PREFEITURA DE LONDRINA

CGM LONDRINA

REUNIÃO TÉCNICA · IA-CM NO SETOR PÚBLICO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ · 23 DE NOVEMBRO DE 2026

Como saber em que estágio está uma estrutura de controle e quais caminhos podem ser percorridos para avançar?

Estruturando a UCCI rumo ao **Nível 2 do IA-CM**

Guilherme Arruda Santos · Controlador e Ouvidor Geral do Município de Londrina

QUEM FALA

Guilherme Arruda Santos

Controlador e Ouvidor Geral do Município de Londrina, à frente da primeira Unidade Central de Controle Interno do Sul e do interior do Brasil a obter a **Certificação Nível 2 do IA-CM**.

Doutorando em Políticas Públicas · UFPR | Mestre em Engenharia · UFPR | Eng. Químico | Ciências Contábeis | Big Data

🏛️ Estado e controle externo

Integrou o grupo que criou a CGE-PR, onde coordenou o Observatório da Despesa Pública e o Controle Interno e Auditoria. Assessor técnico no TCE-PR e autor da "Cartilha de Diretrizes e Orientações sobre Controle Interno".

🌐 IA-CM desde o início

Em 2015, coordenou o projeto piloto de autoavaliação IA-CM/IAA entre Paraná e São Paulo, com o Banco Mundial e o Conaci.

🧭 Conaci e academia

Integrou o GT que construiu o Modelo de Maturidade das UCCIs (MUCCI); membro ad hoc da Comissão Científica do Conaci. Professor de pós-graduação em governança, compliance, integridade, controle interno e planejamento.

A JORNADA DE HOJE

Do diagnóstico ao caminho



01

BLOCO 1

Por que precisamos de modelos?

A Constituição manda ter controle interno. Mas não diz como.

A LACUNA

A LEI DIZ...

O QUÊ

- CF, arts. 31, 70 e 74: sistema de controle interno obrigatório
- Lei 4.320/1964 e LRF: fiscalização da execução e das metas fiscais
- Lei 14.133/2021: linhas de defesa nas contratações

≠

...MAS NÃO DIZ

COMO

- Estruturas, nomes e papéis diferentes em cada ente
- Confusão entre controle interno, auditoria interna e sistema de controle
- UCCIs com uma ou duas pessoas fazendo de tudo

Modelos = padrões de entendimento que dizem como fazer, e como medir o que se faz.

AVALIAÇÃO NACIONAL · BANCO MUNDIAL E CONACI · 2020

80%

afirmavam seguir metodologias internacionais (COSO e IA-CM)...

88%

...mas **88% dos estados** estavam no **Nível 1** do IA-CM; os demais, no Nível 2.

A DISCREPÂNCIA

⚠️ Quase todos diziam seguir COSO e IA-CM, mas a grande maioria **não tinha chegado sequer ao Nível 2**, que é só a infraestrutura mínima e repetível. Declarar que adota um modelo não é o mesmo que praticá-lo.

Fonte: Banco Mundial e Conaci, Avaliação Nacional do Controle Interno (dez/2020).

BLOCO 2 · A EVOLUÇÃO DOS MODELOS

De 1985 a 2026: quatro décadas de referenciais

1985 — **Comissão Treadway** (EUA) cria o COSO após escândalos de fraudes contábeis

1992 — **COSO I**: *Internal Control – Integrated Framework*, o "cubo"

2004 — **COSO ERM** e **INTOSAI GOV 9100**, que leva o COSO ao setor público

2009 — **IA-CM**: capacidade da auditoria interna no setor público (IIA)

2013 — **COSO atualizado** (17 princípios) e **Três Linhas de Defesa** (IIA)

2016 — **IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016**: controles, riscos e governança no Executivo federal

2017 — **COSO ERM** integrado à estratégia e **Decreto nº 9.203/2017** (governança pública)

2020 — **Modelo das Três Linhas** (IIA)

2024 — **Normas Globais de Auditoria Interna** (IIA)

2026 — **Três Linhas: nova declaração** (IIA) e **MUCCI** (Conaci)

Fontes: COSO; INTOSAI; IIA; CGU; Conaci.

COSO 2013

Três dimensões, um sistema



🎯 Objetivos: o que se quer alcançar

Operacional: atender as consultas da UBS no prazo · **Divulgação:** RREO e RGF fidedignos · **Conformidade:** contratar conforme a Lei 14.133/2021

🧩 Componentes: como se controla

Código de ética · matriz de riscos da contratação · dupla conferência de pagamentos · Portal da Transparência · auditoria da CGM. Os 5 precisam funcionar **juntos**.

🏢 Estrutura: onde se aplica

Entidade: Prefeitura · **Divisão:** Secretaria de Saúde · **Unidade:** uma UBS ou escola · **Função:** folha, compras, almoxarifado

Fonte: COSO, Internal Control – Integrated Framework (2013). Representação livre.

COSO 2013

5 componentes · 17 princípios

Ambiente de controle

1 Integridade e valores éticos
2 Supervisão independente
3 Estrutura, autoridade e responsabilidade
4 Competência
5 Responsabilização

Ex.: código de ética dos servidores · lei da UCCI · atribuições definidas

Avaliação de riscos

6 Objetivos claros
7 Identifica e analisa riscos
8 Avalia o risco de fraude
9 Identifica mudanças significativas

Ex.: matriz de riscos das contratações (Lei 14.133) · metas do plano estratégico

Atividades de controle

10 Seleciona e desenvolve controles
11 Controles gerais de TI
12 Políticas e procedimentos

Ex.: quem empenha não liquida · dupla conferência de pagamentos · perfis de acesso no sistema

Informação e comunicação

13 Informação de qualidade
14 Comunicação interna
15 Comunicação externa

Ex.: Portal da Transparência · Ouvidoria · relatórios gerenciais

Monitoramento

16 Avaliações contínuas e/ou independentes
17 Comunica e corrige deficiências

Ex.: auditorias da UCCI · indicadores · monitoramento das recomendações

← a UCCI está aqui

Fonte: COSO (2013), tradução livre e resumida.

NÃO CONFUNDIR

Quem é avaliado × quem avalia



COSO

Mede o **sistema de controle interno da organização**: secretarias, autarquias, processos.

Pergunta: os controles da Prefeitura funcionam?



IA-CM

Mede a **capacidade da auditoria interna** que avalia esse sistema.

Pergunta: a UCCI tem método, gente e estrutura para avaliar?

Os modelos são complementares: um descreve o objeto, o outro, quem o examina.

