendência às limitações na previsão metódica de eventos de risco, no prosseguimento dos objetivos da entidade e na execução da AIBR.

Este trabalho tem como dois dos seus últimos objetivos específicos: a análise da adequação das práticas das auditorias internas realizadas no INPS aos componentes do COSO-ERM e a verificação da avaliação do risco nas etapas de auditoria. Com vistas ao atingimento destes objetivos, além do questionário a auditores do INPS e entrevistas a membros do Conselho de Direção desta entidade, mostrou-se necessário analisar os documentos inerentes à execução da auditoria, assim como entrevistar auditores da unidade de supervisão do SAI. Na Tabela 19, são apresentados os resultados destas entrevistas.

Tabela 19  
**Resultado das entrevistas a auditores da IGF**

Questões	Excertos Relevantes das Respostas	
	Entrevistado IGF-A	Entrevistado IGF-B
1. Entende que as práticas de auditoria implementadas no INPS, sob supervisão da IGF, se alinham aos componentes do COSO-ERM?	“[...] posso dizer que sim [...] também as nossas normas de controle interno se baseiam nos padrões internacionais [...] o GAGR do INPS e o GACI acho que não, porque ainda são novos [...] mas alguns procedimentos podem estar alinhados, ainda que inconscientemente [...]”	“[...] as auditorias da IGF estão alinhadas ao modelo do COSO [...] não sei bem sobre o INPS e GACI [...] apesar de sermos US, nós ainda não fazemos supervisões [...] mas damos formações às UI e UGE sobre ABR, incluindo COSO [...]”
2. As auditorias realizadas no INPS são baseadas em riscos e controles ou em processos e controles?	“[...] nós começamos a usar a ABR há pouco tempo [...] alguns dos nossos auditores ainda realizam auditorias tradicionais [...] quando intervencionamos o INPS usamos abordagem tradicional [...] se as auditorias da IGF, que é antiga, não são totalmente ABR, imagina as do GAGR e do GACI, que são novos [...]”	“[...] aquelas que nós realizamos são baseadas em risco, mas aquelas do GACI e GAGR, acredito que não [...] muitas UI e UGE ainda não estão preparadas para a ABR [...] é muito complexa [...] o departamento da IGF que responde pelo INPS tem feito muitas sindicâncias, restando-lhe pouco tempo para consolidar a aplicação da ABR [...]”
3. As auditorias internas realizadas no INPS são majoritariamente ordinárias ou extraordinárias?	“[...] a nível da IGF recebemos muitas denúncias e solicitações da PGR e do MEF, por essa razão, fizemos muitas sindicâncias [...] isso compromete nosso plano de atividades e reduz o tempo para aprofundarmos a ABR [...] no GAGR e GACI não sei dizer [...]”	“[...] avaliando pelo que ocorre na IGF, são mais extraordinárias [...] aqui algumas atividades planejadas são eliminadas ou reprogramadas para exercícios seguintes [...] a nossa abrangência, até às instituições que representam elevado risco financeiro, fica diminuta [...] mas como se trata de solicitações pontuais e denúncias de potenciais irregularidades priorizamos isso [...]”
4. Entende que o INPS dispõe de plano de gestão de riscos no qual os auditores se embasam em seus trabalhos?	“[...] arrisco dizendo que 99% das instituições públicas moçambicanas não têm planos de gestão de risco [...] isso ainda é novo para a nossa realidade, estas normas são recentes [...]”	“[...] não tem [...] em todas as instituições onde realizamos ABR nós é que definimos as matrizes de risco [...]”
5. Os auditores internos no INPS definem objetivos, âmbitos e metodologias de auditoria tendo como base a avaliação do risco?	“[...] como disse, pode ser que alguns até façam de forma <i>ad-hoc</i> ou inconsciente, mas de forma metódica não [...] a ABR ainda é um desafio, até para a IGF [...]”	“[...] no GACI e GAGR tenho dúvidas [...] na IGF, quando realizamos ABR, é impossível não elaborarmos o nosso plano de ação em função das áreas de risco [...]”
6. As auditorias internas no INPS efetuam o levantamento dos sistemas de controle implantados, avaliam a sua eficácia e, com base na severidade dos riscos residuais apurados, definem as prioridades das atividades a incidir os testes de auditoria?	“[...] os planos anuais da IGF consideram 5 variáveis para a identificar o nível de exposição a risco e definir as entidades prioritárias: orçamento alocado, volume de receitas, quantidade de RH, valor do património e antiguidade da última auditoria [...] o orçamento tem peso de 60% [...] os planos de ação da auditoria baseada no modelo tradicional avaliam tudo, sem prioridade [...] aqueles de ABR priorizam as áreas de maior exposição [...] no GAGR e GACI, assumindo que usam modelo tradicional, incidem em tudo [...]”	“[...] o INPS, tal como outras UGE e UI, ainda está sendo capacitado em ABR [...] acredito que não usam essa metodologia, avaliam todos os processos [...] a IGF, nas ABRs, segue esse modelo [...]”

7. As auditorias internas no INPS verificam o cumprimento dos prazos para contraditório aos relatórios preliminares e para a execução dos relatórios definitivos?	“[...] acredito que não [...] temos problemas na implementação de recomendações nas instituições, quanto mais de cumprir de prazos [...] o prazo do contraditório geralmente é cumprido, porque ocorre num momento mais próximo do fim dos trabalhos de campo [...] os 30 dias de implementação do relatório definitivo têm muitas falhas [...] e nem enviam planos de ação [...]”	“[...] acho que no GAGR e GACI enfrentam o mesmo problema de incumprimento que ocorre em muitas instituições [...] aqui na IGF, quanto ao contraditório, são poucas as vezes que tivemos de transformar o relatório preliminar em definitivo [...] há resposta até 20 dias [...] os prazos impostos para relatório definitivo não são muito cumpridos [...]”
8. Considera que os relatórios das auditorias realizadas no INPS incluem recomendações sobre a gestão de riscos e a adequação dos controles internos?	“[...] sobre gestão de riscos, não [...] sobre a melhoria de procedimentos e de controles internos, sim [...]”	“[...] os relatórios da IGF agrupam as suas recomendações em 3 níveis: criminal, disciplinar e procedimental. As criminais são consideradas de alto risco, as disciplinares de médio e as procedimentais de baixo risco [...] as deficiências de controles são incorporadas dentro dessas categorias [...] os relatórios do GAGR e GACI, ainda que não usem mesma classificação, recomendam melhorias [...]”
9. As auditorias internas no INPS possuem matrizes, <i>checklists</i> ou <i>softwares</i> de acompanhamento das recomendações ou dos planos de ação referentes aos incumprimentos?	“[...] todas as unidades funcionais de auditoria interna usam o SGR alojado no SISTAFE [...] é lá onde descarregamos as recomendações para se fazer seguimento [...] quem tem perfil para fazer modificações é o pessoal da IGF [...] as entidades auditadas enviam-nos relatórios de execução de recomendações e nós registramos [...] não posso precisar se o GACI e INPS têm sistemas próprios para o efeito [...]”	“[...] a lei estabelece o SGR [...] não é <i>online</i> , quem pode editar é a IGF em função das recomendações que deixou nas entidades auditadas e da informação que receber sobre o seu cumprimento [...] pode ser que o GAGR faça manualmente porque no SGR não faz [...]”

**Legenda:** ABR=Auditoria Baseada em Risco; GAGR=Gabinete de Auditoria e Gestão de Risco; GACI=Gabinete de Auditoria e Controle Interno; US=Unidade de Supervisão; UI=Unidades Intermédias; UGE=Unidades Gestoras Executoras; PGR=Procuradoria-Geral da República; RH=Recursos Humanos; SGR=Sistema de Gestão de Recomendações.

Fonte: Dados da pesquisa.

As respostas dos auditores da IGF entrevistados convergem, entre si, em muitos aspectos. Destes, pode-se destacar o desconhecimento dos procedimentos usados pelo GAGR e pelo GACI, órgãos que também auditam o INPS, configurando a não realização, pela US, de fiscalizações às atividades das unidades funcionais inferiores. Outros destaques vão para a não firmeza na assumpção da adequação das práticas de auditoria aos componentes do COSO; a prevalência da abordagem tradicional de auditoria em contraste à modernização resultante da NPM; o incumprimento dos planeamentos gerais da auditoria, devido, em parte, à predominância de auditorias extraordinárias; a não consideração da gestão de riscos no planeamento, execução e relato da auditoria; as falhas no acompanhamento das recomendações de auditoria; e a falta de planos de gestão de riscos nas entidades públicas moçambicanas, em geral, e no INPS, em particular.

A definição da IGF como unidade de supervisão do SAI existe há quase 20 anos. Todas as revisões normativas ocorridas ao longo do tempo sempre mantiveram este princípio e realçaram a desconcentração da auditoria para as UI e UGE, fatos que tornam paradoxais as constatações relatadas (Decreto nº 23, 2004; Decreto nº 60, 2013; Decreto nº 81, 2019; Decreto nº 26, 2021). Entende-se que os mencionados incumprimentos de planos de auditoria, inexistência de planos de gestão de riscos no INPS e demais instituições, assim como a falta de maturação da avaliação do risco no planejamento, execução e relato de auditorias, se devam, também, à referida concentração da atividade na IGF e ao desfoque desta da sua função supervisora. Aliás, as pesquisas de Ribeiro (2019) e da OECD (2011) levantam, como obstáculos à implementação da gestão de riscos por meio da auditoria interna, no caso da administração pública portuguesa e brasileira, respectivamente, a excessiva centralização da auditoria na IGF e CGU, limitando o envolvimento e empenho de gestores e de auditores das unidades subalternas.

Verifica-se que a inconformidade das práticas de auditoria com os padrões de gerenciamento de riscos do COSO-ERM, também levantada pelos auditores da IGF entrevistados, corrobora com os resultados das pesquisas de Cannavina e Parisi (2015), de Araújo (2015) e de Vasconcelos *et al.* (2017). Outrossim, os problemas de monitoração e avaliação de recomendações alinham-se aos estudos de Maeda (2021) e de Oliveira (2019), que anotaram o uso de procedimentos inadequados de AIBR. Sendo o COSO a principal referência de gestão de riscos e a previdência social um setor de risco em potencial (TCU, 2022; Bogoni & Fernandes, 2010), entende-se que as irregularidades constatadas apontam para problemas de agência, quando os recursos em forma de contribuições e o poder de gestão, delegados aos agentes pelo principal, são suscetíveis à instabilidade.

Ressalta-se que a constatação sobre a continuidade da realização de auditorias de abordagem tradicional e a conseqüente desconsideração da gestão de riscos no processo, remetem a fiscalizações retrospectivas, viradas para a detecção de perdas por falhas, erros, fraudes etc. (Cicco, 2006; Pommerening & Becke, 2011), em detrimento de medidas preventivas. Para mais, além de causar desperdício de recursos e maior concentração em setores administrativos e financeiros, em prejuízo das áreas operacionais, conforme referem Benli e Celayir (2014) e Guiotti *et al.* (2020), as auditorias tradicionais acrescentam pouco valor às organizações e fragilizam a estabilidade dos sistemas previdenciários. Tal confirma os estudos de Come (2018), Oliveira (2019) e Maeda (2021), que identificaram, respectivamente, maior enfoque da auditoria na identificação e correção de erros; desalinhamento das práticas de auditoria às

diretrizes do IIA; e utilização de procedimentos de auditoria interna inadequados. No entanto, considerando que a auditoria tradicional dá enfoque à universalidade dos controles internos e que, para Pinho e Bezerra (2015), uma forte estrutura de controle constitui um fator de sucesso da AIBR, pode-se, também, olhar a prevalência da abordagem tradicional da auditoria nas instituições públicas moçambicanas como uma base de fortalecimento futuro da AIBR.

De forma geral, os resultados obtidos da aplicação do questionário a supervisores da auditoria interna da IGF mantiveram a tendência das constatações do questionário e da entrevista a membros do Conselho de Direção do INPS. Percebe-se, das conclusões tiradas destas duas técnicas de pesquisa, uma convergência quanto à inexistência de mapeamento de riscos e adoção de medidas de mitigação dele resultantes; ao desajustamento das práticas das auditorias realizadas no INPS em relação aos componentes do COSO-ERM; e às limitações na execução da AIBR. Visando a produção das constatações finais, seguidamente são apresentados os resultados da análise documental, que serão triangulados com os achados retromencionados.

#### **4.4 Resultados da Análise Documental**

Tal como referem Martins e Theóphilo (2016), a análise documental representa uma fonte de dados e informações que sustentam da melhor forma o entendimento dos resultados e a corroboração de evidências colhidas por meio de outros instrumentos. À vista disso, em forma de confronto aos resultados obtidos por meio do questionário e das entrevistas, foram analisados documentos de auditorias internas realizadas no INPS no período de 2020 a 2022.

Ressalta-se que até 2020, a auditoria interna e a emissão de pareceres às contas de gerência das unidades orgânicas e tuteladas do MEF, incluindo o INPS, eram realizadas pela IGF. Com a criação do GACI em 2020, tais competências foram desconcentradas para este órgão. Entretanto, já em 2019, com a aprovação do estatuto orgânico do INPS, as mesmas funções já tinham sido definidas como do GAGR, conforme pontuado na seção 4.1. (Decreto nº 60, 2013; Resolução nº 7, 2019; Resolução nº 15, 2020). Assim, ao longo do triênio de análise, o INPS foi objeto de auditoria interna da IGF até ao exercício económico de 2020 e do GACI e GAGR de 2021 em diante. Na Tabela 20, apresentam-se os resultados da análise documental, no que se refere à adequação das práticas das auditorias internas realizadas no INPS aos componentes do COSO-ERM, por meio de evidências contidas nos documentos analisados, à luz das categorias de análise apresentadas na seção 3.3.

Tabela 20

**Resultados da análise documental: Adequação das práticas de auditoria interna aos componentes do COSO-ERM**

		<b>Evidências da Adequação das Práticas de Auditoria Interna aos Componentes do COSO-ERM</b>							
<b>Ano</b>	<b>UAI</b>	<b>Ambiente de controle</b>	<b>Fixação de objetivos</b>	<b>Identificação de eventos</b>	<b>Avaliação do risco</b>	<b>Resposta ao risco</b>	<b>Atividades de controle</b>	<b>Informação e comunicação</b>	<b>Monitoramento</b>
2020	IGF	1. S/E de verificação da existência de apetite a risco, avaliação dos planos de GR, comprometimento da gestão com os valores e integridade organizacionais.	1. S/E de verificação do domínio dos objetivos e metas definidos pela alta gestão.	1. S/E de identificação, pelas AIs, de riscos em geral, incluindo os específicos à SSO.	1. S/E de avaliação da severidade dos riscos com base no potencial de seu impacto e probabilidade.	1. S/E de avaliação das atividades com RR mais críticos.	1. S/E de verificação da compatibilidade dos custos-benefícios dos controles.	1. Evidências de avaliação da fiabilidade, oportunidade e parcial fluidez externa das informações: (a)	1. Evidências de avaliação contínua da eficácia das operações e cumprimento das leis (as mesmas da coluna 5 e 6 da Tabela 21).
2021	GACI	2. Evidências de verificação de controles implantados (as mesmas da coluna 5 da Tabela 21).	2. S/E de assessoria à gestão na adequação de políticas ao apetite a risco.		2. S/E de mensuração (metódica) da eficácia dos controles internos.	2. Evidências de priorização dos setores com maiores orçamentos ou com constatações negativas em auditorias anteriores, a despeito do RR: (a)	2. S/E de verificação de sistemas de controle preventivo e detectivo.	“a entidade não enviou ao TA a lista dos responsáveis pela CG até 31/1/20”; (b) “a falta de livro de registro de requisições e de controle de pagamentos põe em causa a fiabilidade da informação contábil”; (c)	2. S/E de fiscalização contínua, metódica, da eficácia dos controles internos e da GR.
2022	GAGR	3. Evidências de verificação da estrutura interna e da definição de responsabilidades: (a) “até à data da realização da auditoria não existiam estatutos do INPS e nem quadro de pessoal definido”; (b) “não foi enviada ao TA a lista dos responsáveis pela CG” (IGF, 2020a).	3. Evidências de assessoria diversa à alta administração, através das recomendações de melhorias na conformidade processual, legal e nos meios de controle das operações internas (as mesmas da coluna 6 da Tabela 21).		3. S/E de elaboração de matrizes de RR e de mapas de priorização de riscos.	“a ação focará nas áreas de RH, AF e aquisições [...] de execução de despesas com bens, serviços e salários” (GACI, 2020; 2021; 2022b; 2023b); (b) “o trabalho incidiu nos procedimentos de organização da CG, realização da despesa, arrecadação da receita e salvaguarda do património” (IGF, 2020a); (c) “objetivou-se reverificar	3. Evidências de verificação da existência de atividades manuais de controle: (as mesmas das colunas 5 e 6 da Tabela 21).	4. Evidências de verificação da segregação de funções: (a) “que sejam elaboradas reconciliações bancárias e visadas por pessoa diferente de quem as	
		4. Evidências de avaliação de algumas				“o trabalho incidiu nos procedimentos de organização da CG, realização da despesa, arrecadação da receita e salvaguarda do património” (IGF, 2020a); (c) “objetivou-se reverificar	4. Evidências de verificação da existência de atividades manuais de controle: (as mesmas das colunas 5 e 6 da Tabela 21).	4. Evidências de verificação da segregação de funções: (a) “que sejam elaboradas reconciliações bancárias e visadas por pessoa diferente de quem as	

políticas de retenção de pessoal: **(a)** “análise da CG com enfoque para [...] pagamento de salários e remunerações”; **(b)** “incumprimento do roteiro de pagamento de salários ao pagar horas extras [...] fora da folha”; **(c)** “foram pagos salários erradamente, com os códigos de diferenças do exercício corrente em atraso [...]” (GACI, 2022b; 2023b).

processos de aquisição de bens, serviços e investimentos” (INPS, 2021a; 2022); **(d)** os planos de prioridades do GACI e IGF valoram mais as dotações orçamentárias e só depois os outros critérios (**coluna 4-linha 3; coluna 4-linha 4; coluna 4-linha 6 da Tabela 21**).

elaborou” (IGF, 2020a); **(b)** “foram constatados pagamentos sem parecer do responsável da área, sem despacho do DG e sem requisição externa”; **(c)** “não constam guias referentes à recepção de bens/serviços por uma equipa de pessoas diferentes das do júri do CP” (INPS, 2021a); **(d)** “verificou-se despesas pagas antes da autorização do OD” (GACI, 2022b).

“verificar se as OPs estão em conformidade com os valores das faturas” (INPS, 2021a; 2022).  
**2.** S/E de avaliação da fluidez vertical, horizontal e interna das informações sobre objetivos, desempenho, metas e riscos.

**Legenda:** UAI=Unidade de Auditoria Interna; GAGR=Gabinete de Auditoria e Gestão de Riscos; GACI=Gabinete de Auditoria e Controlo Interno; INPS=Instituto Nacional de Previdência Social; IGF=Inspeção-Geral de Finanças; S/E=Sem Evidência; TA=Tribunal Administrativo; CG=Conta de Gerência; AI=Auditoria Interna; SSO=Segurança Social Obrigatória; GR=Gestão de Riscos; RR=Risco Residual; RH=Recursos Humanos; AF=Administração Financeira; DG=Diretor Geral; CP= Concurso Público; OD=Ordenador de Despesas; OP=Ordem de Pagamento.

Fonte: Dados da pesquisa.

Para a análise da compatibilidade dos procedimentos das auditorias internas realizadas no INPS aos componentes do COSO-ERM, foram considerados os papéis de trabalho das auditorias, nomeadamente: planos anuais de atividades da IGF, GACI e GAGR-INPS; relatórios de auditoria emitidos pela IGF e GACI no âmbito dos pareceres às contas de gerência do INPS; relatórios de auditoria do GAGR; matriz fornecida pela IGF, relativa ao acompanhamento das recomendações das auditorias ao INPS; planos de ações de auditoria ao INPS e respectivos programas de trabalho. Começando pelo componente “ambiente de controle”, em atenção às categorias de análise definidas, não se encontrou, nos referidos documentos, alguma evidência de as auditorias terem verificado a definição de apetites e tolerâncias a risco, os planos de gestão de risco, e nem o comprometimento dos gestores para com a integridade e valores institucionais. Todavia, ficou evidenciada a verificação dos controles implantados para a execução de procedimentos internos, a verificação da existência de estrutura interna e definição de responsabilidades, sobretudo, quanto à constituição orgânica do INPS e dos órgãos de governança responsáveis pelas assinaturas das contas de gerência. Também, a avaliação das políticas de retenção de colaboradores foi evidenciada, especificamente, no que se refere à verificação do correto pagamento de salários e honorários.

Relativamente à “fixação de objetivos”, não se encontrou qualquer indício de verificação, pelas auditorias, do conhecimento pelos departamentos, dos objetivos e metas definidos pela alta gestão; e nem de assessoria a esta na adequação das suas políticas ao apetite e tolerância a risco, até porque estes sequer se encontram definidos. No entanto, foi possível verificar evidências de assessoria à administração, no que se refere a propostas de melhorias para o alcance de objetivos, missão e visão institucionais, por meio de recomendações de aperfeiçoamento da conformidade processual, legal e de meios de controle aplicáveis a algumas operações internas.

No que se refere à categoria “identificação de eventos”, não foi encontrada nenhuma evidência, de identificação, pelas auditorias, de riscos, em geral, e nem dos inerentes à segurança social, em específico. De igual modo, em relação à “avaliação de riscos”, a análise documental não evidenciou: a avaliação, pelos auditores, da severidade dos riscos, com base no potencial de seu impacto e probabilidade; nem a mensuração, sob ponto de vista metódico, do nível de eficácia dos controles implantados, tendo como base a suficiência da mitigação dos riscos inerentes; e tampouco a elaboração de matrizes de riscos residuais e de mapas de graduação dos riscos.

Quanto à “resposta ao risco”, os documentos de auditoria não apresentaram indícios de avaliação das atividades com riscos residuais mais críticos, até porque não se notou, antes, vestígios de elaboração de mapas de priorização de riscos. Consequentemente, no que concerne a recomendações à administração sobre a aceitação, evitação, compartilha ou mitigação de riscos, também não se encontrou nenhuma evidência. Desse modo, foi possível encontrar indicativos de avaliação, pela auditoria, de setores com orçamentos elevados ou com muitas observações desfavoráveis nas fiscalizações anteriores, em prejuízo do valor do risco residual apurável por meio do produto do impacto, probabilidade e risco de controle. Ou seja, as áreas que lidam diretamente com recursos financeiros foram as mais visadas pelas auditorias. Inclusive, os planos de atividades da IGF ordenam os parâmetros de identificação de entidades auditáveis prioritárias em: orçamento, receita, recursos humanos, patrimônio e antiguidade/constatações da última auditoria; sendo que os do GACI o fazem em: orçamento e antiguidade/constatações da última auditoria. Tal confirma a inobservância dos princípios de mapeamento, avaliação e resposta aos riscos, discutidos nas seções 2.2 e 2.3.2.

Em relação às “atividades de controle”, não se evidenciou a verificação, pela auditoria, da compatibilidade dos custos dos controles internos com os benefícios que deles resultam para a entidade, tampouco da existência de sistemas informatizados de controle preventivo e detectivo. Porém, os documentos evidenciaram a verificação da existência de atividades manuais de controle, através de diversas constatações e recomendações, referentes a padrões e procedimentos descumpridos e a rotinas internas incorretas adotadas. Também, identificaram sinais de avaliação da segregação de funções na execução de algumas operações.

Concernente à categoria “informação e comunicação”, a análise documental indicou a avaliação da fiabilidade, oportunidade e parcial fluidez externa das informações financeiras e não financeiras. Ressalta-se que a avaliação da fluidez externa pressupõe a verificação da transparência na divulgação de relatórios e contas, assim como na comunicação entre a entidade e os *stakeholders*, incluindo os contribuintes do fundo de pensões, no caso em estudo. Contudo, foram achados somente indicativos de verificação da comunicação com órgãos fiscalizadores das contas públicas. Apesar de todas as referidas evidências encontradas, o mesmo não ocorreu em relação à avaliação, pelos auditores, da fluidez vertical, horizontal e interna das informações sobre objetivos, desempenho, metas e riscos do Fundo e da sua entidade gestora.

Por fim, no tocante ao “monitoramento”, ficou evidenciada, através das diversas constatações e recomendações acerca de irregularidades procedimentais e legais, a avaliação contínua, pelas auditorias internas, da eficácia das operações e do cumprimento das normas. Contudo, não se verificou indícios de existência de uma fiscalização contínua da eficácia dos controles internos e da gestão de riscos, metodologicamente baseada nos pressupostos da AIBR recomendados pelas normas do IIA.

Das constatações tiradas neste bloco, três aspectos podem ser destacados: (1) nenhuma categoria de análise anotou observância total dos elementos de evidência apresentados na Tabela 14; (2) as categorias “identificação de eventos”, “avaliação de riscos” e “resposta ao risco” são as que não registraram qualquer prática de auditoria positivamente compatível; (3) prevalece a corroboração entre os resultados das técnicas de pesquisa definidas. Além das referidas categorias totalmente incompatíveis, a “fixação de objetivos” e as “atividades de controle” apresentaram frequências de inobservância de elementos de evidência relativamente muito discrepantes. Ressalta-se que, dos resultados do questionário, também, nenhum componente do COSO-ERM registrou adequação integral com as práticas de auditoria, assim como os componentes “avaliação de riscos”, “identificação de eventos” e “resposta ao risco” foram identificados como mais discrepantes. As entrevistas, por seu turno, para além de não assumirem a conformidade dos procedimentos de auditoria interna ao *framework* COSO-ERM, identificaram a ausência de medidas efetivas de controle, de definição de apetites e tolerâncias a riscos e de planos de gestão de riscos.

Em tese, os achados da análise documental feita, além de manterem a tendência dos resultados, confirmam as constatações dos estudos de Cannavina e Parisi (2015), Araújo (2015), Coetzee (2016), Máximo *et al.* (2017) e Vasconcelos *et al.* (2017), Oliveira (2019), e Guiotti *et al.* (2020), respectivamente, sobre a não utilização plena de controles internos, não execução efetiva das diretrizes do COSO-ERM, limitado contributo das funções de auditoria na gestão de riscos, necessidade de melhorias nos controles internos, desalinhamento das práticas de auditoria com os procedimentos de AIBR, e fragilidades nos meios de mitigação de riscos.

Para finalizar a análise documental, seguidamente, na Tabela 21, apresentam-se os resultados da avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria, também de acordo com as categorias de análise definidas na seção 3.3.

Tabela 21

## Resultados da análise documental: Avaliação do risco com critério de execução das etapas de auditoria

Ano	UAI	Documentos Analisados	Evidências da Avaliação do Risco na Execução das Etapas de Auditoria Interna			
			Planejamento da Ação de Auditoria	Execução da Ação de Auditoria	Relato ou Comunicação de Resultados	Monitoramento de Recomendações
2020	IGF	<p>1. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna-2020.</p> <p>2. Relatório de Auditoria no Âmbito do Parecer à Conta de Gerência do INPS Referente ao Exercício de 2019.</p> <p>3. Matriz de Acompanhamento das Recomendações ao INPS.</p>	<p>1. Evidências de planejamento geral baseado em algum critério de risco: (a) “o plano anual foi baseado em 5 parâmetros de apuramento do risco e de definição de instituições prioritárias: dotação orçamentária ou capital social do Estado, se EP; volume de receitas; quantidade de RH; valor patrimonial; e <i>rating</i> de auditoria”.</p> <p>2. S/E de embasamento do planejamento das ações de auditoria no plano institucional de GR.</p> <p>3. S/E de construção de matrizes de risco pelos auditores.</p> <p>4. S/E de definição de objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos de auditoria, alicerçada na avaliação do risco.</p>	<p>1. S/E de direcionamento das análises e testes de auditoria às áreas de maior risco.</p> <p>2. S/E de avaliação do plano de GR, no que tange às respostas a risco dadas pela administração.</p> <p>3. Evidências de levantamento dos controles e avaliação da sua eficácia por meio de testes de evidência e de conformidade: (a) a metodologia consistiu, em parte, na “verificação de documentos de suporte dos procedimentos contábeis e de controle interno, visando apreciar a aplicação de princípios e regras e o uso econômico e eficiente de recursos”; (b) “não se encontrou registros de receitas próprias provenientes de contribuições para o FPFE”; (c) “solicitados os livros de escrituração obrigatória, observou-se a inexistência do livro numerador de requisições”; (d) “as atividades constantes no relatório não estão valoradas financeiramente”; (e) “constatou-se a não elaboração de conciliações bancárias de acordo com os procedimentos contábeis”; (f) “não se encontrou registros de verificação física do patrimônio”; (g) “foram realizadas aquisições sem observância das regras de contratação pública”.</p>	<p>1. S/E de inclusão de recomendações sobre a gestão de riscos.</p> <p>2. Evidências de recomendações sobre a eficácia dos controles internos: (a) “a entidade deverá até 31/1/21 enviar a lista de responsáveis pela CG ao TA”; (b) “que sejam inclusos no relatório anual de gestão os montantes gastos para cada atividade”; (c) “que as receitas sejam inscritas no orçamento”; (d) “o INPS deve criar uma base de dados dos seus contribuintes”; (e) “que seja preenchido o livro numerador de requisições e controle de pagamentos”; (f) “que sejam elaboradas reconciliações bancárias e visadas por pessoa diferente de quem as elaborou”; (g) “que sejam introduzidas rotinas periódicas de verificação física do patrimônio”; (h) “que seja elaborado e seguido o plano anual de aquisições, que o lançamento de concurso público seja a regra, e o uso de outras modalidades de aquisições uma exceção”.</p>	<p>1. Evidências de acompanhamento de recomendações: Matriz <i>offline</i> e <i>software</i> de monitoramento.</p> <p>2. Evidências de incumprimento de prazos de contraditório e de execução de relatório definitivo: (a) relatório preliminar enviado à auditada a 15/4/20; (b) contraditório emitido a 13/05/20; (c) relatório definitivo emitido em julho/2020; (d) atualização de recomendações no SGR a 22/9/20.</p> <p>3. Evidências de incumprimento de recomendações: (a) “ponto de situação: RC: 4; RCP: 8; RNC: 1”.</p> <p>3. S/E de plano de ação.</p> <p>4. S/E de auto de notícia.</p>

2021	GACI	<p>1. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna-2021</p> <p>2. Plano da Ação de Auditoria ao INPS/Programa de Trabalho</p> <p>3. Relatório de Auditoria no Âmbito do Parecer à Conta de Gerência do INPS Referente ao Exercício de 2021</p>	<p>1. Evidências de planejamento geral baseado em algum critério de risco: (a) “o plano anual considerou 2 parâmetros para o apuramento do risco e definição de instituições prioritárias: dotação orçamentária e <i>rating</i> de auditoria”.</p> <p>2. S/E de embasamento do planejamento das ações de auditoria no plano institucional de GR.</p> <p>3. S/E de construção de matrizes de risco pelos auditores.</p> <p>4. S/E de definição de objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos de auditoria, alicerçada na avaliação do risco.</p>	<p>1. S/E de direcionamento das análises e testes de auditoria às áreas de maior risco.</p> <p>2. S/E de avaliação do plano de gestão de riscos no que tange às diversas respostas a risco dadas pela administração.</p> <p>3. Evidências de levantamento dos controles e avaliação da sua eficácia por meio de testes de evidência e de conformidade: (a) “o GACI planeja proceder ao acompanhamento e monitoria da execução orçamentária e do encerramento dos exercícios de 2020 e 2021”; (b) os procedimentos metodológicos consistiram, em parte, na “execução de testes de aritmética, fiabilidade da informação e eficácia dos controles internos, baseados em amostras aleatórias”; (c) “verificou-se que do valor total de 33.689.963,63MT de processos analisados, 13% foram pagos sem a celebração de contrato”; (d) “verificou-se a não junção dos termos de entrega e requisições externas em processos de prestação de contas de despesas”; (e) “verificou-se despesas no valor de 2.070.000,00MT, pagas antes da autorização do OD”; (f) “verificou-se falta de procedimentos de controle do consumo de combustível e dos bens existentes no economato”.</p>	<p>1. S/E de inclusão de recomendações sobre a gestão de riscos.</p> <p>2. Evidências de recomendações sobre a eficácia dos controles internos: (a) “a entidade deverá elaborar o mapa de controle de abastecimento de combustível, para efeitos de reconciliação com o extrato do fornecedor e garantia da eficácia do sistema de controle interno na execução da despesa”; (b) “que seja elaborado o mapa de controle e verificação física dos produtos existentes no economato”; (c) “que seja constituído o processo de prestação de contas com requisições externas e termos de entrega de bens e serviços”; (d) “que sejam realizadas apenas despesas devidamente autorizadas pelo OD”; (e) “que a entidade abandone a prática de pagamento a fornecedores sem celebração de contrato”.</p>	<p>1. S/E de acompanhamento de recomendações por meio de matriz, <i>software</i> ou <i>checklist</i>.</p> <p>2. S/E de verificação do cumprimento do prazo para o contraditório e para a execução de relatório definitivo.</p> <p>3. S/E de envio pelo auditado de matriz de execução de recomendações ou de plano de ação.</p> <p>4. S/E de auto de notícia.</p>
2021	GAGR-INPS	<p>1. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna-2021</p> <p>2. Relatório de Auditoria Interna-2021</p>	<p>1. S/E de critérios de avaliação de risco no planejamento anual.</p> <p>2. S/E de embasamento do planejamento das ações de auditoria no plano institucional de GR.</p>	<p>1. S/E direcionamento das análises e testes de auditoria às áreas de maior risco (foi feita a análise de todos os processos do setor auditado, sem base amostral).</p> <p>2. S/E de avaliação do plano de GR no que tange às diversas respostas a risco dadas pela administração.</p>	<p>1. S/E de inclusão de recomendações sobre a gestão de riscos.</p> <p>2. Evidências de recomendações sobre a eficácia dos controles internos: (a) “que os contratos celebrados para fornecimento de bens e serviços sejam anexos aos</p>	<p>1. S/E de acompanhamento de recomendações por meio de matriz, <i>software</i> ou <i>checklist</i>.</p> <p>2. S/E de verificação do cumprimento do prazo para o contraditório e</p>

		<p>3. S/E de construção de matrizes de risco pelos auditores.</p> <p>4. S/E de definição de objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos de auditoria, alicerçada na avaliação do risco.</p>	<p>3. Evidências de levantamento dos controles e avaliação da sua eficácia através de testes de evidência e de conformidade: (a) “foi constatada em todos os processos a falta de autorização das requisições internas pelo DG”; (b) “foram constatados 38 processos sem requisições externas”; (c) “foi constatado o uso de cópias de faturas para pagar despesas, sem a autenticidade exigida” (d) “foram constatados processos sem recibos, pareceres e requisições externas”</p>	<p>respectivos processos”; (b) “que os comprovantes de recepção de bens e serviços descrevam as quantidades exatas e sejam anexos aos respectivos processos”; (c) “que os documentos referentes a cada etapa do pagamento (contrato, informação/proposta autorizada, requisição, OP, fatura, recibo) constituam processo único”.</p>	<p>para a execução de relatório definitivo.</p> <p>3. S/E de envio pelo auditado de matriz de execução de recomendações ou de plano de ação.</p> <p>4. S/E de auto de notícia.</p>	
2022	GACI	<p>1. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna-2022</p> <p>2. Plano da Ação de Auditoria ao INPS/Programa de Trabalho</p> <p>3. Relatório de Auditoria no Âmbito do Parecer à Conta de Gerência do INPS Referente ao Exercício de 2022</p>	<p>1. Evidências de planejamento geral baseado em algum critério de risco: (a) “o plano anual considerou 3 parâmetros para identificação de instituições de risco e definição de prioridades: orientações do MEF, dotação orçamentária e <i>rating</i> de auditoria”.</p> <p>2. S/E de embasamento do planejamento das ações de auditoria no plano institucional de GR.</p> <p>3. S/E de construção de matrizes de risco pelos auditores.</p> <p>4. S/E de definição de objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos de auditoria, alicerçada na avaliação do risco.</p>	<p>1. S/E de direcionamento das análises e testes de auditoria às áreas de maior risco.</p> <p>2. S/E de avaliação do plano de gestão de riscos no que tange às diversas respostas a risco dadas pela administração.</p> <p>3. Evidências de levantamento dos controles e avaliação da sua eficácia por meio de testes de evidência e de conformidade: (a) “o GACI planeja verificar e avaliar as medidas de controle interno instituídas nas entidades e propor melhorias da sua implementação, caso se mostrem desajustadas ou ineficazes”; (b) “foram identificados processos de aquisição de bens, no valor 1.603.784,71MT, sem relatório de prestação de serviços”; (c) foram constados pagamentos antecipados de despesas, bem como pagamentos referentes ao exercício anterior sem inscrição na rubrica de despesas por pagar”; (d) “foi verificado o pagamento de horas extraordinárias fora da folha de salários e remunerações”.</p>	<p>1. S/E de inclusão de recomendações sobre a gestão de riscos.</p> <p>2. Evidências de recomendações sobre a eficácia dos controles internos: (a) “que doravante sejam inscritas na rubrica de exercícios findos do PESOE as despesas referentes aos anos anteriores”; (b) “que seja observado o princípio de anuidade e que sejam efetuados pagamentos de despesas somente após a entrega dos serviços”; (c) “que se efetue reconciliações bancárias mensais para o apuramento de saldos de pagamento de pensões e, para os meses subsequentes, somente se solicite as correspondentes diferenças”; (d) “que as horas extras sejam pagas na folha de salários, observando a correta classificação da despesa com salários, e se justifique a origem das variações de abonos”.</p>	<p>1. S/E de acompanhamento de recomendações por meio de matriz, <i>software</i> ou <i>checklist</i>.</p> <p>2. S/E de verificação do cumprimento do prazo para o contraditório e para a execução de relatório definitivo.</p> <p>3. S/E de envio pelo auditado de matriz de execução de recomendações ou de plano de ação.</p> <p>4. S/E de auto de notícia.</p> <p>5. Evidência de atualização do ponto de situação das recomendações somente no ato da auditoria seguinte: (a) “relativamente à auditoria de 2021, foram regularizadas 7 constatações”.</p>

2022	GAGR- INPS	<p>1. Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna-2022</p> <p>2. Relatório de Auditoria Interna-2022</p>	<p>1. S/E de critérios de avaliação de risco no planeamento anual.</p> <p>2. S/E de embasamento do planeamento das ações de auditoria no plano institucional de GR.</p> <p>3. S/E de construção de matrizes de risco pelos auditores.</p> <p>4. S/E de definição de objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos de auditoria, alicerçada na avaliação do risco.</p>	<p>1. S/E de direcionamento das análises e testes de auditoria às áreas de maior risco (procedeu-se uma avaliação integral dos processos da área auditada, sem recurso a uma base amostral).</p> <p>2. S/E de avaliação do plano de gestão de riscos quanto às respostas a risco dadas pela gestão.</p> <p>3. Evidências de levantamento dos controlos e avaliação da sua eficácia por meio de testes de evidência e de conformidade: (a) “foram constatados contratos cujos respectivos valores de aquisições foram excedidos”; (b) “foram constatadas entregas de bens/serviços sem comprovantes de recepção dos mesmos por uma comissão criada para o efeito”; (c) “identificou-se processos de pagamento sem faturas, OPs, recibos e requisições externas”; (d) “foram constatados processos com divergências entre os valores de requisições, faturas e OPs, assim como com requisições internas não autorizadas”.</p>	<p>1. S/E de inclusão de recomendações sobre a gestão de riscos.</p> <p>2. Evidências de recomendações sobre a eficácia dos controlos internos: (a) “que todas as requisições, internas e externas, sejam executadas mediante autorização, enumeradas e anexas aos respectivos processos”; (b) que sejam anexados aos processos as faturas originais e os respectivos recibos”; (c) que sejam anexados aos processos de pagamento as guias de entrega de bens ou serviços, assinados por uma comissão de recepção”; (d) que sejam elaboradas adendas em caso de se exceder os valores dos contratos”.</p>	<p>1. S/E de acompanhamento de recomendações por meio de matriz, <i>software</i> ou <i>checklist</i>.</p> <p>2. S/E de verificação do cumprimento do prazo para o contraditório e para a execução de relatório definitivo.</p> <p>3. S/E de envio pelo auditado de matriz de execução de recomendações ou de plano de ação.</p> <p>4. S/E de auto de notícia.</p>
------	---------------	---	---	---	---	---

**Legenda:** UAI=Unidade de Auditoria Interna; GAGR=Gabinete de Auditoria e Gestão de Riscos; GACI=Gabinete de Auditoria e Controlo Interno; INPS=Instituto Nacional de Previdência Social; IGF=Inspeção-Geral de Finanças; EP=Empresa Pública; GR=Gestão de Riscos; S/E=Sem Evidência; FPFE=Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado; SGR=Sistema de Gestão de Recomendações; RC=Recomendação Cumprida; RNC=Recomendação Não Cumprida; RCP=Recomendação Cumprida Parcialmente; CG=Conta de Gerência; TA=Tribunal Administrativo; OD=Ordenador de Despesas; PESOE=Plano Económico-Social e Orçamento do Estado; MT=Metical (moeda de Moçambique); MEF=Ministro da Economia e Finanças; DG=Diretor-Geral; OP=Ordem de Pagamento.