Governança: um conceito polissêmico

GOVERNANÇA Corporativa ⇄ **RELACIONADAS NÃO IDÊNTICAS** ⇄ **GOVERNANÇA Organizacional Pública**

Mesma base (dirigir, monitorar, prestar contas), contextos diferentes: o principal é o acionista ou o cidadão.

SE RELACIONA COM A GESTÃO DE

- 💻 **Gestão de TI**
- 🗄️ **Gestão de dados**
- 🌱 **Gestão ambiental**
- ⚠️ **Gestão de riscos**
- 📑 **Gestão das contratações**
- 🕸️ **Gestão em rede**

TRÊS LEITURAS DO CONCEITO

🤝 Como relação

Quem **delega** poder e quem o **exerce em nome de outro**.

⚙️ Como sistema

Princípios, regras, estruturas e processos (IBGC, 2023).

🏛️ Como mecanismos

Liderança, estratégia e controle (Decreto nº 9.203/2017).

Fontes: IBGC, Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2023); Decreto nº 9.203/2017.

A ORIGEM DO CONCEITO

Do gigantismo das corporações à governança

Ciência da administração → Corporações gigantes → Capital disperso → Gestores no comando → Problema de agência

1929
Crash de Wall Street
A quebra expõe o poder e a opacidade das grandes companhias.

1932
Berle e Means
A moderna corporação e a propriedade privada: propriedade e controle se separam.

1976
Jensen e Meckling
Teoria da firma: comportamento gerencial e **custos de agência**.

1992
Relatório Cadbury
Reino Unido: primeiro grande código de governança corporativa.

2002
Sarbanes-Oxley
EUA: resposta a fraudes (Enron, WorldCom); reforça controles internos.

2017
Decreto nº 9.203
Brasil: política de governança da administração pública federal.

A governança nasce para responder a uma pergunta: **como proteger quem delega o poder?**

Fontes: Berle e Means (1932); Jensen e Meckling (1976), *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4; Cadbury Committee (1992); Sarbanes-Oxley Act (2002); Decreto nº 9.203/2017.

BERLE E MEANS · 1932

O divórcio entre propriedade e controle

ANTES



Dono = gestor

Quem possui decide e responde pelo resultado.

DEPOIS



Propriedade

Acionistas dispersos, distantes das decisões

≠



Controle

Gestores profissionais que decidem sem ser donos

1 · CONCENTRAÇÃO

Poder econômico concentrado nas maiores corporações dos EUA.

2 · CONTROLE

Gestores controlavam as empresas, apesar da propriedade formal dos acionistas.

3 · RISCO

Quem decide pode agir segundo o próprio interesse e não o de quem delegou.

Quem manda deixou de ser o dono. Quem protege o dono?

Fonte: A. A. Berle Jr. e G. C. Means, *The Modern Corporation and Private Property* (1932).

JENSEN E MECKLING · 1976

Teoria da Agência: delegar tem custo



Principal

Quem **delega** autoridade e recursos

contrato, explícito ou implícito

→

interesses divergentes
+ assimetria de informação



Agente

Quem **decide e executa** em nome do principal

CUSTOS DE AGÊNCIA É A SOMA DE:

PAGO PELO PRINCIPAL

Monitoramento

Supervisão, auditoria, incentivos e controles sobre o agente.

+

PAGO PELO AGENTE

Garantias (bonding)

Prestação de contas e compromissos para mostrar que age pelo principal.

+

SOBRA PARA O PRINCIPAL

Perda residual

Prejuízo que persiste mesmo com monitoramento e garantias.

A governança existe para **reduzir esses custos**.

Fonte: M. C. Jensen e W. H. Meckling, Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

DO SETOR PRIVADO AO PÚBLICO

No setor público, o principal é o cidadão

👥 Cidadãos → 🗳️ Representantes eleitos → 🏛️ Alta administração → 🧑‍💼 Gestores → 📋 Servidores e entregas

"Todo o poder emana do povo" · CF/1988, art. 1º, parágrafo único. Em cada elo, uma relação de agência.

Custo de agência	Na administração pública	Quem atua
Monitoramento	Controle interno, auditoria interna, controle externo	UCCI, TCE-PR, MPC
Garantias (bonding)	Transparência, prestação de contas, integridade, códigos de conduta	Gestores, transparência e integridade
Perda residual	Política pública que não chega ao cidadão, mesmo com controles	A sociedade

A UCCI está no coração do monitoramento: reduz a assimetria de informação.

Leitura proposta a partir de Jensen e Meckling (1976) e da Constituição Federal de 1988.

GOVERNANÇA PÚBLICA · A DEFINIÇÃO LEGAL

O que é governança pública?

> "Conjunto de mecanismos de **liderança**, **estratégia** e **controle** postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade."
>
> Decreto nº 9.203/2017, art. 2º, I

GOVERNANÇA

Avaliar | Direcionar | Monitorar

Prefeito, alta administração, comitês

GESTÃO

Planejar | Executar | Controlar

Secretarias, autarquias, gestores

Avaliar, direcionar e monitorar é, em essência, **reduzir os custos de agência** entre o cidadão e quem administra.

O Modelo das Três Linhas organiza essa relação entre quem governa, quem gere e quem avalia.

Fontes: Decreto nº 9.203/2017; TCU, Referencial Básico de Governança.

Quem avalia, direciona e monitora? Quem executa? Quem assegura?

PAPEL NO MODELO	O QUE FAZ	NO MUNICÍPIO
⚖ **Órgão de governança**	Supervisiona a direção e a responsabilização; **avalia, direciona e monitora**	Prefeito, alta administração, comitês de governança
1ª **Gestão · 1ª linha**	Entrega os serviços, inclusive funções de suporte; **é dona dos riscos**	Secretarias, autarquias, gestores de contratos
2ª **Gestão · 2ª linha**	Apoio especializado, questionamento e monitoramento dos riscos; **continua sendo gestão**	Gestão de riscos, conformidade, controle setorial
3ª **Auditoria interna**	Asseguração objetiva e independente sobre governança, riscos e controles, e assessoria	UCCI (função de auditoria interna)
ext **Prestadores externos**	Asseguração externa, fora das três linhas	TCE-PR, MPC

⚠ Em organizações menores, a auditoria interna às vezes assume atividades de 2ª linha. Para o IIA, isso deve ser transitório e ter salvaguardas.

Fontes: IIA, Statements of Position: Three Lines Model e The Internal Audit Function's Role in ERM (jul/2026).

LINHA DO TEMPO

Da “defesa” à “asseguração e assessoria”

2013

Três Linhas de ~~Defesa~~

- Linhas como estruturas rígidas
- Postura defensiva diante do risco
- Papéis da governança pouco explícitos

2020

Modelo das Três Linhas

- Sai a palavra “defesa”
- 6 princípios, foco em **criar valor**
- Papéis, não estruturas: funções podem se combinar

JUL · 2026

Asseguração e assessoria

- Mantém a estrutura central
- Amplia responsabilização, independência, coordenação e implementação
- Novo visual substitui o gráfico anterior

Fontes: IIA (2013; 2020); IIA, Statement of Position “Assurance and Advice in Support of Effective Governance: Three Lines Model” (jul/2026).

PAPÉIS, NÃO CAIXINHAS

Quem faz o quê



↑ prestação de contas · ↓ delegação, orientação e recursos · ⇢ alinhamento, comunicação, coordenação e colaboração

Representação livre baseada no Modelo das Três Linhas do IIA.

ATUALIZAÇÃO · JULHO DE 2026

Asseguração e assessoria nas três linhas

🧱 Estrutura central mantida

As três linhas continuam distinguindo gestão, funções especializadas de risco e auditoria interna.

⚖️ Mais clareza

Amplia a discussão sobre responsabilização, independência, coordenação e implementação.

🔒 Independência

Continua fundamental para uma asseguração crível pela auditoria interna.

Intensidade varia conforme a proximidade, a expertise e a independência

	Asseguração	Assessoria
1ª linha	Autoavaliação, controles do processo	Orientação no dia a dia
2ª linha	Monitoramento de riscos e conformidade	Metodologias e apoio especializado
3ª linha · UCCI	**Avaliação independente e objetiva**	Consultoria sem assumir a gestão

Exemplos ilustrativos aplicados ao município.

Fontes: IIA, Statement of Position (jul/2026); análises de CRI Advisors e IIA Holanda (2026).

PAPEL DA UCCI NA GESTÃO DE RISCOS

Apoiar sem assumir o lugar da gestão

✅ Papel fundamental

- Avaliar a gestão de riscos e os controles
- Avaliar o reporte dos riscos-chave
- Dar asseguração sobre o processo

🤝 Pode apoiar (com salvaguardas)

- Facilitar oficinas de identificação de riscos
- Treinar e orientar gestores
- Ajudar a criar a política de riscos

⛔ Não deve assumir

- Definir o apetite a risco
- Ser "dona" dos riscos
- Implementar controles pela gestão
- Decidir respostas a riscos

Se a UCCI faz a gestão dos riscos, quem vai avaliá-la depois com independência?

BLOCO 4 · IIA

Normas Globais de Auditoria Interna

Publicadas em jan/2024 | Vigentes desde 9/jan/2025 | 5 domínios · 15 princípios · 52 normas

I
Propósito da auditoria interna
Fortalecer a capacidade da organização de criar, proteger e sustentar valor, com asseguração, assessoria e insights independentes.

II
Ética e profissionalismo
Princípios 1–5: integridade, objetividade, competência, zelo profissional devido e confidencialidade.

Londrina: Portaria CGM-GAB nº 14/2025

III
Governança da função de auditoria interna
Princípios 6–8: mandato definido, independência organizacional e supervisão pela alta administração.

IV
Gerenciamento da função de auditoria interna
Princípios 9–12: estratégia, gestão de recursos, comunicação e qualidade da função.

V
Execução dos serviços de auditoria interna
Princípios 13–15: planejar, conduzir e comunicar os trabalhos e monitorar os resultados.

Ponte com o IA-CM: os Entendimentos do Conaci para o Nível 2 remetem às Normas Globais, por exemplo nas etapas do trabalho de auditoria (KPA 2.1) e na estratégia da auditoria interna (KPA 2.6).

Fontes: IIA, Global Internal Audit Standards (2024); Conaci, Entendimentos Nível 2 IA-CM (2024); Londrina, Portaria CGM-GAB nº 14/2025.

BLOCO 5

IA-CM: o modelo de capacidade da auditoria interna

“Ele te diz onde você está. Aonde chegar é você quem define.”

INTERNAL AUDIT CAPABILITY MODEL FOR THE PUBLIC SECTOR

O que é o IA-CM

5
níveis de capacidade

6
elementos da auditoria

41
macroprocessos-chave (KPAs)

🩺 Ferramenta de autoavaliação

🗺️ Roteiro de melhoria

📣 Comunicação com a gestão

✅ Validação externa

IIA Research Foundation, com apoio do Banco Mundial · 2009 · recomendado pelo Conaci (Resolução nº 06/2019).

TRAJETÓRIA NO BRASIL

Uma década construindo maturidade

2014
Parceria Conaci e Banco Mundial

2015
Estados-piloto e piloto de autoavaliação **PR–SP**

2019
Resolução Conaci nº 06/2019 adota o IA-CM

2020
Avaliação nacional: 88% dos estados no Nível 1

2022
Câmara Técnica, Res. 004/2022 (validação) e primeiras certificações

2024–25
Entendimentos dos Níveis 2 e 3 · primeiro Nível 3 (MG)

2026
Lançamento do MUCCI · Nível 4 na Petrobras

Fontes: Conaci; Banco Mundial; CGE-GO; CGE-MG; CGU.

NÍVEIS DE CAPACIDADE

Uma escada: só se sobe com o degrau anterior firme



🌍 **Nenhuma organização no mundo chegou ao Nível 5**

🇧🇷 **Petrobras: 1ª instituição governamental do Brasil no Nível 4 (nov/2026)**

Fontes: CGE-GO; TJMT; CGU (nov/2026).

A MATRIZ DE 1 PÁGINA

6 elementos × 5 níveis = 41 KPAs

	Serviços e papel da AI	Gerenciamento de pessoas	Práticas profissionais	Desempenho e accountability	Cultura e relacionamento	Estruturas de governança
5 Otimizado	AI como agente-chave de mudança	Liderança em organizações profissionais · Projeção da força de trabalho	Melhoria contínua · Planejamento estratégico da AI	Relato público da efetividade da AI	Relacionamentos efetivos e contínuos	Independência, poder e autoridade da AI
4 Gerenciado	Asseguração geral sobre governança, riscos e controles	AI contribui para o desenvolvimento gerencial · Apoio a classes profissionais · Planejamento da força de trabalho	Estratégia de auditoria alavanca a gestão de riscos	Medidas de desempenho quali e quantitativas integradas	Chefe da AI aconselha e influencia a alta gestão	Supervisão independente · Reporte à autoridade de nível superior
3 Integrado	Auditoria de desempenho · Serviços de consultoria	Coordenação da força de trabalho · Profissional qualificado · Formação de equipes	Planejamento baseado em riscos · Gestão da qualidade	Relatórios gerenciais · Informações de custos · Medidas de desempenho	Componentes integrados · Coordenação com outros revisores	Supervisão gerencial da AI · Mecanismos de financiamento
2 Infraestrutura	**2.1 Auditoria de conformidade**	**2.2 Pessoas qualificadas · 2.3 Desenvolvimento profissional**	**2.4 Plano de auditoria · 2.5 Práticas e processos**	**2.6 Plano de negócio · 2.7 Orçamento operacional**	**2.8 Gerenciamento dentro da AI**	**2.9 Fluxo de reporte · 2.10 Acesso pleno**
1 Inicial	Sem KPAs: atuação ad hoc e não estruturada, dependente de esforços individuais					

Fonte: IIA, IA-CM (2009). Títulos resumidos em tradução livre.