Fonte: Dados da pesquisa.

Da análise aos documentos, em perspectiva de busca de evidências da avaliação do risco como critério de execução das auditorias realizadas no INPS ao longo do triénio 2020-2022, pese embora cada unidade de auditoria tenha suas especificidades, foram constatadas muitas convergências. Iniciando com a categoria “planejamento da ação de auditoria”, nenhuma ação, independentemente da unidade responsável, evidenciou estar alicerçada em plano institucional de gestão de riscos; ter matrizes de risco elaboradas pelas equipas de auditoria; e nem ter objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos definidos com base em avaliação de riscos. Este facto, embora divirja, individualmente, com os resultados do questionário, corrobora com os das entrevistas, que revelaram a falta de gestão de riscos na instituição de estudo e em todas as entidades públicas moçambicanas. Aliás, analisando de forma agregada as constatações das técnicas de pesquisa anteriores, verifica-se um alinhamento, também, com os resultados do questionário, uma vez que, as visões dos respondentes favoráveis à avaliação do risco na execução das auditorias, foram contraditas pela indicação de falta de acompanhamento de recomendações.

Ressalta-se que a falta de concepção de planos de gestão de riscos pelas altas administrações não deve impedir a sua elaboração pelos auditores em seus trabalhos. O *International Professional Practices Framework*, o Diploma Ministerial nº 10 (2021), Pommerening e Becke (2011) e Oliveira *et al.* (2015), consensualizam a visão de que, no âmbito da AIBR, as equipas de auditoria devem mapear riscos e elaborar respectivas matrizes, principalmente nas situações em que a administração não disponha destes instrumentos. Paradoxalmente, a análise documental evidenciou que, além da ausência de mapeamento de riscos pelos gestores do INPS, as ações de auditoria realizadas pela IGF, GACI e GAGR, ao longo do triénio em análise, também não elaboraram matrizes de riscos, tal como preconizam os referidos padrões universais, norma e literatura.

Não obstante as indagações genéricas apresentadas, os planeamentos anuais do GACI e IGF, contrariamente aos do GAGR, apresentaram alguns parâmetros, identificados como de risco, que são considerados para a definição de entidades-objetos de auditoria prioritárias. A IGF considera cinco variáveis: (1) dotação orçamentária ou, quando se trate de empresa pública, a parcela da participação do Estado no capital social; (2) volume das receitas que as entidades arrecadam ao longo do ano; (3) quantidade de pessoal; (4) valor do património; e (5) *rating* de auditoria, referente à antiguidade da última auditoria e ao nível de recomendações, se procedimentais, disciplinares ou criminais. A primeira variável tem uma ponderação de 60% e

é indispensável, sendo que as restantes representam o percentual remanescente e podem ser prescindidas em caso de falta de informação fidedigna (IGF, 2019). O GACI adota somente dois parâmetros: dotação orçamentária e *rating* de auditoria, com as mesmas ponderações. Percebe-se, porém, que o critério mais privilegiado, tal como foi pontuado pelos resultados da categoria “resposta ao risco” do bloco anterior, é o orçamento sob a gestão de determinada entidade ou setor, em detrimento do valor do risco residual.

Nesse contexto, apesar de representarem algum avanço na caminhada rumo à AIBR, quer os critérios usados pela IGF quanto pelo GACI, podem se mostrar ineficientes ou implicar em fiscalização de entidades fixas, tendo em conta que a proporção do critério mais valorado (dotação orçamentária) tende a ser estática ou crescente ao longo do tempo. A consideração do modelo de apuramento do risco por meio do produto resultante da probabilidade da sua ocorrência, do seu impacto e do risco de controle, que é dinâmico (Araújo, 2019), poderia ser a melhor alternativa. Aliás, de acordo com IGF (2019) corroborado por Entrevistado IGF-A, em 2020, houve a necessidade de remanejamento de 16% de auditorias planejadas para entidades consideradas de alto risco, como forma de abranger algumas autarquias que, por terem orçamentos públicos reduzidos, ficavam demasiado tempo sem fiscalização. Este ato pode ser um indicativo da fragilidade do modelo de apuramento de risco usado pela IGF e pelo GACI.

Ainda no que tange ao planejamento, não se verificou no plano da IGF alguma ação de supervisão, na qualidade de US do SAI (Decreto nº 26, 2020), limitando-se, majoritariamente, à execução de auditorias. Este fato desemboca na ausência de desconcentração efetiva da função auditora para as UI e UGE, perpetuando a redução do raio de abrangência das auditorias internas governamentais moçambicanas. Tem-se que a execução de auditorias pela IGF, em prejuízo da supervisão técnica, aperfeiçoamento de metodologias e formação de auditores de escalão inferior (Decreto nº 81, 2019), pode favorecer a prevalência das auditorias de abordagem tradicional. Outrossim, por representar uma “redundância fiscalizatória” implica num desperdício de recursos públicos.

Nesse contexto, de acordo com IGF (2019), para o ano de 2020 foram mapeadas 1853 entidades auditáveis, das quais 1679 (91%) consideradas de alto risco. Destas, a IGF planejou fiscalizar 208 (12%) e cumpriu o planejado em 77%, devido à quantidade elevada de auditorias extraordinárias realizadas, que implicaram na retificação do plano. Percebe-se destes dados, por

um lado, uma fraca cobertura das entidades com maior exposição, ainda que esta tenha sido apurada com recurso a critérios inconsistentes, e, por outro lado, uma corroboração com Entrevistado IGF-A e Entrevistado IGF-B, no que concerne ao incumprimento dos planos devido à priorização de sindicâncias. Aliás, nesta senda, o GACI identifica, no plano anual de 2022, como um dos critérios de priorização de entidades auditáveis, as orientações do Ministro da Economia e Finanças, fato que secundariza os procedimentos metódicos baseados no tamanho do risco residual. Todos estes aspetos, para um país com índices de corrupção muito elevados como Moçambique (*International Transparency*, 2022), representam uma barreira, não só à transparência da gestão financeira pública, como à salvaguarda dos interesses do principal (cidadão).

No que diz respeito à categoria “execução da ação de auditoria”, a análise documental evidenciou também uma convergência nas constatações de todas as ações realizadas no INPS ao longo do período de análise. Os documentos de auditoria da IGF, GACI e GAGR não apresentaram nenhuma evidência de orientação das análises e testes de auditoria às áreas de maior risco; de avaliação do plano de gestão de riscos; e nem de menção à inexistência deste plano. No entanto, foram constatadas bastantes evidências de levantamento dos sistemas manuais de controle interno e de avaliação da sua eficácia por meio de testes de evidência e de conformidade. Aliás, as metodologias usadas por todas as unidades auditoras analisadas consistiram em análise de procedimentos, normas, comprovativos de transações, constituição de processos administrativos etc. Estas características remetem à auditoria de abordagem tradicional, focada na avaliação de rotinas internas, de *compliance* e de todos os controles existentes (Cicco, 2006; Pinho & Bezerra, 2015).

De acordo com Griffiths (2015) e Benli e Celayir (2014), a auditoria de abordagem tradicional caracteriza-se, ainda, por um espectro orientado para as áreas administrativas e financeiras, procurando identificar falhas ou erros nos processos e procedimentos já ocorridos naqueles setores. Esta posição foi reiterada pela pesquisa de Araújo (2015), que demonstrou que o controle sobre as movimentações financeiras é a constatação mais enfatizada nos relatórios das unidades de controle interno. Os documentos analisados permitiram confirmar as visões dos autores em referência, porquanto as auditorias da IGF e do GACI focaram nos departamentos de pessoal, de aquisições e de administração e finanças, sendo que ambas as do GAGR foram realizadas neste departamento financeiro. Não se encontrou elementos de terem sido intervencionadas as áreas-chaves da gestão do FPFE, como: o Serviço de Previdência e

Segurança Social, o Serviço de Gestão de Fundos e Investimentos e o Departamento de Controlo de Tesouraria e Contabilidade. Aliás, os resultados das entrevistas aos gestores do INPS identificaram como principais riscos, ainda que sem um mapeamento e plano de gestão estruturados, os atuariais, conjunturais, operacionais, de liquidez, de governança e de imagem. Dessa forma, o desfoque dos escopos das auditorias aos setores diretamente inerentes a esses riscos, implica numa atuação em atividades menos vulneráveis, assim como numa maior exposição do FPFE e da sua entidade gestora.

Segundo o ISSAI 100, as auditorias necessitam de ser suficientemente abrangentes, com o objetivo de fornecer uma segurança razoável, em nível corporativo, de que a gestão de riscos, os processos e os controles organizacionais funcionam e são adequados à satisfação dos objetivos das entidades (INTOSAI, 2013). Dessa forma, a recorrente falta de abrangência, pelas auditorias, de setores essencialmente de previdência social, aliada ao uso de parâmetros inconsistentes de identificação de setores auditáveis prioritários, contradiz aquela norma internacional. Para mais, o fato implica na incongruência com relação aos instrumentos moçambicanos de planificação e gestão estratégica governamental, como é o caso dos Relatórios de Riscos Fiscais, do Plano Económico Social e do Orçamento do Estado, documentos que reconhecem os riscos inerentes à segurança social como obstáculos à gestão financeira pública (Governo de Moçambique, 2021; 2022; MEF, 2020; 2021).

Considerando todas as constatações tiradas desta categoria de análise, em perspectiva comparativa com os resultados das outras técnicas de pesquisa, verifica-se o seu alinhamento com as entrevistas a auditores da IGF e a sua oposição às percepções dos auditores do INPS respondentes do questionário. Porém, esta contradição somente ocorre se as categorias em referência forem analisadas separadamente, uma vez que, tal como foi mencionado no “planejamento da ação de auditoria”, os pontos de vista dos participantes do questionário, que responderam a favor de existência de AIBR no INPS, foram contrapostos aquando da discussão agregada dos resultados. Por meio destes, foram identificadas limitações na monitoração das recomendações de auditoria, colocando em xeque o êxito das etapas anteriores, ainda que tenham sido executadas em observância à avaliação prévia do risco (Oliveira, 2019).

A categoria de análise “relato ou comunicação de resultados” também apresentou constatações convergentes em todos os documentos referentes às cinco auditorias de que o INPS foi alvo ao longo do triênio. Nenhum relatório de auditoria incluiu em suas recomendações a implantação

da gestão de riscos no INPS, na qualidade de entidade auditada desprovida de plano ou matriz de riscos. Ademais, tal como na categoria anterior, foram identificadas, nos relatórios, evidências de recomendações relacionadas com procedimentos e cumprimento de normativos, visando o aperfeiçoamento dos controles internos nesses aspectos. Desta forma, a falta de recomendações dos auditores acerca do mapeamento, avaliação e resposta a riscos, sinaliza para uma limitação do contributo da auditoria interna na gestão de riscos, especialmente em entidades gestoras de fundos de pensões. As constatações apresentadas, além das visões dos entrevistados e dos inqueridos, confirmam as pesquisas de Coetzee (2016) e de Guiotti *et al.* (2020), que identificaram, respectivamente, uma fraca contribuição das funções de auditoria na gestão de riscos; e fragilidades nos meios de mitigação de riscos, com capacidade de criar um desequilíbrio nos planos de previdência.

O Diploma Ministerial nº 10 (2021) estabelece que a ação de auditoria interna só será eficaz se produzir os efeitos desejados, no que diz respeito à implementação das suas recomendações. É imperioso que as unidades auditoras realizem o acompanhamento das medidas pós-fiscalizatórias adotadas pelas entidades visadas, com o intuito de se certificar da correção das irregularidades relatadas. Até porque, tal como pontua CGU (2017) e INTOSAI (2013), a ausência de monitoração de recomendações pode propiciar ao seu incumprimento, prejudicando todas as ações realizadas pelos auditores, incluindo os recursos financeiros aplicados.

Analisando os resultados da “monitoração e avaliação de recomendações”, registrou-se um misto de convergências e divergências. As convergências foram constatadas entre ambos os relatórios do GAGR e o do GACI de 2021, nos quais não se evidenciou: o acompanhamento de recomendações por meio de matriz, *software* ou *checklist*; o cumprimento dos prazos para contraditórios a relatórios preliminares e para execuções de relatórios definitivos; o envio, às unidades auditoras, de matrizes de execução de recomendações, ou de planos de ação em caso de reprogramação dos prazos executórios; e a emissão de autos de notícia às entidades competentes, por falta de cumprimento de recomendações.

Concernente às divergências, o relatório do GACI de 2022 se distingue dos demais apenas por mencionar, sem especificar prazos, o cumprimento de uma parte das recomendações da auditoria anterior. Também, o relatório da IGF se diferencia de todos por evidenciar o acompanhamento das recomendações por meio do *offline software* SGR-Sistema de Gestão de Recomendações, assim como por fornecer muitos elementos de evidência, que, inclusive,

permitiram confirmar a existência de incumprimentos de prazos. Entende-se que os fatos de a IGF ser a gestora da plataforma SGR a nível nacional e a unidade auditora mais experiente de todas, influenciaram a completude das suas informações, contrariamente ao GACI e GAGR. Via de regra, sinaliza-se para o incumprimento generalizado dos prazos das recomendações de auditoria, o que agrava a evidenciada deficiente avaliação do risco na execução dos trabalhos. Até porque, verifica-se uma corroboração absoluta dos resultados das três técnicas de pesquisa, isto é, tanto o questionário aplicado a auditores do INPS, quanto a entrevista a auditores da IGF e a análise documental, reconheceram obstáculos no acompanhamento e na implementação tempestiva das recomendações.

Ressalta-se que, ao se descumprir as orientações dos auditores, o INPS, na qualidade de auditada, sujeita-se à prevalência de inconsistências em seus sistemas de controle interno, assim como o GAGR, o GACI e a IGF, como unidades auditoras, se expõem ao não atingimento dos objetivos definidos nas fases de planejamento dos seus trabalhos. Neste aspeto, inclusive, Oliveira (2019) e CGU (2017) pontuam que a problemática do incumprimento de recomendações pode levar ao risco de auditoria, situação na qual as ações executadas não alcançam os previstos resultados de agregação de valor às organizações e aos seus *stakeholders*.

De uma forma geral, tal como se pode perceber nas discussões apresentadas em todo o capítulo 4 deste trabalho, os resultados da triangulação das técnicas de questionário, entrevista e análise documental geraram muitos consensos, sendo de destacar: (1) a inexistência de plano institucional de gestão de riscos na entidade objeto de estudo; (2) a falta de adequação plena das práticas de auditoria interna aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM; (3) o desalinhamento dos riscos identificados pelos gestores com as principais áreas intervencionadas pelas auditorias; (4) as limitações na avaliação do risco previamente à execução das etapas de auditoria; (5) as fragilidades no monitoramento das recomendações de auditoria e na verificação da sua implementação dentro dos prazos estabelecidos, propiciando ao incumprimento; e (6) a predominância de características de auditorias de abordagem tradicional, influenciadas pela centralização da atividade na IGF, prejudicando a efetividade da AIBR.

Todos estes achados sinalizam para um papel reduzido da auditoria interna na gestão de riscos a nível das entidades públicas gestoras de fundos de segurança social, porquanto as auditorias realizadas no triênio estudado não são AIBR. Como consequência, este fato desobrigou à definição do apetite a risco, ao mapeamento de riscos e ao desenho de respectivas matrizes,

tanto pelos gestores quanto pelos auditores. Assumindo a auditoria e a gestão de riscos como duas linhas de defesa das organizações (COSO, 2004; IIA, 2018), o referido diminuto papel exercido pela auditoria pode resultar na elevação dos custos de agência e na restrição dos interesses e aspirações dos contribuintes dos fundos de pensões, tidos como “principal”, no âmbito da Teoria da Agência.

De acordo com Cicco (2006), a avaliação de riscos na auditoria consiste na identificação, mensuração e priorização de eventos com maior exposição, aqueles que apresentam maior risco residual. Ela permite que o auditor direcione os seus trabalhos para áreas auditáveis mais significativas e teste os controles mais relevantes. Dessa forma, considerando que o segmento de segurança social é potencialmente de risco (Bogoni & Fernandes, 2010; MEF, 2020; 2021), a AIBR mostra-se como uma opção impreterível nas instituições pertencentes a este segmento. Inclusive, Boulier e Dupré (2003) defendem a monitoria contínua dos controles internos e das sistemáticas de gestão de riscos como instrumentos de busca de equilíbrio atuarial e de estabilidade dos investimentos nas entidades gestoras de fundos de pensões.

Os resultados consensuais mencionados representam uma incongruência em relação à evolução institucional e normativa ocorrida em Moçambique nos últimos anos. No entanto, corroboram a visão de Boff *et al.* (2008), segundo a qual a implantação de estruturas normativas não se esgota na aprovação de leis ou criação de novos órgãos, pois elas precisam de ser colocadas em prática pelos envolvidos. Para mais, tais resultados confirmam muitos estudos anteriores, com destaque para os de Cannavina e Parisi (2015); Araújo (2015); Coetzee (2016); Máximo *et al.* (2017) e Vasconcelos *et al.* (2017); Come (2018); Oliveira (2019); Ribeiro (2019); Maeda (2021) e Guiotti *et al.* (2020). No geral, estes pesquisadores constataram em seus trabalhos, respetivamente, a falta de uso pleno do controle interno; a não execução efetiva das diretrizes técnicas recomendadas pelo COSO-ERM; o fraco contributo das funções de auditoria interna na gestão de riscos; a necessidade de melhorias nos controles internos diante da parcial dissonância entre as práticas de auditoria interna e os componentes do *framework* COSO-ERM; as limitações da auditoria interna quanto à sua capacidade técnica de execução de trabalhos; o desalinhamento das práticas de auditoria interna com os procedimentos de AIBR; a fraca estrutura de gestão de riscos face à centralização da execução da auditoria interna nas unidades de supervisão; a implementação de procedimentos de auditoria interna inadequados; e a possibilidade de desequilíbrios nos planos previdenciários devido às fragilidades existentes nos meios de mitigação de riscos.