COMO SE MEDE

Anatomia de um KPA

1

Propósito

O que o KPA busca alcançar e por que ele existe.

Ex. 2.1: avaliar a aderência a leis, normas e contratos

2

Atividades essenciais

As ações que precisam ser realizadas: o "como".

Ex.: planejar, executar, comunicar e monitorar

3

Produtos

O que as atividades geram de tangível.

Ex.: matriz de planejamento, relatório

4

Resultados

O efeito obtido com a implementação.

Ex.: gestão com mais conformidade

5

Práticas de institucionalização

O que faz o KPA durar e se repetir.

Ex.: norma, manual, treinamento, supervisão

Evidência de existência

Há norma, manual, modelo, fluxo ou treinamento?

Evidência de institucionalização

Há **trabalhos reais** que seguem o método de forma repetida?

Fontes: IIA, IA-CM (2009); Conaci, Entendimentos Nível 2 (2024).

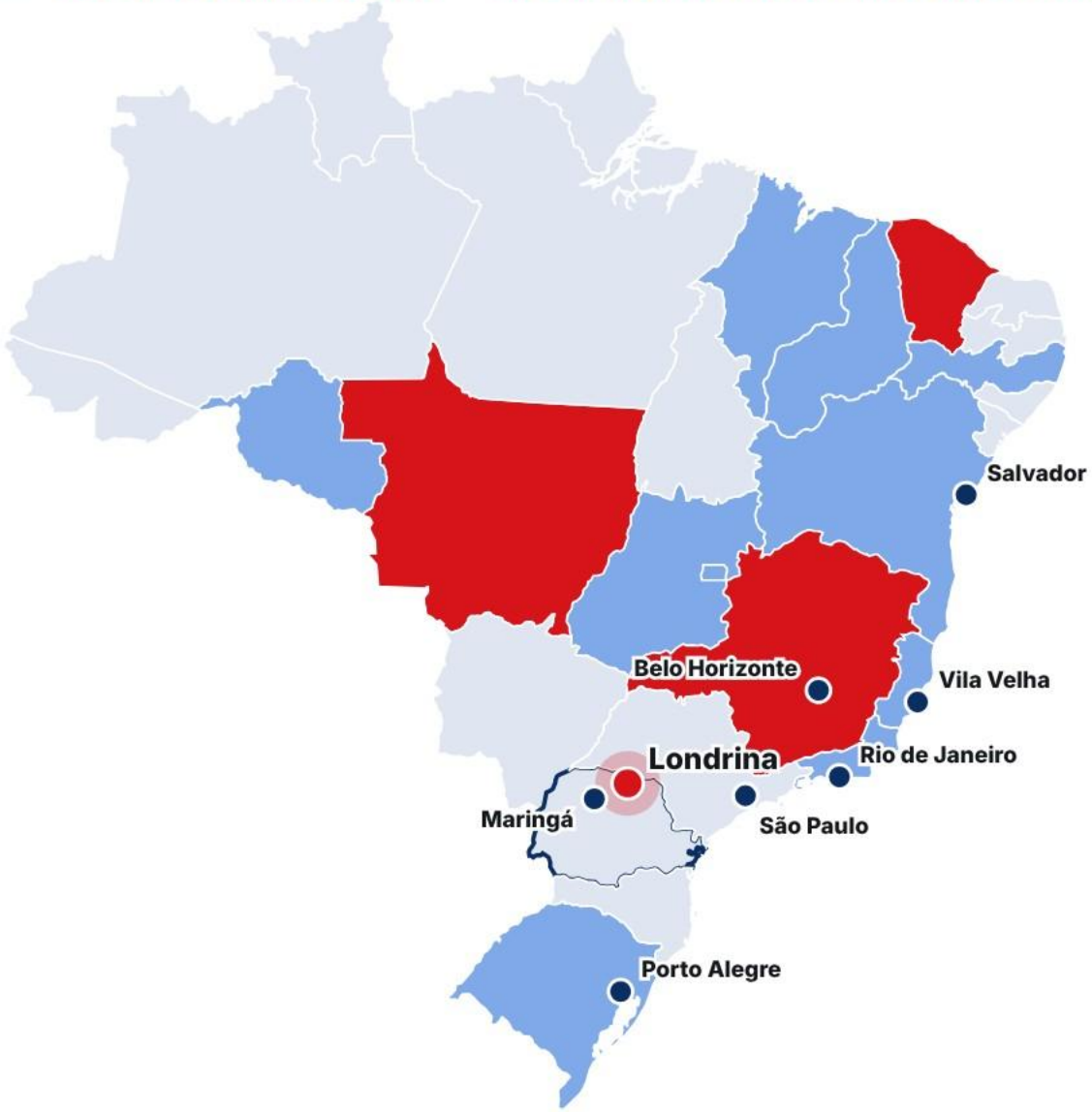
— PREMISSA FUNDAMENTAL

“Um processo não pode ser melhorado se ele não puder ser repetido.”

🧭 O modelo **não é prescritivo**

🎯 Cada organização define seu **nível ideal**

🔁 Permanecer e melhorar também é escolha



O IA-CM no Brasil

Todos | Estados e DF | Municípios

13 UCCIs estaduais/DF

8 municípios

3 estados no Nível 3

15 unidades federais

Clique em um estado ou município

Azul = Nível 2 · Vermelho = Nível 3. O contorno destaca o Paraná.

N2 Infraestrutura N3 Integrado N4 Gerenciado

Fontes: Conaci; CGU; controladorias estaduais e municipais; TJDFT; STJ. Levantamento não exaustivo, atualizado até 19/11/2026.

PARA ALÉM DOS MUNICÍPIOS

União, estatais e Judiciário também estão na trilha

EXECUTIVO FEDERAL

CGU e Rede Qualifica UAIG

N2 CGU (2022, validação do Banco Mundial)

1º ciclo · N2: Anac, ANTT, CISET/AGU, Codevasf, Conab, IFNMG, Infra S.A.

Nov/2026 · N2: Emgea, HCPA, Cenciar, Iphan, Embrapa, Trensurb

DESTAQUE

N4

Petrobras

Primeira instituição governamental brasileira a alcançar o Nível 4 – Gerenciado (CGU, nov/2026).

JUDICIÁRIO

Tribunais

N3 STJ (jun/2025, certificado pelo Conaci)

N2 TJDFT (jun/2025, validação da CGU)

CNJ e tribunais estruturam rede própria de validação (SIAUD-Jud).

Fontes: CGU (mar/2026; nov/2026); Conaci; TJDFT; CNJ.

MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM NÍVEL 2

8 de mais de **5.500** municípios

E **2 dos 8** estão no **Paraná**.

Belo Horizonte	MG	2023 · primeiro município
São Paulo	SP	set/2025
Salvador	BA	—
Rio de Janeiro	RJ	dez/2025
Porto Alegre	RS	dez/2025
Londrina	PR	nov/2025 · primeira do interior
Maringá	PR	2026 · 7º município
Vila Velha	ES	nov/2026 · 1º do Espírito Santo

Fontes: Conaci (mar/2026; dez/2025; set/2026; nov/2026); PBH; Prefeitura de São Paulo; Prefeitura de Porto Alegre.

— BLOCO 6 · AGORA, VAMOS FALAR DE NÍVEL 2

Nível 2: a infraestrutura que faz a auditoria se repetir

É o primeiro degrau sustentável. Sem ele, cada trabalho depende de quem o faz, e nada pode ser melhorado.

10 KPAs | 6 elementos | Todos institucionalizados

OS 10 KPAs DO NÍVEL 2

2.1	Auditoria de conformidade
2.2	Pessoas qualificadas identificadas e recrutadas
2.3	Desenvolvimento profissional individual
2.4	Plano de auditoria baseado nas prioridades
2.5	Práticas profissionais e processos
2.6	Plano de negócio da AI
2.7	Orçamento operacional da AI
2.8	Gerenciamento dentro da AI
2.9	Fluxo de reporte estabelecido
2.10	Acesso pleno a informações, ativos e pessoas

O que é uma auditoria de conformidade?

CRITÉRIO
O que deveria ser: lei, regulamento, política, contrato

⟷

CONDIÇÃO
O que é: como o processo funciona na prática

=

ACHADO
Conformidade ou desvio, causa, efeito e recomendação

Exemplo: as dispensas de licitação da Secretaria X seguem a Lei 14.133/2021 e o decreto municipal? O foco é o **sistema de controle** do processo, não um contrato isolado.

Para o IA-CM

EXISTÊNCIA
Regulamento que prevê a auditoria de conformidade; manual; mapeamento do processo

INSTITUCIONALIZAÇÃO
Amostra de trabalhos concluídos + o universo de onde foi extraída

💡 Não confundir com inspeção, que busca falhas em transações específicas.

Planejar: comunicar ao gestor, validar critérios, avaliar riscos e controles, definir objetivo e escopo

Executar: documentar procedimentos, avaliar informações, concluir e recomendar

Comunicar e monitorar: relatório e acompanhamento das recomendações

Fonte: Conaci, Entendimentos Nível 2 IA-CM, KPA 2.1.

KPA 2.2

Pessoas qualificadas identificadas e recrutadas

Atrair pessoas com as competências e habilidades necessárias. Auditores qualificados dão credibilidade aos resultados.

EXISTÊNCIA

Tarefas e competências definidas; descrição de cargos; remuneração

INSTITUCIONALIZAÇÃO

Recrutamento válido e crível realizado (concurso ou seleção com critérios)

💡 Não exige uma carreira exclusiva, mas exige critérios claros para quem audita.

KPA 2.3

Desenvolvimento profissional individual

Assegurar que os auditores mantenham e aumentem continuamente suas capacidades.

EXISTÊNCIA

Horas mínimas por auditor; plano de capacitação; fontes de cursos

INSTITUCIONALIZAÇÃO

Controle das horas e cursos; relatórios periódicos de cumprimento

💡 Cursos gratuitos (escolas de governo, Conaci, CGU, TCE) contam, se planejados e registrados.

Fonte: Conaci, Entendimentos Nível 2 IA-CM, KPAs 2.2 e 2.3.

KPA 2.4

Plano de auditoria baseado nas prioridades da gestão e das partes interessadas

Identificar o universo auditável, consultar a alta gestão e definir trabalhos, escopos e recursos.

EXISTÊNCIA
Universo auditável; rotina de consulta de temas

INSTITUCIONALIZAÇÃO
Plano anual aprovado pela alta administração e executado

💡 No Nível 2 o plano parte das prioridades da gestão; o plano baseado em riscos é do Nível 3.

KPA 2.5

Estrutura de práticas profissionais e de processos

Políticas, processos e procedimentos que garantam independência, objetividade, competência e zelo profissional.

EXISTÊNCIA
Adoção formal das Normas e do Código de Ética; manual; fluxos; modelos

INSTITUCIONALIZAÇÃO
Trabalhos seguindo o manual; monitoramento da qualidade

💡 Mapeamento de processos + modelos padronizados = evidência poderosa.

Fonte: Conaci, Entendimentos Nível 2 IA-CM, KPAs 2.4 e 2.5.

KPA 2.6

Plano de negócio da AI

Plano de médio e longo prazo (2 a 5 anos), aprovado pela alta administração.

💡 O planejamento estratégico da controladoria pode valer, se tiver metas da auditoria e execução comprovada.

KPA 2.7

Orçamento operacional da AI

Orçamento realista para o plano, aprovado e executado.

💡 Não exige rubrica própria na LOA: basta estar no orçamento da controladoria e a execução ser demonstrada.

KPA 2.8

Gerenciamento dentro da AI

Estrutura, papéis, pessoas, ferramentas e comunicação interna da própria auditoria.

💡 Inclui ferramentas tecnológicas para gerir e executar os trabalhos.

Fonte: Conaci, Entendimentos Nível 2 IA-CM, KPAs 2.6, 2.7 e 2.8.

KPA 2.9

Fluxo de reporte de auditoria estabelecido

Canais formais de reporte administrativo e funcional da auditoria interna.

EXISTÊNCIA
Lei, decreto ou regulamento definindo o reporte

INSTITUCIONALIZAÇÃO
Ciências da alta gestão; relatório anual; revisão periódica do estatuto

💡 Em Londrina: ciência do Prefeito nos relatórios preliminar e final.

KPA 2.10

Acesso pleno às informações, aos ativos e às pessoas

Autoridade para obter acesso a tudo que for necessário para executar o trabalho.

EXISTÊNCIA
Prerrogativas em lei ou decreto; rito para recusas

INSTITUCIONALIZAÇÃO
Solicitações atendidas registradas nos papéis de trabalho

💡 Prerrogativa no papel sem uso nos trabalhos não institucionaliza.