Não obstante as constatações gerais, majoritariamente negativas, analisando os resultados de forma específica, há também alguns aspetos positivos identificados. Dentre eles, pode-se destacar o fato de o INPS ter definido limites prudenciais de investimento dos recursos do FPFE; ter adquirido *softwares* de gestão documental, fixação e pagamento de pensões; e possuir segregação de funções em muitas das suas atividades, com evidências de avaliação contínua destas pelas auditorias; sem descurar da implantação do SGR na IGF. Uma consolidação da execução dessas medidas concorre para o fortalecimento futuro do controle interno, da auditoria interna e da gestão de riscos. Tal como pontuam Pinho e Bezerra (2015), o sucesso da AIBR necessita de uma sólida estrutura de controle. Oliveira *et al.* (2015) reforçam esta visão afirmando que, por mais que as organizações não disponham de políticas de gestão de riscos, a solidez dos seus controles internos fornece-lhes elementos de resposta a riscos, melhorando, dessa forma, o alcance de resultados.

Entende-se que o fato de Moçambique ser um país ainda em processo de consolidação das suas instituições da administração pública e dos seus modelos de gestão e fiscalização (Simione, 2014; Zeca, 2020) pode ser explicativo da retromencionada limitação do papel exercido pelas suas auditorias internas no gerenciamento de riscos corporativos. Aliado a isso, a própria metodologia de AIBR é formalmente recente (Decreto nº 81, 2019) no setor público moçambicano e ainda precisa de ser maturada. Até porque, mesmo a nível internacional, essa abordagem, surgida nas escolas americanas há menos de 25 anos (Benli & Celayir, 2014; Pommerening & Bencke, 2011), é ainda considerada uma prática nova. Tal fundamenta a prevalência de desafios para a implantação daquela metodologia, que, para Griffiths (2015), dentre outros, passam por fazer compreender a atual tendência da auditoria aos gestores, fiscalizadores e demais colaboradores. Aliás, Musah *et al.* (2018) e Pinho e Bezerra (2015) reforçam esta visão ao defenderem, respectivamente, o apoio gerencial à função de auditoria interna; a prévia sensibilização e inclusão de funcionários e gestores, como alguns dos fatores para o sucesso da AIBR.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente interesse das organizações em minimizar os conflitos e custos de agência vem influenciando a adoção de normas de auditoria interna, com vistas ao enfrentamento do surgimento de riscos corporativos. Esta tendência tem ganho mais impulso no atual contexto de abandono do modelo burocrático de gestão para a *New Public Management*, alicerçada na busca por maior eficiência, eficácia e economicidade. Assim, a auditoria de abordagem tradicional, com enfoque retrospectivo, de processos e de controles, vem sendo substituída pela auditoria baseada no risco, com enfoque prospectivo, de riscos e de controles relevantes. O setor público moçambicano, em seguimento desta tendência, vem aprovando leis visando fortalecer a sua governança corporativa, controle interno e gestão de riscos através da auditoria interna. Por outro lado, tem adotado padrões internacionais de auditoria interna e de gestão de riscos, tais como, as normas do IIA e os modelos COSO-ERM.

Muitos estudos, no entanto, constataram que a aprovação de normas de auditoria interna ou adoção de padrões universais, *de per si*, não é bastante para que haja melhorias nas práticas profissionais da atividade, se não houver uma implementação efetiva. Assim, partindo deste pressuposto, o presente estudo teve como objetivo avaliar o papel das práticas de auditoria interna adotadas nas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social obrigatória em Moçambique na gestão dos riscos corporativos. Assumiu-se, especificamente, que, para a auditoria interna ser considerada como desempenhando papel relevante na gestão de riscos, ela precisa, por um lado, estar adequada aos componentes do COSO-ERM e, por outro lado, avaliar o risco nas principais fases da sua execução (AIBR).

A pesquisa, classificada como aplicada, descritiva, documental, bibliográfica, estudo de caso e qualitativa, valeu-se da triangulação de três técnicas para a coleta e tratamento dos dados, nomeadamente: questionário, entrevista e análise documental. O questionário foi aplicado a 11 auditores internos do INPS, entidade definida como objeto de estudo. A entrevista foi destinada a dois auditores da IGF, na qualidade de unidade de supervisão da auditoria, e a três gestores, membros do conselho de direção do INPS, como executivos, com responsabilidades na gestão de risco. Concernente à análise documental, consistiu na coleta e análise do conteúdo de relatórios de auditoria, planos de atividades de auditoria, matrizes de recomendações de auditoria, planos de auditoria e programas de trabalho. Estes papéis de trabalho da auditoria

foram coletados na IGF, no GACI e no GAGR-INPS, entidades que foram auditoras do INPS ao longo do triênio delimitado para a pesquisa (2020-2022).

Como resultados, o estudo permitiu constatar, *a priori*, a existência de conflito de interesses no GAGR, por se integrar na mesma unidade orgânica a gestão de riscos e a auditoria interna. Estas duas áreas são consideradas pelo *The Institute of Internal Auditors*, respectivamente, como de primeira e de terceira linhas de defesa das organizações. Apesar de complementares, precisam atuar de forma separada e independente, pois uma é adstrita à gestão e outra à fiscalização.

Concernente aos achados da triangulação das três técnicas de pesquisa, constatou-se, de forma consensualizada: (1) a ausência de plano institucional de gestão de riscos na entidade objeto de estudo; (2) a inadequação parcial das práticas de auditoria interna aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM; (3) a falta de alinhamento entre os riscos identificados pela gestão e as principais áreas auditadas, propiciando ao desfoque das auditorias em setores operacionais e de maior exposição; (4) as limitações na avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria, enfraquecendo a implementação dos princípios da AIBR; (5) a predominância de características de auditorias de abordagem tradicional; (6) as fragilidades no acompanhamento das recomendações de auditoria e na verificação da sua implementação dentro dos prazos estabelecidos, propiciando a incumprimentos; e (7) a não execução da função de supervisão pela IGF, face à prevalência de centralização da execução de auditorias nesta unidade. Para além das constatações gerais, corroboradas pelas três técnicas, ressalta-se o fato de, das recomendações dadas pelas cinco auditorias analisadas, nenhuma ter mencionado a necessidade de elaboração de plano institucional de gestão de riscos, mesmo tendo constatado a sua inexistência na entidade auditada. Considerando que este plano é um pressuposto para a realização da AIBR, a constatação em referência é indicativa de continuidade de auditorias de abordagem tradicional por mais tempo. Igualmente, destaca-se a fiscalização recorrente de áreas administrativas e financeiras, visando detectar falhas, erros ou fraudes nos procedimentos e transações, desfocando-se dos setores propensos a riscos atuariais, conjunturais, operacionais, de liquidez, de governança e de imagem, identificados pela pesquisa como os mais críticos.

Estes resultados, conjugados, conduzem a um papel reduzido da auditoria interna no que concerne à gestão de riscos a nível das entidades públicas gestoras de fundos de SSO, tendo em conta que todas as auditorias analisadas não foram AIBR. Consequentemente, assumindo a auditoria e a gestão de riscos como duas linhas de defesa, que buscam pela agregação de valor

às entidades e aos *stakeholders*, o referido contributo restrito da auditoria interna poderá favorecer a exposição das entidades envolvidas, a elevação dos custos de agência e a barreira às aspirações do principal, no âmbito da Teoria da Agência. O fato de a segurança social já ser um segmento de risco em potencial constituirá um agravante aos níveis de exposição gerados.

Por outro lado, os mesmos achados demonstram um paradoxo para com a evolução institucional e normativa ocorrida em Moçambique nos últimos anos, que, dentre muitas inovações, introduziu a obrigatoriedade de existência de auditor interno nos institutos públicos; definiu procedimentos de AIBR; fortaleceu a desconcentração da auditoria interna; ratificou as normas do IIA; e definiu o mapeamento de riscos e a elaboração de respetivas matrizes pelos gestores e pelos auditores. Confirmam, ainda, o princípio da não dependência exclusiva da aprovação de leis, criação de órgãos ou adoção de padrões, para a instituição de melhores práticas profissionais de auditoria. Para mais, representam um contraste aos avanços da administração pública em prol da gestão por resultados, no âmbito da NPM, sem descurar do desalinhamento aos instrumentos de planificação e gestão estratégica governamental, tais como: Relatórios de Riscos Fiscais, Planos Económicos-Sociais e Orçamentos do Estado.

Contudo, apesar da maioria de constatações negativistas identificadas pela pesquisa, existem também alguns aspetos positivos, que, se forem consolidados, contribuirão para o aperfeiçoamento dos controles internos, da auditoria interna e da gestão de riscos. A definição de limites prudenciais de investimento dos recursos do fundo de pensões; a contratação de *softwares* de gestão documental, fixação e pagamento de pensões; a implantação do SGR, ainda que *offline* e centralizada na IGF; a segregação de funções e a sua fiscalização pelas auditorias, constituem as principais constatações frutuosas verificadas. Ademais, as auditorias internas de abordagem tradicional não são maléficas, de todo, porquanto, dão ênfase à generalidade dos controles internos, sendo que o fortalecimento destes pode ser um pressuposto para a implantação da auditoria baseada no risco. Se aquelas auditorias forem desenvolvidas corretamente, manterão controles adequados, favorecendo o estabelecimento com sucesso da AIBR. Dessa forma, os resultados desta pesquisa podem também ser olhados como uma oportunidade para o setor público moçambicano consolidar a auditoria de abordagem tradicional, para, de seguida, implantar de forma efetiva a AIBR.

Esta pesquisa teve algumas limitações, que impedem a generalização dos seus achados, nomeadamente: (1) o fato de ser estudo de caso único, fazendo com que os seus resultados

sejam aplicáveis apenas nas condições e contexto da pesquisa, e não extrapoláveis para outras realidades; (2) o fato de as cinco auditorias analisadas terem sido realizadas por três unidades distintas e com níveis diferenciados de maturidade em atividades auditoras, podendo ter influenciado nas principais constatações; (3) o fato de três das auditorias terem sido realizadas no âmbito da emissão de parecer à conta de gerência, admitindo-se a possibilidade de uso, pelas unidades auditoras, de outras metodologias, em casos de auditorias convencionais. Observa-se que os resultados obtidos poderiam ser diferentes se o estudo tivesse sido de caso múltiplo ou abarcado todo o setor público moçambicano, se as unidades de auditoria consideradas estivessem no mesmo patamar em termos de experiência de trabalho, ou se a maioria das auditorias analisadas tivessem sido as convencionais.

Outra limitação, mais genérica, prende-se ao fato de Moçambique estar ainda em processo de formação do seu capital humano, assim como de consolidação das instituições da administração pública e dos respectivos modelos de gestão e fiscalização. Tem-se que, num cenário diferente, eventualmente, os achados sobre o papel exercido pelas auditorias internas na gestão de riscos corporativos poderiam ser diferentes. Além disso, o fato de a metodologia de AIBR existir formalmente há menos de cinco anos no país pode ser explicativo, não só da sua imaturidade, como das diversas desconformidades constatadas pela pesquisa.

Tomando como base os resultados deste estudo, pese embora as reconhecidas limitações, é recomendável às unidades de auditoria que compõem o SAI, a migração da abordagem tradicional para a auditoria interna baseada no risco, considerando o atual contexto de gestão por resultados no setor público. Outrossim, tendo em conta que o COSO-ERM é o *framework* de referência internacional de gestão de riscos, é importante que aquelas unidades consolidem os seus procedimentos, procurando adequá-los ao modelo. Estas medidas, além de maior integridade à gestão financeira pública moçambicana, contribuirão para o alcance da finalidade da auditoria interna, agregação de valor às organizações e às partes interessadas, através das avaliações focadas para o futuro, antecipatórias de irregularidades e direcionadas a eventos potencialmente adversos. Alternativamente, as unidades em questão, podem aperfeiçoar a auditoria de abordagem tradicional em vigor, executando-a de forma metódica, por forma a fortalecer cada vez os controles internos, criando condições para uma implantação com êxito da AIBR.

À IGF, é recomendável o exercício efetivo das suas funções de supervisão técnica, aperfeiçoamento de metodologias e capacitações profissionais contínuas, desconcentrando cada vez a execução da auditoria interna para as unidades funcionais inferiores. Esta medida contribuirá para a ampliação do raio de abrangência da fiscalização pública. Recomenda-se à IGF, ainda, na qualidade de órgão de supervisão do SAI, a implantação de um sistema informático que permita um funcionamento integrado das quatro etapas da auditoria em tempo real, minimizando as problemáticas de acompanhamento e incumprimento de prazos de recomendações, constatadas por esta pesquisa.

Ao INPS e demais entidades gestoras de fundos de SSO em situação similar, é recomendável o mapeamento dos seus riscos corporativos, a definição do apetite a risco e respectivas tolerâncias, bem como o desenvolvimento de um plano estruturado de gestão de riscos. Também, deverão implementar efetivamente as medidas prudenciais estabelecidas nas normas para a gestão e investimento dos recursos dos fundos de pensões. Por fim, deve-se desagregar a gestão de riscos da auditoria, visto que, não obstante serem áreas complementares, elas são independentes. Estas medidas permitirão o aperfeiçoamento dos controles internos, a identificação atempada de oportunidades e ameaças ao atingimento de objetivos, bem como a criação de condições para a recepção de AIBRs. Ademais, considerando que o seu segmento de atuação é instável e potencialmente de risco, as medidas elencadas são importantes no estabelecimento de uma base consistente para a tomada de decisões corporativas dinâmicas.

Para pesquisas futuras, sugere-se a replicação deste estudo em outras entidades públicas, moçambicanas ou estrangeiras, gestoras de fundos de segurança social, esta tida como segmento muito volátil e de maior exposição a riscos. Poder-se-á, alternativamente, fazer um estudo de caso múltiplo, comparando o contributo das práticas de auditoria interna adotadas nessas entidades para a gestão dos seus riscos corporativos. É importante que o nível de maturidade das unidades auditoras envolvidas seja equilibrado, assim como que as auditorias a avaliar sejam majoritariamente convencionais, por forma a contornar limitações similares às do presente estudo.

## REFERÊNCIAS

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A. (1994). Moçambique em transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. (1ª ed.). Maputo: Padrigu e CEEI-ISRI.
- Almeida, B. J. M. de, & Silva, A. G. da. (2013). Integração das teorias explicativas da auditoria no modelo de accountability de Laughlin: Análise teórica e empírica. *Contabilidade & Gestão*, 14, 43–102. [https://www.occ.pt/fotos/editor2/cg14\\_c.pdf#page=43](https://www.occ.pt/fotos/editor2/cg14_c.pdf#page=43)
- Almeida, M. C. (2012). Auditoria: Um curso completo e moderno: Textos, exemplos e exercícios resolvidos. (8ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Aquino, M. M. F. de, Israel, A. M. B., Carvalho, M. de, Fº, & Souza, G. P. de (2019). Um estudo sobre o processo de institucionalização das atividades da auditoria interna no setor público: A percepção dos auditores das instituições federais de educação da região nordeste. *Contabilidade e Controladoria*, 10(3), 122-142. <http://dx.doi.org/10.5380/rc&c.v10i3.60893>
- Araújo, A. A., de. (2019). *Gestão de risco no setor público: Percepção do gerenciamento de riscos nas universidades federais*. Dissertação (Mestrado em Controladoria). Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. Recuperado de [https://www.ppgc.ufrpe.br/sites/default/files/testes-dissertacoes/gestao\\_de\\_riscos\\_no\\_setor\\_publico\\_versao\\_ppgc.pdf](https://www.ppgc.ufrpe.br/sites/default/files/testes-dissertacoes/gestao_de_riscos_no_setor_publico_versao_ppgc.pdf)
- Araújo, D. J. C. (2015). *Um estudo referente às constatações em relatórios emitidos pelas unidades de controle interno de municípios brasileiros a partir das perspectivas do COSO II*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, PE, Brasil. Recuperado de <https://attena.ufpe.br/handle/123456789/14084>
- Araújo, I. da P. S. (2004). Introdução à auditoria operacional. (2ª ed.). Rio de Janeiro: FGV. <https://books.google.com.br/books?hl=ptPT&lr=&id=4ciildHRwmUC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Inaldo+da+Paix%C3%A3o+Santos+Ara%C3%BAjo+Auditoria+Operacional>
- Araújo, I. da P. S., Arruda, D., & Barretto, P. L. M. (2008). Auditoria contábil: Enfoque teórico, normativo e prático. São Paulo: Saraiva.
- Arruda, P. T. de, Neto. (2010). Reforma do Estado e evolução dos modelos de gestão pública no Brasil: A democracia deliberativa como fundamento de uma nova administração pública constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, 253, 133-158.
- Assare, T. (2009). Internal auditing in the public sector: Promoting good governance and performance improvement. *International Journal on Governmental Financial Management*, 9(1), 15-28.
- Attie, W. (2009). Auditoria: Conceitos e aplicações. (4 ed.). São Paulo: Atlas.
- Avalos, J. M. A. (2009). Auditoria e gestão de riscos. Instituto Chiavenato (org.). São Paulo: Saraiva. Recuperado de <https://books.google.com.br/books?hl=pt>

PT&lr=&id=dR1nDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&dq=AVALOS,+Jos%C3%A9+Miguel+Aguilera.+Auditoria%0D%0Ae+gest%C3%A3o+de+riscos&ots=a7RRe1-Lnc

- Ávila, M. D. G. (2014). Gestão de riscos no setor público. *Controle: Doutrinas e Artigos*, 12(2), 179-198. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167565>
- Azuma, N. (2005). The role of the supreme audit institutions in new public management: The trend of continental countries. *Government Auditing*, 12, 69-84. Retrieved from [https://report.jbaudit.go.jp/english\\_exchange/volume12/e12d05.pdf](https://report.jbaudit.go.jp/english_exchange/volume12/e12d05.pdf)
- Baer, B. B. (2015). *Regime próprio de previdência social a luz dos princípios das entidades fechadas de previdência complementar: Construção de um modelo de gestão baseado nas boas práticas, governança e gestão de riscos*. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas). Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/47105>
- Bairral, M. A. da C., Silva, A. H. C. e, Alves, F. J. dos S. (2015). Transparência no setor público: Uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 643-675. <https://doi.org/10.1590/0034-7612125158>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. (1 ed.). Tradução de Luís Antero Reto. São Paulo: Edições 70.
- Batista, D. G. (2011). *Manual de controle e auditoria: Com ênfase na gestão de recursos públicos* (1ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Benli, V. F., & Celayir, D. (2014). Risk based internal auditing and risk assessment process. *European Journal of Accounting Auditing and Finance Research*, 2(7), 1-16. Retrieved from <https://www.eajournals.org/wp-content/uploads/R%C4%B1sk-Based-Internal-Aud%C4%B1t%C4%B1ng-And-R%C4%B1sk-Assessment-Process.pdf>
- Berle, A., & Means, G. (1932). *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=mLdLHhqxUb4C&oi=fnd&pg=PR8&dq=The+Modern+Corporation+and+Private+Property+1932>
- Bertucci, L. A., Souza, F. H. R. de, & Félix, L. F. F. (2004). Regimes próprios de previdência e entidades fechadas de previdência complementar: O caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais. *Economia & Gestão*, 4(7), 35-54. Recuperado de <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/85/78>
- Bertussi, L. A. S., & Tejada, C. A. O. (2003). Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil. *Passo Fundo: Teoria e Evidência Econômica*, 11(20), 27-55. Recuperado de [http://cepeac.upf.br/download/rev\\_n20\\_2003\\_art2.pdf](http://cepeac.upf.br/download/rev_n20_2003_art2.pdf)
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. New Jersey: Princeton University Press. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=Ow1BqCo03poC&oi=fnd&>