Fonte: Conaci, Entendimentos Nível 2 IA-CM, KPAs 2.9 e 2.10.

VIRADA DE CHAVE

Inspeção não é auditoria interna. As duas são necessárias, mas são diferentes.

	🔦 Inspeção	🧭 Auditoria interna (KPA 2.1)
Gatilho	Nasce de uma alegação, denúncia ou suspeita concreta.	Nasce do planejamento: temas priorizados por relevância e risco.
Objetivo	Confirmar ou afastar a irregularidade e identificar falhas.	Dar garantia razoável de que os controles funcionam e os objetivos serão alcançados.
Escopo	Transações, contratos ou atos específicos.	O sistema de controle interno do processo ou da área.
Abordagem	Testes substantivos: examina documento por documento.	Testes de controle: verifica se os controles existem e operam.
Reporte	Aponta erros, mesmo que irrelevantes.	Relata aspectos positivos e negativos relevantes, com recomendações.
Relação	Contraditória, interrogativa.	Construtiva, com diálogo e manifestação do gestor.
Propósito	Detectar e corrigir falhas pontuais.	Agregar valor e melhorar a gestão de forma duradoura.

Fonte: Conaci, Entendimentos Nível 2 IA-CM, KPA 2.1 (quadro comparativo, com detalhamento).

EXEMPLO PRÁTICO · DO KPA À EVIDÊNCIA

“Comunicar-se com os gestores”

ELEMENTO	KPA 2.1	ATIVIDADE ESSENCIAL 3	AE 3.1
Serviços e papel da AI	**Auditoria de conformidade**	**Planejar o trabalho de auditoria**	**Comunicar-se com os gestores da área auditada**

📝 O que comunicar

- Objeto e objetivo
- Etapas e forma de comunicação
- Como serão discutidos achados e recomendações
- Critérios de auditoria
- Compromissos da unidade auditada

📚 Existência

- Manual de auditoria
- Modelo de ordem de serviço
- Treinamento
- Mapeamento do processo

✅ Institucionalização

- Ordens de serviço emitidas
- Ofícios de início
- Atas de reunião de abertura
- ...em cada trabalho da amostra

O nome do documento não importa. Importa que exista, seja usado sempre e possa ser mostrado.

LEVE PARA CASA

Autodiagnóstico relâmpago do Nível 2

10 KPAs, 33 práticas. Marque “não existe”, “existe” ou “institucionalizado” e receba suas prioridades. As respostas ficam só no seu aparelho.

claude.ai/artifact/8sdzNfnkHk6MMToFpzB72E



BLOCO 7 · CONACI · LANÇADO EM SET/2026, EM BELO HORIZONTE

MUCCI: uma régua nacional para a UCCI inteira

❓ O problema

UCCIs com estruturas, orçamentos, equipes e até entendimentos diferentes sobre o próprio papel.

📏 A resposta

Um modelo comum para medir se a estrutura de controle **funciona na prática**, respeitando a diversidade federativa.

🛠️ Quem construiu

Grupo de trabalho do Conaci, com controladorias estaduais e municipais.

As 6 macrofunções avaliadas

🧭 Apoio à gestão em controles internos
Orienta e avalia os controles da gestão

🔍 Auditoria interna
Avaliação e consultoria independentes

⚖️ Correição
Apuração de responsabilidades

🤝 Integridade
Prevenção da corrupção e programas de integridade

📣 Ouvidoria
Participação e manifestação do cidadão

🔎 Transparência
Acesso à informação e transparência ativa

Fontes: Conaci, página oficial do MUCCI; O Fator (set/2026).

5 dimensões, 5 níveis, sem compensação

Dimensões de cada macrofunção

Serviços e entregas	o que a UCCI oferece
Organizacional e estrutural	pessoas, cargos e estrutura
Normativa e regulatória	leis, decretos e normas internas
Governança e gestão de riscos	como a própria UCCI se governa
Desempenho e resultados	o que se mede e se entrega

Níveis progressivos e cumulativos



0–4
nota por prática

≥ 75%
para atender o KPA (provisório)

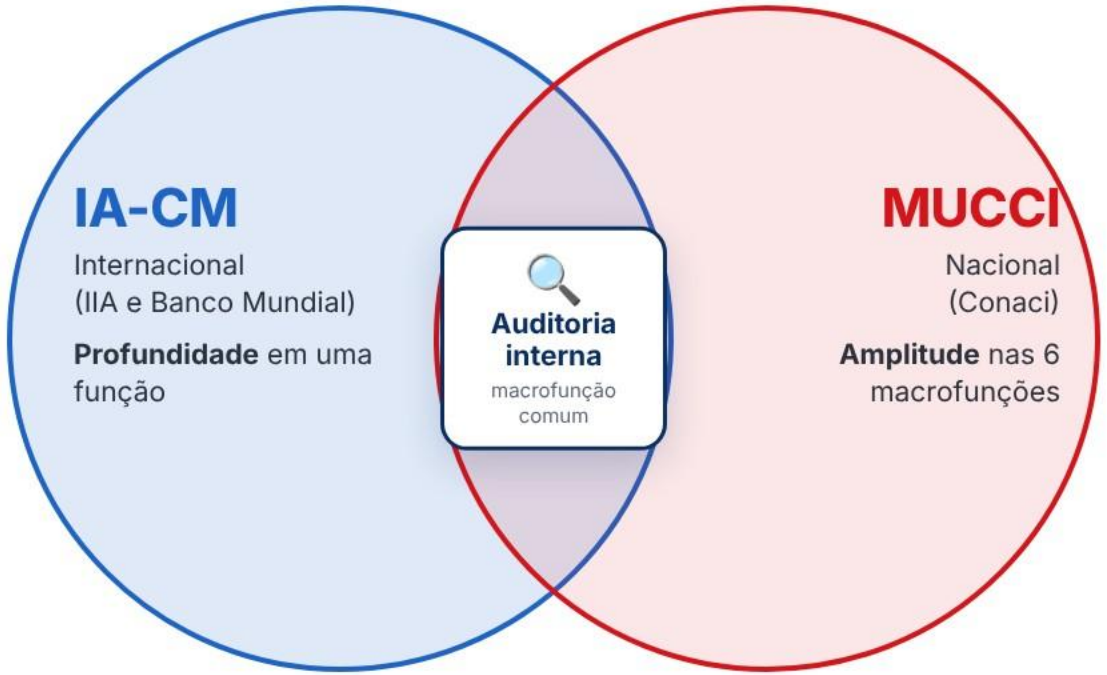
0–5
Nota MUCCI

1 Autoavaliação → 2 Plano de Evolução → 3 Implementação → 4 Reavaliação → ✓ Validação por evidências verificáveis

Fonte: Conaci, página oficial do MUCCI (conaci.org.br/mucci).