- Blonski, F., Prates, R. C., Costa, M., & Vizeu, F. (2017). O controle gerencial na perspectiva da New Public Management: O caso da adoção do balanced scorecard na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(1), 15-36. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i1.1042>
- Boff, M. F., Beuren, I. M. & Guerreiro, R. (2008). Institucionalização de hábitos e rotinas da controladoria em empresas do estado de Santa Catarina. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 153-174. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300008>
- Bogoni, M. N., & Fernandes, F. C. (2010). Gestão de risco nas atividades de investimento dos regimes próprios de previdência social dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. *Revista Eletrônica de Administração*, 68(17), 117-148. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/read/a/DnGXkGfKK8qCdRkq6ShJzNd/?format=pdf&lang=pt>
- Boulier, J. F. & Dupré, D. (2003). Gestão financeira dos fundos de pensão. São Paulo: Financial Times- Prentice Hall.
- Brandão, L., & Silva, M. H. da. (2017). A emergência do neoliberalismo no Brasil: Um estudo sobre a revista Veja no contexto das eleições presidenciais de 1989. *Estudos em Comunicação*, 24(1), 27-42. <https://doi.org/10.20287/ec.n24.a02>
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013. Presidência da República. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
- Campos, S., & Costa, R. (2018). Teoria da agência, stewardship e stakeholders: Um ensaio sobre sua relevância no contexto das organizações. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 8(3), 77-91. Recuperado de <https://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/5416>
- Cannavina, V. C. & Parisi, C. (2015). Gestão pública em entidades brasileiras: Adequação dos procedimentos de controles internos às normas COSO/INTOSAI. *Universo Contábil*, 11(3), 6-26. <http://dx.doi.org/10.4270/ruc.2015306-26>
- Castanheira, N. M. C. (2007). *Auditoria interna baseada no risco: Estudo do caso português*. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Auditoria). Universidade do Minho, Braga, Portugal. Recuperado de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/7061?m>
- Centro Universitário Álvares Penteado (2019). Manual APA: Regras gerais de estilo e formatação de trabalhos acadêmicos. (2 ed. rev. e atual.). São Paulo: Biblioteca FECAP Paulo Ernesto Tolle.
- CGU-Controladoria-Geral da União (2017). Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>

- \_\_\_\_\_. (2021). Metodologia de gestão de riscos da CGU. (2ª ed.). Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65535>
- Chaves, P. M. (2018). *A gestão de riscos no planejamento de auditoria interna e no monitoramento das recomendações de auditoria em uma instituição federal de ensino superior*. Dissertação (Mestrado em Gestão Organizacional). Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, MG, Brasil. <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.598>
- Cicco, F. (2006). Auditoria Baseada em Riscos: mudando o paradigma das auditorias internas. Adaptação e actualização de McNamee, D. (1997). Recuperado de [http://www.qsp.org.br/auditoria\\_risco.shtml](http://www.qsp.org.br/auditoria_risco.shtml)
- CIRESP (2001). Estratégia global da reforma do sector público (2001 a 2011). Recuperado de <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Documentos/Estrategias/Funcao-Publica>
- Coetzee, P. (2016). Contribution of internal auditing to risk management: Perceptions of public sector senior management. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 348-364. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2015-0215>
- Come, V. L. M. (2018). *O papel da auditoria interna na gestão das organizações públicas: O caso do Fundo de Energia (2012-2017)*. Dissertação (Mestrado em Governança e Administração Pública). Universidade Eduardo Mondlane, Maputo-Cidade, MC, Moçambique. Recuperado de <http://www.repositorio.uem.mz/handle/258/240>
- Cordeiro, C. M. R. (2012). Auditoria e governança corporativa. Curitiba: IESDE.
- COSO (2004). Gerenciamento de riscos corporativos: Estrutura integrada. (Tradução livre do original em inglês pela PWC e AUDIBRA-2007). Recuperado de [http://www.gecompany.com.br/portal/wp-content/uploads/2016/02/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary\\_Portuguese.pdf](http://www.gecompany.com.br/portal/wp-content/uploads/2016/02/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2013a). Controle interno: Estrutura integrada. (Tradução livre do original em língua inglesa pela PwC). IIA Brasil. Recuperado de [https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIICIF\\_2013\\_Sumario\\_Executivo.pdf](https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2013b). The 2013 COSO *framework* & SOX compliance: One approach to an effective transition. Retrieved from <https://www.coso.org/Shared%20Documents/COSO-McNally-Transition.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2017). Gerenciamento de riscos corporativos: Integrado com estratégia e performance. (Tradução livre do original em língua inglesa pela PwC). IIA Brasil. Recuperado de <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>
- Cox, L. A., Jr. (2008). What's wrong with risk matrices? *Risk Analysis*, 28(2), 497-512. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2008.01030.x>
- Cumbe, L. L., & Inácio, H. (2018). The impact of external audit on the accountability of the common fund of the Mozambique National Institute of Statistics. *Managerial Auditing Journal*, 33(6/7), 538-557. <https://doi.org/10.1108/MAJ-01-2017-1500>

Dantas, J. A., Rodrigues, F. F., Marcelino, G. F., & Lustosa, P. R. B. (2010). Custo-benefício do controle: Proposta de um método para avaliação com base no COSO. *Contabilidade Gestão e Governança*, 13(2), 3-19. Recuperado de <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/255>

Decreto nº 13, de 27 de fevereiro de 2019. Aprova o regulamento de articulação de sistemas de segurança social obrigatória dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, dos funcionários do Estado e dos trabalhadores do Banco de Moçambique. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2019/mz-government-gazette-series-i-dated-2019-02-27-no-40.pdf>

Decreto nº 23, de 20 de agosto de 2004. Aprova o regulamento do sistema de administração financeira do Estado. Conselho de Ministros. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2004/mz-government-gazette-series-i-supplement-no-2-dated-2004-08-20-no-33.pdf>

Decreto nº 25, de 17 de agosto de 2009. Aprova o regulamento da constituição e gestão de fundos de pensões no âmbito da segurança social complementar. Conselho de Ministros. Recuperado de <http://www.issm.gov.mz/index.php/2014-09-23-09-14-49/fundos-de-pensoes>

Decreto nº 29, de 29 de julho de 2012. Aprova o estatuto orgânico do Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique. Conselho de Ministros. Recuperado de <https://issm.gov.mz/wp-content/uploads/2021/03/Decreto-29.-2012-de-26-de-Julho-que-aprova-o-Estatuto-Organico-do-Instituto-de-Supervisao-de-Seguros-de-Mocambique.pdf>

Decreto nº 40, de 29 de junho de 1999. Aprova o estatuto orgânico da Inspeção-Geral de Finanças. Gabinete do Primeiro-Ministro. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/1999/mz-government-gazette-series-i-supplement-no-4-dated-1999-06-29-no-25.pdf>

Decreto nº 41, de 23 de julho de 2018. Estabelece as normas que regulam as atribuições, autonomia, regime orçamental, organização e funcionamento dos institutos, fundações e fundos públicos. Conselho de Ministros. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2018/mz-government-gazette-series-i-dated-2018-07-23-no-143.pdf>

Decreto nº 60, 29 de novembro de 2013. Cria a Inspeção-Geral de Finanças e aprova o respectivo regime de atividade. Conselho de Ministros. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2013/mz-government-gazette-series-i-dated-2013-11-29-no-96.pdf>

Decreto nº 61, de 12 de outubro de 2018. Concernente as normas de organização e funcionamento do INPS, criado pelo decreto nº 8, de 9 de outubro e 2014. Conselho de Ministros. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2018/mz-government-gazette-series-i-dated-2018-10-12-no-199.pdf>

- Decreto nº 81, de 20 de setembro de 2019. Aprova o regulamento da atividade de auditoria interna do setor público. Conselho de Ministros. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2019/mz-government-gazette-series-i-dated-2019-09-20-no-184.pdf>
- Decreto nº 90, de 31 de dezembro de 2018. Cria o fundo de pensões dos funcionários e agentes do Estado. Conselho de Ministros. Recuperado de <https://www.inm.gov.mz/pt-br/content/conselho-de-ministros-suplemento-n%C2%BA-3-de-311218-pag-3762-7-16-br-n%C2%BA-255-boletim-da-rep%C3%BAblica>
- Decreto Presidencial nº 2, de 21 de dezembro de 1994. Extingue ministérios, secretarias de estado e comissões nacionais e, em sua substituição, cria novos ministérios. Presidência da República. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/1994/mz-government-gazette-series-i-dated-1994-12-21-no-51.pdf>
- Decreto Presidencial nº 2, de 21 de maio de 1996. Define as atribuições e competências do Ministério do Plano e Finanças. Presidência da República. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/1996/mz-government-gazette-series-i-supplement-no-2-dated-1996-05-21-no-20.pdf>
- Decreto Presidencial nº 70, de 29 de dezembro de 1983. Define as funções do Ministério das Finanças. Presidência da República Popular. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/1983/mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-1983-12-29-no-52.pdf>
- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal no Brasil, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Presidência da República. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)
- Diploma Ministerial nº 2, de 1 de janeiro de 1997. Publica o estatuto orgânico do Ministério do Plano e Finanças. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/1997/mz-government-gazette-series-i-dated-1997-01-01-no-1.pdf>
- Diploma Ministerial nº 10, de 25 de janeiro de 2021. Aprova o manual de auditoria interna. Ministério da Economia e Finanças. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2021/mz-government-gazette-series-i-dated-2021-01-25-no-16.pdf>
- Diploma Ministerial nº 116, de 23 de dezembro de 2015. Aprova o regulamento interno do Ministério da Economia e Finanças. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2015/mz-government-gazette-series-i-dated-2015-12-23-no-102.pdf>
- Diploma Ministerial nº 169, de 31 de dezembro de 2007. Aprova o manual de administração financeira e procedimentos contábilísticos. Ministério do Plano e Finanças. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Diploma Ministerial nº 181, de 14 de outubro de 2013. Atualiza o manual de administração financeira e procedimentos contábilísticos. Ministério da Economia e Finanças.

Recuperado de <https://www.inm.gov.mz/pt-br/content/minist%C3%A9rio-das-finan%C3%A7as-suplemento-n%C2%BA-1-de-141013-pag-766-1-912-br>

Diploma Ministerial nº 29, de 21 de março de 1990. Aprova o estatuto orgânico do Ministério das Finanças. Ministério das Finanças. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/1990/mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-1990-03-21-no-12.pdf>

Diploma Ministerial nº 42, de 14 de agosto de 2020. Aprova o regulamento de gestão do FPFE. Ministério da Economia e Finanças. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2020/mz-government-gazette-series-i-dated-2020-08-14-no-156.pdf>

Diploma Ministerial nº 64, de 20 de novembro de 2020. Aprova o regulamento interno do Ministério da Economia e Finanças. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2020/mz-government-gazette-series-i-dated-2020-11-20-no-223.pdf>

Diploma Ministerial nº 8, de 3 de março de 2020. Aprova o regulamento interno do Instituto Nacional de Previdência Social. Ministério da Economia e Finanças. Recuperado de <https://www.lexlink.eu/conteudo/geral/ia-serie/3933768/diploma-ministerial-no-82020/20525/por-tipo-de-documentolegal>

Fadzil, F. H., Haron, H., & Jantan, M. (2005). Internal auditing practices and internal control system. *Managerial Auditing Journal*, 20(8), 844-866. <https://doi.org/10.1108/02686900510619683>

Fernandes, F. C. (2000). *Uma contribuição à estruturação da atividade de controladoria em entidades fechadas de previdência privada: Uma abordagem da gestão econômica*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.usp.br/item/001096946>

Fernandes, L. D. L. F., Borges, T. J., & Leite, M. C. R., Jr. (2017). Auditoria e controle interno no setor público e sua contribuição para a democracia. *VALE*, 15(1), 642-654. <http://dx.doi.org/10.5892/ruvrd.v15i1.4044>

Flores, E., Braunbeck, G. & Carvalho, N. (Orgs.). (2018). Teoria da contabilidade financeira: Fundamentos e aplicações. São Paulo: Atlas.

Fonseca, J. J. S. (2002). Metodologia da pesquisa científica. Apostila. Fortaleza: UEC.

Fontes, J. R., Fº. (2004). Estudo da validade de generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão: *Uma análise segundo as teorias da agência e institucional*. Tese (Doutorado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3268/ACF20.pdf>

Franco, H. & Marra, E. (2001). Auditoria contábil: Normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho, programas de auditoria, relatórios de auditoria. (4 ed. atualizada). São Paulo: Atlas.

- Gabinete de Auditoria e Controlo Interno (2020). Plano anual de atividades de auditoria interna – 2021. Documento interno enviado pelo GACI por via de e-mail a 25 de maio de 2023.
- \_\_\_\_\_ (2022a). Plano da ação de auditoria ao INPS/Programa de trabalho. Documento interno enviado pelo GACI por via de e-mail a 25 de maio de 2023.
- \_\_\_\_\_ (2022b). Relatório de auditoria no âmbito do parecer à conta de gerência do INPS referente ao exercício de 2021. Documento interno enviado pelo GACI por via de e-mail a 25 de maio de 2023
- \_\_\_\_\_ (2021). Plano anual de atividades de auditoria interna – 2022. Documento interno enviado pelo GACI por via de e-mail a 25 de maio de 2023.
- \_\_\_\_\_ (2023a). Plano da ação de auditoria ao INPS/Programa de trabalho. Documento interno enviado pelo GACI por via de e-mail a 25 de maio de 2023.
- \_\_\_\_\_ (2023b). Relatório de auditoria no âmbito do parecer à conta de gerência do INPS referente ao exercício de 2022. Documento interno enviado pelo GACI por via de e-mail a 25 de maio de 2023.
- Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (Orgs.). (2009). Métodos de pesquisa. (1 ed.). Porto Alegre: Editora da UFRGS
- Gerigk, W., & Corbari, E. C. (2011). Risk in the municipal public environment: An exploratory study in small districts of southern Brazil. *BASE* 8 (1). Retrieved from: <https://revistas.unisinos.br/index.php/base/article/view/4404>
- Gherai, D. S., & Balaciu, D. E. (2013). Role of internal auditing in risk management in the public sector and local entities: Case study Bihor County. *Annals of the University of Oradea, Economics Sciences TOM XXII 1(1)*, 1324-1333. Retrieved from <http://anale.steconomieuoradea.ro/volume/2013/n1/140.pdf>
- Gibbs, G. (2009). Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman.
- Gil, A. C. (2019). Métodos e técnicas de pesquisa social. (7 ed.). São Paulo: Atlas.
- Gomes, M. B. (2002). Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). *Revista do Serviço Público*, 53(2), 36-78. <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i2.284>
- Gonçalves, A. (2008). Auditoria: A evolução das metodologias de auditoria. *Revisores e Auditores*, 24-34. Recuperado de [http://www.ag-consultores.pt/wp-content/uploads/2015/10/metodologias\\_auditoria.pdf](http://www.ag-consultores.pt/wp-content/uploads/2015/10/metodologias_auditoria.pdf)
- Goodson, S. G., Kenneth, J. M., & Jacques, R. L. (2012). Supplemental guidance: The role of auditing in public sector governance. (2nd ed.). IIA. Retrieved from <https://na.theiia.org>

- Governo de Moçambique (2021). Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2022. Recuperado de <https://mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2022/1418-plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-para-2022>.
- \_\_\_\_\_ (2022). Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2023. Recuperado de <https://mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2023/1818-pesoe-2023/file>
- Griffiths, D. M. (2015). Risk based internal auditing: Three views on implementation. Retrieved from <https://www.internalaudit.biz/files/implementation/rbiaimplementing.pdf>
- Guiotti, I. X. P., Costa, A. J. B., & Botelho, D. R. (2020). Gestão de riscos em entidades fechadas de previdência complementar no Brasil: Legislações, teorias e práticas de mercado. *Revista de Ciências Administrativas*, 26(1), 1-21. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2020.26.1.9107>
- Hanlon, J. (1991). *Mozambique: Who calls the shots?* London: Indiana University Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=F5DZvEVt890C&oi=fnd&pg=>
- Hendriksen, E. S., & Van Breda, M. F. (2010). *Teoria da Contabilidade*. (5 ed.) São Paulo: Atlas.
- Hill, C. W. L., & Jones, T. M. (1992). Stakeholder-Agency Theory. *Journal of Management Studies*, 29(2), 131-154. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657.x>
- Hopkin, P. (2012). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, evaluating and implementing effective risk management*. (2nd ed.). UK: Kogan Page Ltd.
- Hubbard, D. W. (2020). *The failure of risk management: Why it's broken and how to fix it*. (2<sup>nd</sup> edition). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=fMbKDwAAQBAJ&lpg=PR11&ots=khg6xWbOm0&lr&hl=pt-PT&pg=PA7>
- Inspeção-Geral de Finanças (2019). Plano anual de atividades de auditoria interna – 2020. Documento físico interno disponibilizado pela IGF: Maputo.
- \_\_\_\_\_ (2020a). Relatório de auditoria no âmbito do parecer à conta de gerência do INPS referente ao exercício de 2019. Documento físico interno disponibilizado pela IGF: Maputo.
- \_\_\_\_\_ (2020b). Matriz de Recomendações-Instituto Nacional de Previdência Social. Documento impresso do Sistema de Gestão de Recomendações. Fornecido pela IGF: Maputo.
- IFAC (2013). *Good governance in the public sector: Consultation draft for an international framework*. Retrieved from <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). Código das melhores práticas de governança corporativa. (5<sup>a</sup> ed.). Recuperado de [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod\\_resource/content/1/Livro\\_Codigo\\_Melhores\\_Praticas\\_GC.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf)
- Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique (2022). Sociedades Gestoras de Fundos de Pensões Complementares. Recuperado de <https://issm.gov.mz/mercado-sugurador/sociedades-gfpc/>
- Instituto Nacional de Previdência Social (2020). Plano anual de atividades de auditoria interna – 2021. Documento interno fornecido pelo Gabinete de Auditoria e Gestão de Riscos a 10 de outubro de 2022.
- \_\_\_\_\_ (2021a). Relatório de auditoria interna – 2021. Documento físico interno fornecido pelo Gabinete de Auditoria e Gestão de Riscos: Maputo.
- \_\_\_\_\_ (2021b). Plano anual de atividades de auditoria interna – 2022. Documento físico interno fornecido pelo Gabinete de Auditoria e Gestão de Riscos: Maputo.
- \_\_\_\_\_ (2022). Relatório de auditoria interna – 2022. Documento interno físico fornecido pelo Gabinete de Auditoria e Gestão de Riscos: Maputo.
- \_\_\_\_\_ (2023). Proposta de Quadro de Pessoal do INPS. Documento físico interno em processo de aprovação pela Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública, fornecido pelo Departamento de Recursos Humanos do INPS: Maputo.
- Internal Audit Community of Practice (2016). Quality assessment guide for public sector internal audit: A toolkit for quality improvement. Retrieved from [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/knowledge\\_product/pempal\\_iacop\\_quality\\_assessment\\_guide\\_eng.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/knowledge_product/pempal_iacop_quality_assessment_guide_eng.pdf)
- International Transparency (2022). Corruption perceptions index. Retrieved from [https://images.transparencycdn.org/images/Report\\_CPI2022\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf)
- INTOSAI (2004). Guidelines for internal control standards for the public sector. Retrieved from [https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai\\_gov\\_9100\\_e.pdf](https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2007). Guidelines for internal control standards for the public sector: Further information on entity risk management. Retrieved from [https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai\\_gov\\_9130\\_e.pdf](https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9130_e.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2013). ISSAI 100: Princípios fundamentais de auditoria do setor público. Recuperado: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI\\_100\\_principios\\_fundamentais\\_auditoria\\_setor\\_publico.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico.pdf)
- ISACA. (2012). COBIT 5: Um modelo corporativo para governança e gestão de TI da organização. Cópia pessoal de Mauricio Barros de Jesus. Recuperado de [https://wiki.tce.go.gov.br/lib/exe/fetch.php/acervo\\_digital:cobit5.pdf](https://wiki.tce.go.gov.br/lib/exe/fetch.php/acervo_digital:cobit5.pdf)

- ISO (2009). ISO 31000-Risk management: Principles and guidelines. (1<sup>st</sup> ed.). International Standard. Retrieved from [https://bambangkesit.files.wordpress.com/2015/12/iso-31000\\_principles-guidelines-risk-manajemen.pdf](https://bambangkesit.files.wordpress.com/2015/12/iso-31000_principles-guidelines-risk-manajemen.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). ISO 31000-Risk management: Guidelines. (2<sup>nd</sup> ed.). International Standard. Retrieved from <https://shahrdevelopment.ir/wp-content/uploads/2020/03/ISO-31000.pdf>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Johnstone, K. M., Gramling, A. A., & Rittenberg, L. E. (2013). Auditing: A risk-based approach to conducting a quality audit. (9th edition). Stanford: South-Western Cengage Learning.
- Kataoka, S. S. (2011). *Controle interno gerencial nos fundos de pensão do Estado de Pernambuco: Contribuição de uma modelagem de monitoramento dos riscos com o uso de indicadores contábeis e atuariais*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, PE, Brasil. Recuperado de [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/5096/1/arquivo2734\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/5096/1/arquivo2734_1.pdf)
- Klein, V. H., Jr. (2020). Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability? *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, 1-12, <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.163964>
- Kloman, H. F. (2009). A brief history of risk management. 2<sup>nd</sup> Chapter In: Fraser, J., & Simkins, B. J. (2009). *enterprise risk management*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/230538385>
- Knight, F. H. (1921). Risk, Uncertainty and Profit. University of Illinois. Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=1496192>
- Kontogeorga, G. N. (2018). Juggling between ex-ante and ex-post audit in Greece: A difficult transition to a new era. *International Journal of Auditing*, 23(1), 86-94. <https://doi.org/10.1111/ijau.12147>
- Lacruz, A. M. (2020). Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. *Cadernos EBAPÉ-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas*, 18(3), 473-485. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190007>
- Lapsley, I. (2008). The new public management agenda: Back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00444.x>
- Launglin, R. C. (1990). A model of accountability and the church of England. *Financial Accountability & Management*, 6(2), 95-114. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.1990.tb00427.x>

- Lei nº 14, de 23 de dezembro de 2020. Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do SISTAFE e revoga a Lei nº 9, de 13 de fevereiro de 2002. Assembleia da República. Recuperado de [https://www.salcaldeira.com/index.php/pt/component/docman/cat\\_view/32-legislacao/59-sistafe](https://www.salcaldeira.com/index.php/pt/component/docman/cat_view/32-legislacao/59-sistafe)
- Lei nº 4, de 7 de fevereiro de 2007. Estabelece o quadro legal da proteção social. Assembleia da República. Recuperado de <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/leis/viewdownload/3-leis/4-lei-4-2007-de-07-de-fevereiro-lei-da-proteccao-social.html>
- Lei nº 7, de 8 de fevereiro de 2012. Lei de base de organização e funcionamento da administração pública. Assembleia da República. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2012/mz-government-gazette-series-i-dated-2012-02-08-no-6.pdf>
- Lei nº 8, de 30 de dezembro de 2021. Estabelece o regime jurídico de segurança social dos funcionários e agentes do Estado. Assembleia da República. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- Lei nº 9, de 13 de fevereiro de 2002. Cria o SISTAFE. Assembleia da República. Recuperado de [http://www.ufsa.gov.mz/Docs/Lei\\_SISTAFE.pdf](http://www.ufsa.gov.mz/Docs/Lei_SISTAFE.pdf)
- Lélis, D. L. M. & Pinheiro, L. E. T. (2012). Percepção de auditores e auditados sobre as práticas de auditoria interna em uma empresa do setor energético. *Contabilidade & Finanças*, 26(60), 212-222. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772012000300006>
- Lima, D. V. de, Wilbert, M. D., Pereira, J. M., & Paulo, E. (2012). O impacto do fator previdenciário nos grandes números da previdência social. *Contabilidade & Finanças*, 23(59), 128-141. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772012000200005>
- Lins, S. G. (2019). *Da auditoria de conformidade à auditoria de desempenho: Um panorama das universidades públicas federais no período de 2008 a 2016*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Recuperado de [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38086/1/2019\\_SauloGouveiaLins.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38086/1/2019_SauloGouveiaLins.pdf)
- Maeda, E. S. (2021). *Proposta de procedimento baseado em risco para as práticas de auditoria interna de uma instituição federal de ensino*. Dissertação (Mestrado em Administração). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de c
- Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2003) Fundamentos de Metodologia Científica. (5ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Marques, M. da C. da C., & Almeida, J. J. M. de (2004). Auditoria no sector público: Um instrumento para a melhoria da gestão pública. *Contabilidade & Finanças*, 15(35), 84-95. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772004000200007>
- Marshall, C. M. (2002). Medindo e gerenciando riscos operacionais em instituições financeiras. Rio de Janeiro: Qualitymark.

- Martins, G. A. & Theóphilo, C. R. (2016) Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. (3ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Martins, V. A., Jeremias, J., Jr., & Enciso, L. F. (2018). Conflitos de agência, governança corporativa e o serviço público brasileiro: Um ensaio teórico. *Revista de Governança Corporativa*, 5(1), 1-30. Recuperado de <https://www.rgc.org.br/ojs-3.2.1-2/index.php/Journals/article/view/25/40>
- Martins, V. A., Silva, W. V. da, Melo, R.A. de, Marchetti, R. Z., & Veiga, C. P. da (2016). Teoria de agência aplicada no setor público. *ESPACIOS*, 37(35), 24. Recuperado de <https://www.revistaespacios.com/a16v37n35/16373525.html>
- Mashal, R. M. (2012). *Internal audit roles in risk management from risk management perspective: New vision*. Master's Thesis (MSc. In Risk Management). Glasgow Caledonian University-Department of Law, Economics, Accounting and Risk, London, United Kingdom. <https://doi.org/10.13140/2.1.3402.3366>
- Matos, J. A. de (2001). Theoretical foundations of corporate finance. New Jersey: Princeton University Press. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?>
- Máximo, P. S., Cruz, V. L., Santos, R. R. dos, Silva, G. J. da, Neto, & Leone, R. J. G. (2017). Práticas de auditoria interna em uma entidade fechada de previdência complementar sob as perspectivas do COSO II. *FACEF: Pesquisa, Desenvolvimento e Gestão*, 20(3), 328-342. <https://periodicos.unifacef.com.br/index.php/facefpesquisa/article/view/1392>
- Michaelsen, N. Toledo, S. (2021). Análise dos pareceres de auditoria governamental nos municípios do Vale do Paranhana. *Revista Eletrônica de Ciências Contábeis*, 10(2), 90-120. Recuperado de <http://seer.faccat.br/index.php/contabeis/article/view/2070>
- Milani, C. R. S., Conceição, F. C., & M'Bunde, T. S. (2016). Cooperação sul-sul em educação e relações Brasil-PALOP. *Caderno CRH*, 29(76). <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000100002>
- Ministério da Administração Estatal e Função Pública (2012). Aprova a estratégia da reforma e desenvolvimento da administração pública (2012 a 2025). Conselho de Ministros. 29ª Sessão Ordinária. Recuperado de <https://pt.scribd.com/document/490226575/ERDAP-Estrategia-2012-2025-pdf>
- Ministério da Economia e Finanças (2020). Relatório de Riscos Fiscais 2021. Direção Nacional de Gestão de Riscos, nº 3/2020. Recuperado de <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/relatorios-de-riscos-fiscais/930-relatorio-de-riscos-fiscais-2021>
- \_\_\_\_\_ (2021). Relatório de Riscos Fiscais 2022. Direção Nacional de Gestão de Risco, nº 4/2021. <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/relatorios-de-riscos-fiscais/1286-relatorio-de-riscos-fiscais-2022>

- Moçambique (2004). Constituição da República de Moçambique. Assembleia da República. Recuperado de [https://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2018/01/Constituicao\\_republica\\_mocambique.pdf](https://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2018/01/Constituicao_republica_mocambique.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). Lei nº 1, de 12 de junho de 2018. Revisão pontual da Constituição da República de Moçambique. Assembleia da República. Recuperado de [https://reformatar.co.mz/documentos-diversos/lei\\_1-2018\\_revisao\\_pontual\\_constituicao\\_](https://reformatar.co.mz/documentos-diversos/lei_1-2018_revisao_pontual_constituicao_)
- Motta, F. C. P., & Vasconcelos, I. F. G. de (2008). Teoria geral da administração. (3ª ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Musah, A., Gapketor, E. D., & Anokye, F. K. (2018). Determinants of internal audit effectiveness in state-owned enterprises in Ghana. *Journal of Accounting and Management*, 8(1), 52-68. Retrieved from <https://www.proquest.com/scholarly-journals/determinants-internal-audit-effectiveness-state/docview/2161550232/se-2>
- Nascimento, F. P. do (2016). Classificação da pesquisa: Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos. Capítulo 6 do livro “Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática-como elaborar TCC”. Brasília: Thesaurus. Recuperado de <http://franciscopaulo.com.br/arquivos/Classifica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pesquisa.pdf>
- Nogueira, I., Ollinaho, O., Baruco, G., Saludjian, A., Pinto, J. P. G., Balanco, P., & Schonewald, C. (2017). Investimentos e cooperação do Brasil e o padrão de acumulação em Moçambique: Reforçando dependência e porosidade? *NERA*, 38(20). <https://doi.org/10.47946/nera.v0i38.5299>
- OECD. (2011). Avaliação da OCDE sobre governança pública: Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>
- Oliveira, A. J. S. de, Jr., Gomes, A. R. & Machado, G. de V. (2015). Metodologia de auditoria com foco em processo e risco. *Revista do TCU*, 132, 28-37. Recuperado de <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/249>
- Oliveira, C. B., & Fontes, J. R., Fº. (2017). Problemas de agência no setor público: O papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 596-615. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612171397>
- Oliveira, E. R. de, & Ferreira, P. (2014). Métodos de investigação: Da interrogação à descoberta científica. Porto: Vida económica.
- Oliveira, M. C., & Linhares, J. S. (2007). A implantação de controle interno adequado às exigências da lei SOX em empresas brasileiras: Um estudo de caso. *BASE*, 4(2), 160-170. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3372/337228632007.pdf>
- Oliveira, S. L. de (1997). Tratado de metodologia científica: Projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira.

- Oliveira, T. F. de (2019). Avaliação das práticas de auditoria interna da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU sob a ótica da auditoria baseada em riscos. *Revista da CGU*, 11(19), 84-101. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i19.140>
- Padoveze, C. L., & Bertolucci, R. G. (2013). Gerenciamento do risco corporativo em controladoria. (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Paulo, W. L. de, Fernandes, F. C., Rodrigues, L. G. B., & Eidt, J. (2007). Riscos e controles internos: Uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. *Contabilidade & Finanças*, 18(43), 49-60. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rcf/a/Wqz9h5PJfwNvSz3v4LM5BCD/?format=pdf&lang=pt>
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: Convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39-55. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>
- Peter, M. G. A., & Machado, M. V. V. (2014). Manual de auditoria governamental. (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Pickett, K. H. S. (2006). Audit planning: A risk-based approach. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=T8ZwvCquHyEC&oi=fnd&pg=PR9&ots=o5c8gKvxUA&sig=97hJZRKzPD3IpXOttdfQ8paRoYg&redir>
- Pinheiro, D. R., & Oliva, E. de C. (2020). Atuação da auditoria interna na governança pública: Um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras. *Contabilidade Vista & Revista*, 31(2), 46-67. <https://doi.org/10.22561/cvr.v31i2.4933>
- Pinho, C., Valente, R., Madaleno, M. & Vieira, E. (2019). Risco financeiro: Medida e gestão. (2ª ed.). Lisboa: Sílabo edições, Lda. Recuperado de <https://static.fnac-static.com/multimedia/PT/pdf/9789726189978.pdf>
- Pinho, R. C. de S., & Bezerra, L. B. (2015). Implantação da auditoria baseada em risco em uma entidade do "Sistema S": O caso do SEBRAE/CE. *Universo Contábil*, 7(2), 32-52. Recuperado de <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/contabil/article/view/543>
- Pintarelli, E., & Brandão, L. (2020). Representações sobre Margaret Thatcher na revista "Veja" (1979-1983). *CESUMAR*, 25(2), 345-365. <https://doi.org/10.17765/1516-2664.2020v25n2p345-365>
- Pommerening, E. J., & Bencke, F. F. (2011). Auditoria convencional e auditoria baseada em riscos: Contribuições à gestão organizacional. *Unoesc & Ciência-ACSA*, 2(1), 15-26. Recuperado de <https://periodicos.unoesc.edu.br/acsa/article/view/746>
- Prewett, K., & Terry, A. (2018). COSO's updated enterprise risk management *framework*: A quest for depth and clarity. *The Journal of Corporate Accounting and Finance*, 29(3), 16-23. <https://doi.org/10.1002/jcaf.22346>

- Project Management Institute (2013). A guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide) (5<sup>th</sup> ed.). Newtown Square: John Wiley & Sons, Inc. Retrieved from [https://www.academia.edu/43812564/PMBOK\\_Guide\\_Fifth\\_Edition](https://www.academia.edu/43812564/PMBOK_Guide_Fifth_Edition)
- Resolução nº 15, de 15 de maio de 2020. Aprova o estatuto orgânico do Ministério da Economia e Finanças. Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública. Recuperado de <https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2020/mz-government-gazette-series-i-dated-2020-05-13-no-90.pdf>
- Resolução nº 18, de 16 de novembro de 2011. Aprova o estatuto orgânico do Ministério das Finanças. Comissão Interministerial da Administração Pública. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2015/mz-government-gazette-series-i-dated-2015-12-04-no-97.pdf>
- Resolução nº 3, 26 de junho de 2015. Aprova o estatuto orgânico da Inspeção-Geral de Finanças. Comissão Interministerial da Administração Pública. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2015/mz-government-gazette-series-i-dated-2015-06-26-no-51.pdf>
- Resolução nº 7, de 15 de agosto de 2019. Aprova o estatuto orgânico do Instituto Nacional de Previdência Social. Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2019/mz-government-gazette-series-i-dated-2019-08-15-no-158.pdf>
- Resolução nº 9, de 22 de março de 2018. Aprova o estatuto orgânico do Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique. Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública. Recuperado de <https://gazettes.africa/archive/mz/2018/mz-government-gazette-series-i-dated-2018-03-22-no-58.pdf>
- Ribeiro, R. A. A. (2019). *O papel da auditoria interna na gestão de riscos em entidades do setor público de Portugal e do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade do Minho, Aveiro, Portugal. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1822/64581>
- Rieche, F. C. (2005). Gestão de riscos em fundos de pensão no Brasil: Situação atual da legislação e perspectivas. *BNDES*, 12(23), 219-242. Recuperado de <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8194>
- Root, S. J. (1998). *Beyond COSO: Internal control to enhance corporate governance*. New York: Wiley & Sons, Inc. Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=XlKeEAAAQBAJ&lpg=PR7&ots=bwiXofKjGQ&dq=Root%20Beyond%20COSO%3A%20Internal%20control%20to%20enhance%20corporate%20governance%20&lr&hl=pt-PT&pg=PR2#v=onepage&q=Root%20>
- Roth, J. (2002). *Adding value: Seven roads to success*. Altamonte Springs: IIA Research Foundation.
- Sá, A. L. de (1998). *Curso de auditoria*. (8<sup>a</sup> ed. ampl. e atual.). São Paulo: Atlas.

- Saito, S., & Silveira, A. D. M., da (2008). Governança corporativa: Custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 79-86. <https://www.scielo.br/j/rae/a/nYsfxRCTy9S6zMq375ChNM/?format=pdf&lang=pt>
- Saltaji, I. M. F. (2013). Corporate governance and agency theory: How to control agency costs. *Internal Auditing & Risk Management*, 8(4), 47-60. Retrieved from <https://ideas.repec.org/a/ath/journal/v32y2013i1p51-64.html>
- Sampaio, R. C. & Lycarião, D. (2021). Análise de conteúdo categorial: Manual de aplicação. Coleção Metodologias de Pesquisa. Brasília: Enap.
- Santos, I. M. dos, Valdevino, R. Q. S., Queiroz, R. S. de, Oliveira, A. M. de, Oliveira, L. J. F. de, & Silva, M. G. M. da (2022). Controles internos para o gerenciamento de riscos: Percepção de auditores e gestores. *Ambiente Contábil*, 14(1), 334-354. <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2022v14n1ID23924>
- Sarbanes-Oxley Act (2002). Corporate responsibility. Public Law. July 30. 107th Congress. [https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes\\_Oxley\\_Act\\_of\\_2002.pdf](https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf)
- Sarens, G. & Beelde, I. de (2006). The relationship between internal audit and senior management: A qualitative analysis of expectations and perceptions. *Internal Journal of Auditing*, 10(3), 219-241. <https://doi.org/10.1111/j.1099-1123.2006.00351.x>
- Silva, A. C. R. da (2003). Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas.
- Silva, G. C. P. da, Pinheiro, R. B., Martins, O. S. (2017). Demanda por qualidade da auditoria em função dos conflitos de agência. *XI Congresso Anpcont*. Recuperado de <https://anpcont.org.br/pdf/2017/CUE1058.pdf>
- Silva, P. G. K. da (2002). O papel do controle interno na administração pública. *ConTexto*, 2(2). Recuperado de <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11555>
- Simione, A. A. (2014). A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 551-570. <https://doi.org/10.1590/0034-76121425>
- Smith, C. W., Jr. (1989). Agency costs. In: Eatwell, J., Milgate, M., & Newman, P. (eds). *Finance*. The New Palgrave, 53-56. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-20213-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-349-20213-3_3)
- Souza, J., Neto, Macedo L. P. (2021). Cartilha COBIT 2019. ISACA Brasilia Chapter. [https://www.researchgate.net/publication/355397119\\_Cartilha\\_COBIT\\_2019\\_versao](https://www.researchgate.net/publication/355397119_Cartilha_COBIT_2019_versao)
- Souza, L. A. A. de, Dyniewicz, A. M., & Kalinowsk, L. C. (2010). Auditoria: Uma abordagem histórica e atual. *Revista de Administração e Saúde*, 12(47). Recuperado de [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39044636/RASv12n47\\_p71-8\\_2-libre.pdf?](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39044636/RASv12n47_p71-8_2-libre.pdf?)