NÃO SÃO CONCORRENTES

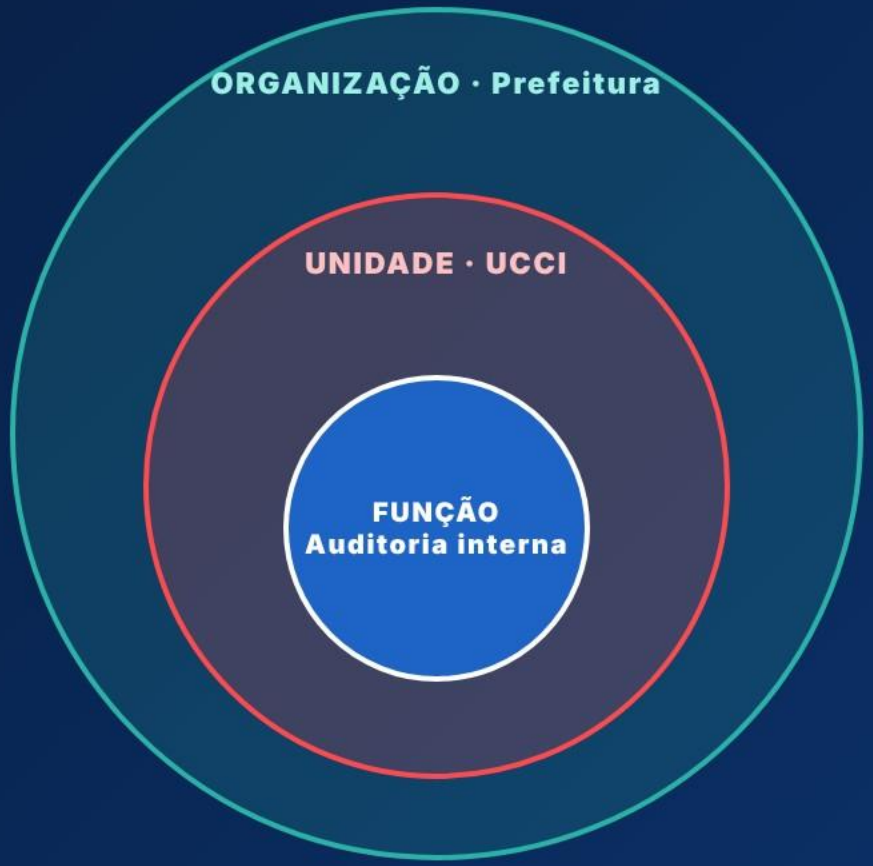
Diferentes, porém complementares



	IA-CM	MUCCI
Pergunta	A auditoria tem capacidade?	A UCCI é madura como um todo?
Escopo	Profundidade em 1 função	Amplitude em 6 macrofunções
Origem	IIA, 2009	Conaci, 2026
Uso	Certificação com validação externa	Diagnóstico e Plano de Evolução, com validação

VISÃO INTEGRADA

Cada modelo mede um nível diferente



🔍 IA-CM → a função

Capacidade da auditoria interna.

🏛️ MUCCI → a unidade

Maturidade da UCCI nas 6 macrofunções.

🤝 Integridade → a organização

Em Londrina: o Referencial Técnico da Política Municipal de Integridade (1º/12) traz avaliação de maturidade em integridade para os órgãos da Prefeitura.

1 Diagnosticar → 2 Planejar → 3 Implementar → 4 Reavaliar

BLOCO 8

Caso Londrina: como chegamos ao Nível 2

Primeira UCCI do interior do Brasil certificada no Nível 2 do IA-CM.

PREFEITURA DE LONDRINA

CGM LONDRINA

CGM LONDRINA

Não é preciso uma estrutura gigante

20
pessoas na CGM

3+4
auditores + servidores TGPC-08 na auditoria

2+
anos de trabalho

25/11 2025
Nível 2 certificado

👩‍💼 **Carreira de Auditor**

🏅 **Selo Diamante 2026 · Programa Nacional de Transparência Pública**

🧩 **Diretorias: Auditoria · Controle e Análise de Contas · Transparência e Integridade**

MARCOS DA JORNADA

Dois anos, passo a passo

2023
Base normativa
Decreto nº 407/2023 (auditoria interna) e Decreto nº 1.504/2023 (Regimento Interno da CGM)

2º sem. 2024
Autoavaliação
Diagnóstico dos 10 KPAs e plano de implementação

out/2024
PNAI 2025–2027
Plano de Negócios da Auditoria Interna (KPA 2.6)

2025
Normativos
Manual de Auditoria v04 · Portaria nº 14/2025 (Normas Globais, Domínio II)

2025
Validação
Avaliação externa pela Câmara Técnica do Conaci

25/11/2025
Certificação
Nível 2 do IA-CM · entrega na 56ª RTC do Conaci

2026
PAAC e Integridade
Plano Anual das Atividades da Controladoria · Política Municipal de Integridade (1º/12)

🔁 **DURANTE TODO O PERÍODO**

As auditorias foram realizadas **de acordo com os atos normativos**: planejamento, execução, relatório e **monitoramento**, trabalho após trabalho. É a **repetição** que transforma norma em prática institucionalizada.

Fontes: repositório da CGM Londrina; Conaci; Folha de Londrina (nov/2025).

O PROCESSO DE AUDITORIA EM 4 FASES

Cada marco gera uma evidência

1 Planejamento

Análise preliminar do objeto
Solicitação inicial de informações

Objetivos e escopo
Matriz de Riscos e Controles

Programa de trabalho
Matriz de Planejamento · Plano Amostral

2 Execução

Início formal
Ordem de Serviço, com ciência da unidade

Coleta e análise
Papéis de Trabalho · Notas de Auditoria

Achados validados
Matriz de Achados

3 Comunicação

Relatório preliminar
Ciência do Prefeito

Manifestação da unidade
Plano de Providências

Relatório final
Checklist · publicação

4 Monitoramento

Acompanhamento
Solicitação sobre o Plano de Providências

Análise
Relatório de Monitoramento

Fechamento
Registro do benefício

A apuração (auditoria extraordinária) segue a mesma lógica, a partir de um roteiro de apuração preliminar.

Fonte: mapeamentos de processos da Auditoria Interna, CGM Londrina.