- Spira, L. F., & Page, M. (2001). Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing and Accountability*, 16(4), 640-661. <https://doi.org/10.1108/09513570310492335>
- Sturmer, R. A., Dechechi, E. C., & Garcia, E. (2021). Mapeamento de riscos em aquisições da UNILA. *Brazilian Journal of Development*, 7(10), 99828-99848. <https://doi.org/10.34117/bjdv7n10-342>
- Talbot, C. (2009). Public value – The next “big thing” in public management? *International Journal of Public Administration*, 33(3-4), 167-170. <https://doi.org/10.1080/01900690902772059>
- TCU-Tribunal de Contas da União (2018). Gestão de riscos: Avaliação de maturidade. TCU: Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. Recuperado de [https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gest\\_ao\\_riscos\\_avaliacao\\_maturidade.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gest_ao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020). Manual de gestão de riscos do TCU: Um passo para a eficiência. (2ª ed.). Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. <https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8>
- \_\_\_\_\_. (2022). Modelos de referência de gestão corporativa de riscos. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/modelos.htm>
- The Institute of Internal Auditors (2012a). Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna. Traduzido pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil. Recuperado de <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/normasinternaci-ippf-00000001-02042018191815.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2012b). International Professional Practices Framework – Practice Guide: Quality assurance and improvement program. Retrieved from [http://www.iiia.org.au/sf\\_docs/default-source/technical-resources/practice-guide-quality-assurance-and-improvement-program.pdf?sfvrsn=2](http://www.iiia.org.au/sf_docs/default-source/technical-resources/practice-guide-quality-assurance-and-improvement-program.pdf?sfvrsn=2)
- \_\_\_\_\_. (2020a). Modelo das três linhas do IIA: Uma atualização das três linhas de defesa. Traduzido pelo IIA Brasil. Recuperado de <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-iiia-2020>
- \_\_\_\_\_. (2020b). International professional practices framework: Developing a risk-based internal audit plan. <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/pg-desenvolvend-ippf-00000008-15062020112900.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2022a). Definition of internal auditing. Retrieved from <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx>
- \_\_\_\_\_. (2022b). A publication of the IIA: Standards glossary. Retrieved from <https://internalauditor.theiia.org/en/risk/>
- Varsano, R., & Moura, M. (2007). Financiamento do regime geral de previdência social. In Tafner, P., & Giambiagi, F. (org). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*.

Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de [http://www.itcp.com.br/\\_materiais/1000\\_105\\_20111211\\_082803.pdf](http://www.itcp.com.br/_materiais/1000_105_20111211_082803.pdf)

- Vasconcelos, V. L. de, Cruz, V. L., Santos, R. R. dos, & Amorim, K. A. F. de (2017). As práticas de auditoria interna em uma cooperativa de crédito sob a perspectiva do COSO II. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 12(2), 113-130. Recuperado de <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufrrj/article/view/3128/2459>
- Vijayakumar, A. N., & Nagaraja, N. (2012). Internal control systems: Effectiveness of internal audit in risk management at public sector enterprises. *VIMR Management Edge*, 5(1), 1-8. Retrieved from [web.s.ebscohost.com/abstract?site=ehost&scope=site&jml](http://web.s.ebscohost.com/abstract?site=ehost&scope=site&jml)
- Yin, R. K (2015). Estudo de caso: Planejamento e métodos. (5 ed.). Tradução de Cristian Matheus Herrera. Porto Alegre: Bookman.
- \_\_\_\_\_. (2016). Pesquisa qualitativa: do início ao fim. Tradução de Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso.
- Zeca, K. S. H. X. (2020). Confiança no poder político e nas instituições governativas em Moçambique: 2014-2018. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 5(9), 121-145. <https://pdfs.semanticscholar.org/6b28/ae2f5ee98f26bfbff1384cd1b216b8890ff8.pdf>
- Zwaan, L. de, Stewart, J. & Subramaniam, N. (2011). Internal audit involvement in enterprise risk management. *Managerial Auditing Journal*, 26(7), 586-604. <https://doi.org/10.1108/02686901111151323>

**APÊNDICE 1: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Questionário****Caro (a) Auditor (a) do INPS**

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada: “**Auditoria Interna e Gestão de Riscos nas Entidades Públicas Gestoras de Fundos de Segurança Social Obrigatória em Moçambique: Caso de Estudo do Instituto Nacional de Previdência Social**”. O meu nome é David João Massingue, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. A pesquisa é orientada pela Prof<sup>a</sup> Dra. Bruna Camargos Avelino e co-orientada pela Prof<sup>a</sup> Dra. Laura Edith Taboada Pinheiro.

O objetivo da pesquisa é: avaliar o papel das práticas de auditoria interna adotadas pelas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social obrigatória em Moçambique na gestão dos riscos corporativos. Para tal, constituem objetivos específicos: (i) identificar os riscos inerentes ao Instituto Nacional de Previdência Social e ao fundo de segurança social obrigatória sob a sua gestão, o plano institucional de gestão de riscos e as medidas de controle implementadas para a sua mitigação; (ii) analisar a adequação das práticas das auditorias internas realizadas no INPS aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM; (iii) verificar a avaliação do risco como critério de planejamento, execução, relato e monitoramento das recomendações das auditorias internas realizadas no Instituto Nacional de Previdência Social.

Metodologicamente, um dos instrumentos de coleta de dados a usar com vistas ao alcance dos objetivos propostos é este Questionário, composto por 8 perguntas e 73 assertivas. Essas perguntas e assertivas estão distribuídas em três (3) blocos, nomeadamente: Bloco I – Identificação do perfil demográfico do respondente; Bloco II – Adequação das práticas de auditoria interna aos componentes do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Enterprise Risk Management* (COSO-ERM); e Bloco III – Avaliação do risco como critério de execução das etapas de auditoria interna.

Assim, caso aceite o convite em participar da pesquisa, você deverá responder ao questionário assinalando nas respostas de múltipla escolha ou argumentando a sua percepção nas perguntas abertas, de acordo com a instrução dada para cada pergunta. O questionário disponibilizado por via da plataforma eletrônica *Google Forms* foi configurado com salvamento automático e, nesse caso, as respostas preenchidas não serão perdidas, podendo o preenchimento iniciado ser concluído no momento ou posteriormente. O tempo estimado para as respostas é de **40** minutos.

Possíveis riscos envolvidos na sua participação são: desconforto ou constrangimento nas respostas e exposição das suas percepções. Desse modo, para minimizar o impacto desses riscos, tanto nas respostas pela plataforma eletrônica, quanto nas em formato físico, não se exige identificação, garantindo-se a sua privacidade. Por outro lado, os resultados da pesquisa serão divulgados de forma agrupada e em nenhum momento individualizados. Ademais, se ao responder ao questionário você se sentir desconfortável com algumas questões, poderá desistir da participação.

Você não terá qualquer tipo de despesa e não receberá qualquer honorário pela participação desta pesquisa. No entanto, apesar de a pesquisa não trazer benefícios individualizados, as respostas por si dadas contribuirão para a melhoria das práticas de auditoria interna e de gerenciamento dos riscos corporativos no setor público moçambicano e, conseqüentemente, na elevação dos índices de transparência, *accountability* e integridade na gestão pública.

Em caso de dúvidas ou necessidade de melhores esclarecimentos, poderá consultar aos pesquisadores responsáveis: o mestrando David João Massingue, a Prof<sup>ª</sup>: Dra. Bruna Camargos Avelino ou a Prof<sup>ª</sup> Dra. Laura Edith Taboada Pinheiro, por meio dos contatos seguintes:

**David João Massingue**

E-mail: [djmassingue@gmail.com](mailto:djmassingue@gmail.com) ou [djmassingue@yahoo.com.br](mailto:djmassingue@yahoo.com.br)  
Telefone e WhatsApp: (+258) 84 8260 223 ou (+55) 31 9836 5180

**Bruna Camargos Avelino**

Departamento de Ciências Contábeis, da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Campus Pampulha. Av. Antônio Carlos, 6627. CEP 31270-901. Telefone: (+55) 31 3409 7060.

**Laura Edith Taboada Pinheiro**

Departamento de Ciências Contábeis, da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Campus Pampulha. Av. Antônio Carlos, 6627. CEP 31270-901. Telefone: (+55) 31 3409 7060.

Declaro que li e concordo em participar

Assinatura \_\_\_\_\_

Eu, David João Massingue (Tel.: (+55) 31 9836 5180), declaro que forneci todas as informações referentes a pesquisa ao participante.

Assinatura \_\_\_\_\_

**APÊNDICE 2: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Entrevistas**

**-Caro (a) membro do Conselho de Direção do INPS**

**-Caro (a) Auditor da IGF**

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada: “**Auditoria Interna e Gestão de Riscos nas Entidades Públicas Gestoras de Fundos de Segurança Social Obrigatória em Moçambique: Caso de Estudo do Instituto Nacional de Previdência Social**”. O meu nome é David João Massingue, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. A pesquisa é orientada pela Prof<sup>a</sup> Dra. Bruna Camargos Avelino e co-orientada pela Prof<sup>a</sup> Dra. Laura Edith Taboada Pinheiro.

O objetivo da pesquisa é: avaliar o papel das práticas de auditoria interna adotadas pelas entidades públicas gestoras de fundos de segurança social obrigatória em Moçambique na gestão dos riscos corporativos. Para tal, constituem objetivos específicos: (i) identificar os riscos inerentes ao Instituto Nacional de Previdência Social e ao fundo de segurança social obrigatória sob a sua gestão, o plano institucional de gestão de riscos e as medidas de controle implementadas para a sua mitigação; (ii) analisar a adequação das práticas das auditorias internas realizadas no INPS aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM; (iii) verificar a avaliação do risco como critério de planejamento, execução, relato e monitoramento das recomendações das auditorias internas realizadas no Instituto Nacional de Previdência Social.

Um dos instrumentos de coleta de dados definido com vistas ao alcance dos objetivos propostos é esta Entrevista, cuja duração é estimada em **40** minutos. As perguntas enviadas em anexo poderão ser extrapoladas ao longo da conversa, em se tratando de uma entrevista semiestruturada.

Possíveis riscos envolvidos na sua participação são o desconforto ou constrangimento ao expor suas percepções. Desse modo, para minimizar o impacto desses riscos não é obrigatória a sua identificação, garantindo-se a privacidade. Durante a entrevista, caso você se sinta desconfortável com algumas questões, poderá interromper a participação.

Você não terá qualquer tipo de despesa e não receberá qualquer honorário pela participação desta pesquisa. No entanto, apesar de a pesquisa não trazer benefícios individualizados, as respostas por si dadas contribuirão para a melhoria das práticas de auditoria interna e de gerenciamento dos riscos corporativos no setor público moçambicano e, conseqüentemente, na elevação dos índices de transparência, *accountability* e integridade na gestão pública.

Em caso de dúvidas ou necessidade de melhores esclarecimentos, poderá consultar aos pesquisadores responsáveis: o mestrando David João Massingue, a Prof<sup>a</sup>: Dra. Bruna Camargos Avelino ou a Prof<sup>a</sup> Dra. Laura Edith Taboada Pinheiro, por meio dos contatos seguintes:

**David João Massingue**

E-mail: [djmassingue@gmail.com](mailto:djmassingue@gmail.com) ou [djmassingue@yahoo.com.br](mailto:djmassingue@yahoo.com.br)

Telefone e WhatsApp: (+258) 84 8260 223 ou (+55) 31 9836 5180

**Bruna Camargos Avelino**

Departamento de Ciências Contábeis, da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Campus Pampulha. Av. Antônio Carlos, 6627. CEP 31270-901. Telefone: (+55) 31 3409 7060.

**Laura Edith Taboada Pinheiro**

Departamento de Ciências Contábeis, da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Campus Pampulha. Av. Antônio Carlos, 6627. CEP 31270-901. Telefone: (+55) 31 3409 7060.

Declaro estar ciente do exposto e desejar participar

Assinatura \_\_\_\_\_

Eu, David João Massingue (Tel.: (+55) 31 9836 5180), declaro que li este termo de consentimento para o participante, antes do início da entrevista.

Assinatura \_\_\_\_\_

**APÊNDICE 3:** Questionário dirigido a auditores do INPS.

<b>BLOCO I – IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL DEMOGRÁFICO</b>	
<b>Instrução:</b> Este bloco contém seis (6) perguntas com 30 respostas pré-definidas, distribuídas pelas perguntas e nas quais deverá sinalizar em apenas uma (1) opção para cada pergunta. Especialmente na pergunta 6, poderá indicar outra opção de resposta, caso não se enquadre em nenhuma das indicadas.	
<b>1. Qual o seu género?</b>	
	<input type="radio"/> Feminino <input type="radio"/> Masculino <input type="radio"/> Não desejo declarar
<b>2. Qual a faixa da sua idade?</b>	
	<input type="radio"/> Menos de 26 anos <input type="radio"/> De 26 a 35 anos <input type="radio"/> De 36 a 45 anos <input type="radio"/> De 46 a 55 anos <input type="radio"/> De 56 a 65 anos <input type="radio"/> Mais de 65 anos
<b>3. Qual a faixa da sua antiguidade de serviço?</b>	
	<input type="radio"/> De 1 a 5 anos <input type="radio"/> De 6 a 10 anos <input type="radio"/> De 11 a 15 anos <input type="radio"/> De 16 a 20 anos <input type="radio"/> De 21 a 25 anos <input type="radio"/> De 26 a 30 anos <input type="radio"/> De 31 a 35 anos <input type="radio"/> Mais de 35 anos
<b>4. Ocupa cargo de direção e chefia?</b>	
	<input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
<b>5. Qual o seu grau académico?</b>	
	<input type="radio"/> Médio <input type="radio"/> Bacharelato <input type="radio"/> Licenciatura <input type="radio"/> Especialização <input type="radio"/> Mestrado <input type="radio"/> Doutorado <input type="radio"/> Pós-Doutorado
<b>6. Qual a sua área de formação?</b>	
	<input type="radio"/> Ciências Contábeis/Auditoria <input type="radio"/> Ciências Atuariais <input type="radio"/> Gestão Financeira/Empresarial <input type="radio"/> Outra: _____

**BLOCO II – ADEQUAÇÃO DAS PRÁTICAS DE AUDITORIA INTERNA AOS COMPONENTES DE GESTÃO DE RISCOS DO COSO-ERM**

**Instrução:** Este bloco contém uma (1) pergunta e 27 respostas pré-definidas, distribuídas pelos componentes do COSO-ERM. Deverá sinalizar em todas as opções com "SIM" ou "NÃO", de acordo com as práticas de auditoria interna implementadas no INPS.

O COSO-ERM é considerado o *framework* de referência mundial no que diz respeito a gestão de riscos. O mesmo é constituído pelos oito (8) componentes descritos a baixo (COSO, 2004). Apesar do *upgrade* que o Modelo teve em 2017 (passou de *Integrated Framework* para *Integrating with Strategy and Performance*), os seus princípios básicos foram mantidos (Prewett & Terry, 2018). De referir que a nova lei do SISTAFE, aprovada pelo Decreto nº 14 (2020), além de estabelecer a auditoria interna baseada no risco, defende a adoção pelo Subsistema de Auditoria Interna de padrões e práticas universalmente aceites, tais como o COSO.

**1-Dos seguintes componentes de gestão de riscos do COSO-ERM, quais é que se adequam às práticas de auditoria implementadas no INPS?**

	SIM	NÃO
<b>a) Ambiente de Controle</b>		
As auditorias internas no INPS verificam se a Direção tem o apetite a risco definido e se demonstra comprometimento com a integridade e valores institucionais.		
As auditorias internas no INPS verificam se a entidade possui estrutura interna com clara definição de atribuições e competências.		
As auditorias internas no INPS avaliam os planos de gestão de risco e os controles implantados nas diversas atividades da instituição.		
As auditorias internas no INPS avaliam a existência de políticas de atração, desenvolvimento e retenção de funcionários.		
<b>b) Fixação de objetivos</b>		
As auditorias internas no INPS verificam se os objetivos e metas definidos pela Direção são explícitos para todos os departamentos.		
As auditorias internas no INPS assessoram a Direção na adequação das suas políticas ao apetite a risco definido, propondo melhorias para o alcance de objetivos, missão e visão institucionais.		
<b>c) Identificação de eventos</b>		
As auditorias internas no INPS identificam riscos associados a procedimentos manuais de controle das contribuições, investimentos, prestação de contas, fixação e pagamento de pensões.		
As auditorias internas no INPS identificam riscos associados a <i>softwares</i> de controle das contribuições, investimentos, transferências de reservas matemáticas, prestação de contas, fixação e pagamento de pensões.		
As auditorias internas no INPS identificam riscos associados à observância dos requisitos estabelecidos para beneficiar de pensão.		
As auditorias internas no INPS identificam demais riscos inerentes à segurança social, como: riscos conjunturais, atuariais, fiscais, de imagem, de governança, de mercado, de crédito, de liquidez e de terceirização.		
<b>d) Avaliação dos riscos</b>		
As auditorias internas no INPS avaliam a severidade dos riscos inerentes à segurança social, com base no potencial de impacto e probabilidade da sua ocorrência.		

As auditorias internas no INPS fazem a mensuração do nível de eficácia dos controles internos implantados, com base na suficiência da mitigação dos riscos inerentes.		
As auditorias internas no INPS usam matrizes elaboradas com base em métodos analíticos e estatísticos no apuramento dos riscos residuais, considerando o apetite a risco, o risco inerente e a eficácia dos controles.		
As auditorias internas no INPS elaboram mapas de concentração de riscos, sequenciados de acordo com os valores de riscos residuais apurados.		
<b>e) Resposta ao risco</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As auditorias internas no INPS priorizam a avaliação de atividades com riscos residuais mais críticos apresentados nos mapas de concentração do risco.		
As auditorias internas no INPS dão prioridade à avaliação de atividades com orçamentos maiores ou com constatações negativas em auditorias anteriores, independentemente do seu valor de risco residual.		
As auditorias internas no INPS aconselham a Direção para: aceitar riscos, evitá-los, compartilhá-los (terceirizar, ressegurar etc.) ou mitigá-los (aceitar e reforçar controles).		
<b>f) Atividades de controle da redução dos riscos à níveis aceitáveis</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As auditorias internas no INPS verificam a existência da segregação de funções nas diversas atividades com vistas a evitar conflitos de interesses.		
As auditorias internas no INPS verificam a existência de sistemas computadorizados de controle das contribuições, dos investimentos, das reservas matemáticas, da fixação e pagamento de pensões.		
As auditorias internas no INPS verificam a existência de atividades manuais de controle preventivo e detectivo nas diversas operações com pensões.		
As auditorias internas no INPS verificam a compatibilidade dos custos dos controles internos com os benefícios deles resultantes.		
<b>g) Informação, comunicação e divulgação</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As auditorias internas no INPS avaliam se as informações geradas por sistemas informáticos são confiáveis, oportunas e fluem vertical e horizontalmente nos setores da instituição.		
As auditorias internas no INPS avaliam se há produção e comunicação interna das informações sobre objetivos, metas e riscos da entidade.		
As auditorias internas no INPS avaliam se existem canais de comunicação externa com os contribuintes do Fundo de Pensões, através dos quais se fornece informações sobre o desempenho e os riscos do INPS (transparência).		
<b>h) Monitoramento</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As auditorias internas no INPS fiscalizam a eficácia dos controles internos implantados e da gestão dos riscos.		
As auditorias internas no INPS avaliam sistematicamente a confiabilidade das informações financeiras e não financeiras, a eficácia das operações e o cumprimento das leis.		
As auditorias internas no INPS fazem o acompanhamento do cumprimento das recomendações deixadas nos relatórios de auditoria.		

### BLOCO III – AVALIAÇÃO DO RISCO COMO CRITÉRIO DE EXECUÇÃO DAS ETAPAS DE AUDITORIA INTERNA

**Instrução:** Este bloco contém uma (1) pergunta com 16 respostas pré-definidas, distribuídas pelas quatro (4) etapas da atividade de Auditoria Interna Baseada no Risco (AIBR). Deverá sinalizar em todas as opções com "SIM" ou "NÃO", de acordo com as práticas de auditoria interna implementadas no INPS. Especialmente na alínea e) poderá indicar outras práticas relevantes adotadas no INPS, que não tenham sido listadas.

De acordo com o Regulamento da Atividade de Auditoria Interna no Setor Público, aprovado pelo Decreto nº 81 (2019), a atividade de auditoria interna compreende quatro etapas, nomeadamente: planejamento da ação de auditoria, execução da ação, relato ou comunicação de resultados, e monitoração e avaliação de recomendações. Atualmente, a auditoria interna vem migrando da tradicional, focada nos processos e nos controles internos, para a baseada em riscos e controles internos (Gonçalves, 2008; Cicco, 2006). Tal AIBR, segundo o Manual de Auditoria Interna (MAI), aprovado pelo Diploma Ministerial nº 10 (2021), implica na avaliação do risco em todas as principais etapas de auditoria. Dessa forma, pretende-se neste Bloco verificar se as auditorias internas no INPS atendem ao estabelecido pelo MAI.

#### 1-Nas seguintes etapas de auditoria interna, quais práticas são implementadas no INPS?

<b>a) Planejamento da Ação de Auditoria Interna</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As unidades que realizam auditoria interna no INPS possuem planos anuais de auditoria, elaborados com base em orientações metodológicas da Inspeção-Geral de Finanças.		
As auditorias internas realizadas no INPS baseiam-se no plano institucional de gestão de riscos para definir as prioridades nas atividades a auditar.		
Os auditores internos do INPS, no ato da elaboração dos planos de auditoria, constroem matrizes de riscos que definem as prioridades de auditoria de acordo com a elevação dos riscos.		
As auditorias internas no INPS definem seus objetivos, âmbito, metodologias e procedimentos, tendo como base a avaliação do risco.		
<b>b) Execução da Ação de Auditoria Interna</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As auditorias internas no INPS direcionam as análises e os testes de auditoria às áreas de maior risco.		
As auditorias internas no INPS analisam o plano de gestão de riscos, avaliando as diversas respostas a riscos dadas pela Direção.		
As auditorias internas no INPS efetuam o levantamento dos sistemas de controle interno implantados e avalia a sua eficácia.		
No ato da confirmação dos controles internos, as auditorias internas no INPS realizam testes de evidência e de conformidade, por meio de acompanhamento das operações de maior risco, reexecuções e outras técnicas.		
As auditorias internas realizadas no INPS são supervisionadas em todas as fases pelo chefe da equipe de auditoria.		
<b>c) Relato ou Comunicação de Resultados</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As constatações das auditorias realizadas no INPS são corporizadas em Relatório Preliminar sujeito ao contraditório do auditado dentro de 15 dias, bem como em Relatório Definitivo a ser cumprido dentro de 30 dias.		

Os relatórios das auditorias realizadas no INPS incluem recomendações sobre a gestão dos riscos na instituição.		
<b>d) Monitoração e Avaliação de Recomendações</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
As auditorias internas no INPS possuem matrizes, <i>checklists</i> ou <i>softwares</i> de acompanhamento das recomendações dadas nos relatórios de auditoria.		
As auditorias internas no INPS verificam o cumprimento dos prazos do contraditório ao Relatório Preliminar e da execução dos Relatórios Definitivos.		
Os setores auditados no INPS enviam à auditoria interna matrizes sobre o andamento das recomendações dos relatórios de auditoria, ou Planos de Ação referentes as recomendações não cumpridas.		
As auditorias internas no INPS emitem Autos de Notícia às entidades competentes, em caso de incumprimento das recomendações ou dos Planos de Ação definidos pelos auditados.		
<b>e) Outras práticas</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Existem outras práticas relevantes de Auditoria Interna Baseada no Risco, adotadas no INPS, que não foram mencionadas neste Formulário _____		

**APÊNDICE 4:** Roteiro da entrevista dirigida a membros do Conselho de Direção do INPS

<b>QUESTÕES</b>
<p><b>1.</b> A literatura sobre a gestão de riscos identifica onze (11) tipos de riscos inerentes aos fundos de segurança social obrigatória, nomeadamente: risco de mercado, risco de crédito, risco de liquidez, risco operacional, risco legal, risco conjuntural, risco de governança, risco de imagem, risco atuarial, risco de terceirização e risco fiscal.</p>
<p><b>a)</b> Destes riscos, a quais é que o INPS e o fundo de pensões sob sua gestão estão mais expostos?</p>
<p><b>2.</b> É dever das organizações, incluindo entidades que gerem fundos de segurança social obrigatória, implantar sistemas de controle interno, de modo a mitigar os diversos riscos a que estão sujeitas. Ademais, em contexto de mudança do paradigma da auditoria, da tradicional para a baseada em riscos (Gonçalves, 2008; Cicco, 2006), as organizações são obrigadas a ter um plano ou matriz de gestão de riscos e a definir o teto do seu apetite e tolerância a risco.</p>
<p><b>a)</b> Considerando os riscos que mencionou na resposta anterior, quais é que têm sido as principais medidas de controle interno implantadas para a sua mitigação?</p>
<p><b>b)</b> O INPS tem o seu apetite a risco e nível de tolerância definidos? Se sim, quais são?</p>
<p><b>c)</b> O INPS tem mapeados os riscos inerentes à entidade e ao Fundo de pensões sob a sua gestão? Tem um plano ou matriz de gestão de riscos definido?</p>
<p><b>3.</b> Solicita-se a disponibilização de Planos de Gestão de Riscos; Planos de Atividade de Auditoria Interna; Relatórios de Auditoria Interna e Matrizes de Recomendações (tudo referente aos últimos 3 anos: 2020-2022).</p>

**OBS:** Para facilitar a compreensão sobre riscos inerentes ao Fundos de Segurança Social Obrigatória e possíveis medidas de controle, vide **Anexo I** e **Anexo II**.

**ANEXO I**

**a) Risco de mercado**

-Resulta da oscilação dos preços das commodities, variações das taxas de juros e de câmbio.

**b) Risco de crédito**

-Incapacidade das contrapartes de cumprimento dos contratos com empréstimos concedidos ou outros investimentos realizados pelo Fundo de Pensões.

-Incapacidade das contrapartes de cumprimento dos compromissos para financiamento do Fundo.

-Incapacidade das contrapartes de pagamento de juros de títulos de dívida em que o Fundo seja credor.

-Incapacidade das contrapartes de pagamento de juros de mora pelo atraso no pagamento de contribuições.

-Incapacidade das contrapartes de pagamento dos encargos com as reservas matemáticas, no âmbito da articulação de sistemas de segurança social obrigatória.

**c) Risco de liquidez**

-Falta de disponibilidade para pagamento de obrigações com pensões e outras prestações.

-Falta de disponibilidade para investimentos e aquisição de ativos para o Fundo.

-Falta de disponibilidade para pagamento de encargos com as reservas matemáticas inerentes à articulação de sistemas de segurança social obrigatória.

-Falta de disponibilidade para pagamento de empréstimos contraídos pelo Fundo.

-Falta de disponibilidade para pagamento de serviços terceirizados do Fundo.

**d) Risco operacional**

-Erros ou falhas na canalização das contribuições pelos participantes.

- Erros ou falhas na fixação de pensões e respectivo pagamento.
- Erros ou falhas nos investimentos do fundo.
- Falta de pessoal especializado nos diversos departamentos da instituição.
- Fraude na arrecadação de contribuições, fixação de pensões e respectivo pagamento.
- Falta de segregação das diversas funções técnicas na: instrução de processos, fixação e pagamento das pensões.
- Obsolescência, desatualização, insegurança ou ineficácia dos equipamentos e sistemas tecnológicos de controle utilizados pela entidade.

**e) Risco legal**

- Processos gratuitos ou contenciosos devido a inobservância de normas e procedimentos inerentes ao Fundo.

**f) Risco conjuntural**

- Mudanças sociais ou culturais em Moçambique que possam impactar significativamente na rentabilidade do Fundo.
- Transformações políticas e econômicas com impacto significativo no Fundo de Pensões.

**g) Risco estratégico ou de governança**

- Falta de segregação de funções e de desconcentração de poderes na tomada de decisões inerentes ao Fundo.
- Falta de incentivo às decisões colegiadas.

**h) Risco atuarial**

- Perda de equilíbrio atuarial presente ou futuro (crescimento exponencial de pensionistas vs. diminuição da quantidade de contribuintes).
- Descasamento entre ativos e passivos (despesas com pagamento de pensões e outras prestações superiores às receitas com contribuições e retorno dos investimentos).

**i) Risco de imagem**

- Danos reputacionais junto aos beneficiários do Fundo, reguladores e parceiros.
- Falta de transparência (fraca divulgação interna e/ou externa de informações inerentes ao Fundo).
- Falha ou falta de marketing do Fundo e da sua entidade gestora.

**j) Risco de terceirização**

- Perdas por transferência da gestão e operação de processos inerentes ao Fundo para terceiras entidades.

**k) Risco fiscal para a gestão pública**

- A previdência social constitui um fator que expõe a gestão financeira governamental ao desvio dos resultados fiscais e das projeções económicas nacionais.

**ANEXO II**

**a) Medidas de controle do risco de mercado**

- Realização de estudos económicos regulares sobre a volatilidade do mercado.

**b) Medidas de controle do risco de crédito**

- Diversificação da carteira de investimentos com vista a evitar o acúmulo de riscos.
- Análise prévia e projeção sucessiva da capacidade, a médio e longo prazos, do cumprimento dos diversos compromissos com o Fundo pelas contrapartes.

**c) Medidas de controle do risco de liquidez**

- Investimento das reservas de contribuições em atividades de maior liquidez, menor risco ou nulo, sujeito a fiscalização pela entidade supervisora de seguros.
- Prestação de contas nos diversos setores de atividades inerentes ao Fundo.

-Informatização do controle da canalização das contribuições, transferências de reservas matemáticas, fixação e pagamento de pensões e outras prestações.

-Regular confronto dos ativos com os registros (contagem do caixa e seus equivalentes em comparação com o saldo da conta, inventário físico do patrimônio do Fundo, reconciliações bancárias).

**d) Medidas de controle do risco operacional**

-Segregação de funções definição clara de responsabilidades dos funcionários nas principais atividades técnicas.

-Rotatividade de funcionários nos diferentes setores da instituição.

-Nomeação de responsáveis pela reverificação física dos processos de canalização de contribuições, fixação e pagamento de pensões.

-Implantação de *softwares* modernizados para o controle da arrecadação de contribuições, transferências de reservas matemáticas, fixação, processamento e pagamento de pensões.

-Capacitação regular de colaboradores para reduzir a insuficiência de pessoal especializado.

-Estabelecimento de rotinas internas cíclicas de modo que os processos inerentes ao Fundo não sejam iniciados e terminados em mesmo departamento.

-Evitação de emissão de cheques e ordens de pagamento por único assinante.

**e) Medidas de controle do risco legal**

-Estudos coletivos das normas sobre a gestão do Fundo e disponibilização de manuais de procedimentos técnicos pelos departamentos.

-Solicitação de parecer do departamento jurídico da entidade, antes da execução de processos com complexidade interpretativa das normas.

**f) Medidas de controle do risco conjuntural**

-Estudos regulares sobre mudanças sociais, culturais, políticas ou econômicas que possam impactar significativamente na rentabilidade do Fundo.

**g) Medidas de controle do risco de governança**

-Segregação de funções e descentralização do poder decisório

-Privilégio de decisões colegiadas

**h) Medidas de controle do risco atuarial**

-Realização de estudos atuariais regulares com vista ao controle das expectativas futuras sobre o envelhecimento populacional e a natalidade.

-Análise da evolução dos ativos e passivos do Fundo e da capacidade de pagamento de pensões e outras prestações, propondo melhorias na composição da carteira de investimentos.

-Realização de prova de vida regular com vista a aferição da existência e da legalidade dos beneficiários pagos pelo Fundo.

**i) Medidas de controle do risco de imagem**

-Pagamento correto e tempestivo das pensões e outras prestações.

-Divulgação das informações financeiras e não financeiras pelo jornal ou pelo *website* do INPS.

-*Marketing* do Fundo e sua entidade gestora.

**j) Medidas de controle do risco de terceirização**

-Monitoramento da qualidade dos serviços prestados, bem como da situação financeira e fiscal das entidades responsáveis pelos serviços terceirizados.

-Prestação de todos os serviços inerentes ao Fundo pela própria entidade gestora (sem serviços terceirizados).

**k) Medidas de controle do risco fiscal**

-Atividades visando a rentabilidade do fundo de pensões e evitação de *déficits* que demandariam cobertura pelo orçamento do Estado.

**APÊNDICE 5:** Roteiro da entrevista dirigida a auditores da IGF

<b>QUESTÕES</b>
<p><b>1.</b> O <i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Enterprise Risk Management</i> (COSO-ERM) é considerado o <i>framework</i> de gestão de riscos de maior referência mundial (TCU, 2022). O mesmo é constituído por oito (8) componentes: Ambiente de Controle, Fixação de Objetivos, Identificação de Eventos, Avaliação de Riscos, Resposta ao Risco, Informação e Comunicação, e Monitoramento (COSO, 2004). Apesar do <i>upgrade</i> que o Modelo teve em 2017 (passou de <i>Integrated Framework</i> para <i>Integrating with Strategy and Performance</i>), os seus princípios básicos foram mantidos (Prewett &amp; Terry, 2018). Por seu turno, a nova lei do SISTAFE, aprovada pelo Decreto nº 14 (2020), além de estabelecer a auditoria interna baseada no risco, defende a adoção pelo Subsistema de Auditoria Interna de padrões universalmente aceites, tais como o COSO.</p>
<p><b>a)</b> Como funcionário da unidade de supervisão da auditoria interna em Moçambique, entende que as práticas de auditoria implementadas no INPS se alinham aos componentes de gestão de riscos do COSO-ERM?</p>
<p><b>2.</b> De acordo com o Regulamento da Atividade de Auditoria Interna no Setor Público, aprovado pelo Decreto nº 81 (2019), a atividade de auditoria interna compreende 4 etapas, nomeadamente: planeamento da ação de auditoria, execução da ação, relato ou comunicação de resultados, e monitoração de recomendações. Atualmente, a auditoria interna vem migrando da tradicional, focada nos processos e nos controles, para a baseada em riscos e controles (Gonçalves, 2008; Cicco, 2006). Tal Auditoria Interna Baseada em Risco, segundo o Manual de Auditoria Interna (MAI) aprovado pelo Diploma Ministerial nº 10 (2021), implica na avaliação do risco em todas as principais etapas da auditoria.</p>
<p><b>a)</b> Na sua visão, as auditorias realizadas no INPS são baseadas em riscos e controles ou em processos e controles?</p>
<p><b>b)</b> As auditorias internas realizadas no INPS são majoritariamente ordinárias (planejadas) ou extraordinárias (mediante solicitação, denúncia, suspeita, sindicância etc.)?</p>
<p><b>c)</b> De acordo com as vossas constatações em supervisões realizadas no INPS, entende que esta instituição dispõe de um plano de gestão de riscos no qual os auditores se embasam em seus trabalhos?</p>
<p><b>d)</b> No seu ponto de vista, os auditores internos no INPS definem objetivos, âmbitos e metodologias de auditoria tendo como base a avaliação do risco?</p>
<p><b>e)</b> Entende que as auditorias internas no INPS efetuam o levantamento dos sistemas de controle implantados, avaliam a sua eficácia e, com base na severidade dos riscos residuais apurados, definem as prioridades das atividades a incidir os testes de auditoria?</p>
<p><b>f)</b> As auditorias internas no INPS verificam o cumprimento dos prazos para contraditório aos relatórios preliminares e para a execução dos relatórios definitivos?</p>
<p><b>g)</b> Considera que os relatórios das auditorias realizadas no INPS incluem recomendações sobre a gestão de riscos e a adequação dos controles internos implantados na instituição?</p>
<p><b>h)</b> As auditorias internas no INPS possuem matriz, <i>checklist</i> ou <i>software</i> de acompanhamento das recomendações ou dos planos de ação referentes aos incumprimentos?</p>
<p><b>3.</b> Solicita-se a disponibilização dos seguintes documentos: Orientações metodológicas para a elaboração dos planos de auditoria das unidades do SAI, Planos de auditoria, Relatórios de auditorias realizadas no INPS e Matrizes de acompanhamento das recomendações.</p>

## ANEXO 1: Dispensa de submissão do questionário e entrevista ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG

Re: Aprovação de Questionário Para Pesquisa Fora do Brasil Caixa de entrada x

REITORIA-PRPQ-Comite de Etica em Pesquisa

27 de mai. de 2022 16:30

para mim ▾

Prezado David,

segue resposta da Conep sobre sua demanda. Logo, a apreciação ética é dispensável.

At.te,  
Secretaria do CEP-UFMG

-----CONEP - COMISSÃO NACIONAL DE ÉTICA EM PESQUISA <conep@saude.gov.br> escreveu: -----

Para: "coep@prpq.ufmg.br" <coep@prpq.ufmg.br>

De: CONEP - COMISSÃO NACIONAL DE ÉTICA EM PESQUISA <conep@saude.gov.br>

Data: 27/03/2017 10:40

Assunto: RES: Projeto de Pesquisa em Timor-Leste: necessidade do COEP

Prezados,

O Sistema CEP/CONEP é responsável pela análise ética de pesquisas com seres humanos no Brasil.

Para mais informações, sugerimos a leitura da Resolução CNS 466/2012 e da Norma Operacional 01/2013 presentes nos sites da CONEP e da Plataforma Brasil.

Atenciosamente,

Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP/CNS/MS

Tel.: (61) 3315-5879

## ANEXO 2: Termo de entrega de relatórios de auditoria pela IGF



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
**MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS**  
**INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS**  
**Gabinete do Inspector Geral de Finanças**

**TERMO DE ENTREGA**

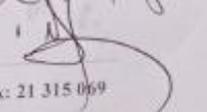
Por despacho de Sua Excelência Ministro da Economia e Finanças, Dr Ernesto Max Elias Tonela, datado de 19 de Outubro de 2022, foi autorizada à nossa instituição de proceder a entrega, para efeitos de consulta, ao senhor **David João Massingue**, de relatórios de auditoria realizadas ao Instituto Nacional de Previdência Social referentes aos exercícios económicos de 2014, 2016, 2018 e 2019.

Por se tratar de solicitação de informação classificada como **confidencial**, nos termos do n.º 1 do artigo 20 da Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro (Lei do Direito à Informação), conjugado com o artigo 2 do Decreto n.º 84/2018, de 26 de Dezembro (Sistema Nacional de Arquivos do Estado – SNAE), no qual aprova o Anexo IV sobre o Classificador de Informações na Administração Pública, o senhor David João Massingue vai emitir uma Declaração de Responsabilidade que é parte integrante do presente Termo.

Maputo, 21 de Outubro de 2022

P/ **O Inspector Geral de Finanças**  
  
**/Emanuel Augusto Mabumo/**



Recebido  
 David Massingue  
  
 21.10.2022

Rua da Imprensa n.º 507-Predio 33 Andares - 5.º Andar, Maputo-Telefone: 21 315 058-Fax: 21 315 069  
 Email: igf@igf.gov.mz