USE COMO REFERÊNCIA E ADAPTE

Modelos públicos da CGM Londrina

7 PAINT / RAINT

- Solicitação de temas
- Universo auditável
- Plano anual (PAINT)
- Relatório anual (RAINT)

20 Auditoria de avaliação

- Análise preliminar do objeto
- Matriz de Riscos e Controles
- Matriz de Planejamento · Plano Amostral
- Ordem de Serviço · Nota de Auditoria
- Matriz de Achados
- Relatórios preliminar e final · Checklist
- Comunicações e ciências

11 Apuração e monitoramento

- Roteiro de apuração preliminar
- Relatório final de apuração
- Plano de Providências
- Solicitação de informações
- Relatório de Monitoramento

portal.londrina.pr.gov.br /auditoria-interna/modelo-de-documentos

+ mapeamentos dos processos

O QUE APRENDEMOS

Três obstáculos e um diferencial

Sem ferramenta pronta

Não havia solução específica; construímos nosso próprio sistema e modelos.

Institucionalizar leva tempo

Decretos, portarias e atos administrativos dependem de patrocínio da alta gestão.

A prática vem antes

O IA-CM exige que a prática já esteja acontecendo. Publicar a norma não basta.

O QUE FEZ A DIFERENÇA

Demonstrar que o trabalho ocorre de maneira isonômica e com autonomia.

2026 · PORTARIA CGM-GAB Nº 15/2025

PAAC: a CGM integrada

Diretoria (PAAC 2026)	Macrofunção MUCCI	Referencial que orienta
Auditoria Interna	Auditoria interna	**IA-CM Nível 2** (meta: manter e evoluir ao 3) · Normas Globais
Controle e Análise de Contas	Apoio à gestão em controles internos	COSO · Modelo das Três Linhas
Transparência e Integridade	Transparência e integridade	**Selo Diamante 2026** · **Política Municipal de Integridade**
Ouvidoria-Geral	Ouvidoria	Canal de manifestação e controle social
Corregedoria	Correição	Fora da UCCI em Londrina

01 DEZ

DIA DA TRANSPARÊNCIA

Lançamento da Política Municipal de Integridade de Londrina

Referencial técnico próprio, com Três Linhas e avaliação de maturidade em integridade.

09

BLOCO 9

Caminhos para avançar

Um roteiro possível para UCCIs de qualquer porte.

ROTEIRO

8 passos para o Nível 2

1

Patrocínio

Alta gestão engajada e nível-alvo definido.

Ex.: reunião com o Prefeito e meta no planejamento

2

Autoavaliação

KPA por KPA. Módulo IA-CM do e-Aud (CGU) disponível aos membros do Conaci.

Ex.: planilha KPA × evidência; autodiagnóstico

3

Plano de ação

Lacunas, responsáveis e prazos realistas.

Ex.: cronograma com um responsável por KPA

4

Base normativa

Lei ou decreto para competências e prerrogativas; normas internas para procedimentos.

Ex.: decreto da auditoria, regimento, manual

5

Praticar e repetir

Trabalhos reais seguindo o método, do planejamento ao monitoramento.

Ex.: auditorias do plano anual pelo manual

6

Evidências

Organizar provas de existência e de institucionalização.

Ex.: uma pasta por KPA, com norma e amostra

7

Validação externa

Solicitar ao Conaci (Resolução nº 004/2022).

Ex.: ofício ao Conaci com o dossiê

8

Manter e evoluir

Monitorar, melhorar a qualidade e mirar o Nível 3.

Ex.: PAAC com metas de manutenção

Fontes: Conaci (Resolução nº 004/2022; módulo IA-CM do e-Aud); Entendimentos Nível 2.

PARA UCCIS COM 1 OU 2 PESSOAS

O IA-CM não exige tamanho. Exige método.

🎯 Comece pequeno

Um tipo de auditoria bem feito, documentado e repetido vale mais que muitos trabalhos sem método.

📂 Não reinvente, mas adapte

Modelos de outros órgãos são ponto de partida. Cuidado ao copiar: alinhe à sua lei, à sua estrutura e ao seu contexto.

💻 Ferramentas gratuitas

Sistemas da CGU (e-Aud/e-CGU) já apoiaram unidades rumo ao Nível 2.

🔦 Separe as coisas

Inspeção e apuração de denúncias são importantes, mas não são a auditoria do KPA 2.1.

👥 Envolva todos

A institucionalização não pode depender só da chefia.

🤝 Use a rede

Câmara Técnica do Conaci, municípios certificados, TCE-PR e MPC.

Fontes: Conaci; CFC (relato da Infra S.A. sobre o e-CGU).

SE FOR LEMBRAR DE UMA FRASE

IA-CM não se conquista com norma.
Se conquista com prática repetida e demonstrável.

Obrigado!

Perguntas, críticas e trocas de experiência são muito bem-vindas.

Guilherme Arruda Santos
Controlador e Ouvidor Geral do Município de Londrina

@guiarruda.s

Autodiagnóstico Nível 2

Modelos da CGM Londrina

REFERÊNCIAS

• COSO. *Internal Control – Integrated Framework*. 1992; 2013.
• Brasil. Decreto nº 9.203/2017 (governança pública). TCU. *Referencial Básico de Governança*.
• IIA. *The IIA's Three Lines Model: an update of the Three Lines of Defense*. 2020.
• IIA. *Assurance and Advice in Support of Effective Governance: Three Lines Model* (Statement of Position). Jul/2026.
• IIA. *Global Internal Audit Standards*. 2024 (vigência em 9/1/2025).
• IIA Research Foundation. *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector*. 2009.
• Conaci. *Entendimentos da Câmara Técnica de Auditoria e IA-CM sobre os KPAs do Nível 2*. 2024.
• Conaci. Resolução nº 06/2019 e Resolução nº 004/2022.
• Conaci. *Modelo de Maturidade das Unidades Centrais de Controle Interno – MUCCI*. conaci.org.br/mucci. 2026.
• Banco Mundial; Conaci. *Avaliação Nacional do Controle Interno*. Dez/2020.
• CGU. Rede Qualifica UAIG: reconhecimentos de mar/2026 e nov/2026.
• Conaci, notícias de certificações (2022–2026); CGE-MG, CGE-GO, CGE-CE, CGE-MT, CGE-RJ, SCGE-PE, STC-MA, CAGE-RS; prefeituras de BH, SP, Porto Alegre, Maringá, Vila Velha; Governo de Rondônia (mar/2026); Governo da Bahia (mar/2024); STJ; TJDFT.
• Londrina. Decretos nº 407/2023 e nº 1.504/2023; Portarias CGM-GAB nº 14/2025 e nº 15/2025; Manual de Auditoria v04; PNAI 2025–2027; mapeamentos de processos da Auditoria Interna.
• Londrina, CGM/DTIN. *Referencial Técnico da Política Municipal de Integridade*, 3ª ed. 2026.