

CGU

Controladoria-Geral da União



ORIENTAÇÃO PRÁTICA

AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Brasília, 2019

Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	2
2.	ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO DAS UNIDADES PRESTADORAS DE CONTAS (UPC) 2	
3.	NEGOCIAÇÃO DO ESCOPO COM O TCU	2
4.	PRORROGAÇÃO DE PRAZO DAS AAC.....	3
5.	CERTIFICADO DE AUDITORIA.....	3
5.1.	PROPOSTA DE CERTIFICADO DE AUDITORIA.....	4
6.	TRÂMITE DA PROPOSTA DE CERTIFICAÇÃO	5
7.	ENCAMINHAMENTO DAS PEÇAS DA AUDITORIA	5

1. INTRODUÇÃO

Esta Orientação tem por objetivo auxiliar as Unidades de Auditoria Interna Governamentais (UAIG) do Poder Executivo Federal quanto às peculiaridades e aspectos singulares relacionados com as Auditorias Anuais de Contas.

Aspectos gerais relacionados com a atividade de auditoria interna governamental devem seguir as diretrizes estabelecidas no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de junho de 2017.

Informações técnicas de cunho geral podem ser obtidas no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa CGU nº 8, de 6 de dezembro de 2017, na "Orientação Prática: Relatório de Auditoria", aprovada pela Portaria SFC nº 1.037, de 7 de março de 2019, e em outros atos normativos, diretrizes e orientações vigentes a respeito do tema.

A Auditoria Anual de Contas (AAC) tem por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade auditada na gestão das atividades e dos programas de governo (ou equivalentes).

O trabalho deve destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade, assim como as falhas que impactaram negativamente os resultados, informando as providências corretivas necessárias. A auditoria anual de contas deve ser composta pelo conjunto de todos os trabalhos de auditoria desenvolvidos em determinada unidade ao longo do exercício examinado e dos exames específicos, que tenham como foco o exercício sob exame.

O cliente primário da AAC é o Tribunal de Contas da União (TCU), que tem por atribuição julgar as contas dos gestores públicos, e sendo clientes naturais os próprios gestores, o Ministro supervisor e a sociedade.

2. ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO DAS UNIDADES PRESTADORAS DE CONTAS (UPC)

As Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI) dos Ministérios detêm a competência de orientar as UPC, vinculadas ao órgão sob sua jurisdição, na elaboração do Relatório de Gestão (RG). Subsidiariamente, as UPC poderão solicitar orientação às Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) quanto à elaboração das peças do RG que estão sob a responsabilidade da UPC. Neste caso cabe à UAIG a análise pontual de itens previamente indicados pela UPC, não sendo responsável por validar as informações prestadas pelo gestor neste momento, pois a validação ocorrerá, se for o caso, como resultado do trabalho de auditoria.

3. APRESENTAÇÃO DO ESCOPO AO TCU

De forma a maximizar esforços e minimizar retrabalho, o escopo das AAC, definido pela UAIG, deve ser apresentado e discutido preliminarmente com o TCU.

As unidades técnicas do Tribunal podem, em razão da necessidade de acompanhamento de aspecto específico e relevante da gestão da unidade auditada, propor ajustes no escopo apresentado pela UAIG.

Durante a discussão pode haver inclusão ou exclusão de objetos de auditoria. A inclusão de novos temas deve ser negociada, tendo como contrapartida a redução da extensão de trabalhos ou a

exclusão de temas. Tal medida visa não comprometer ou prejudicar a capacidade da UAIG de gerar informações qualificadas.

O TCU poderá optar por negociar o escopo por meio de suas representações nos Estados. Neste caso, a UAIG regional deverá interagir com a UAIG demandante, buscando subsídios para a negociação.

Nos casos de auditorias em UPC que possuam unidades descentralizadas e exista a necessidade de realização de auditorias nas unidades descentralizadas sob o mesmo escopo, caberá à UAIG demandante elaborar a proposta e apresentá-la às UAIG regionais que forem executar as auditorias para uma decisão consensual.

4. PRORROGAÇÃO DE PRAZO DAS AAC

A prorrogação de prazo está prevista em instrução normativa do TCU, bem como é disciplinada na decisão normativa que define a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno para o exercício sob exame.

A prorrogação de prazo poderá ocorrer nos casos em que for imprescindível o aprofundamento das análises, em caso de fato superveniente que comprometa a execução do trabalho no prazo regulamentar ou em outras situações que justifiquem o pedido.

Para as prorrogações de prazo por até trinta dias, a UAIG executora deverá comunicar a respectiva unidade técnica do TCU e a UAIG demandante, com o devido registro das comunicações como papéis de trabalho.

Para as prorrogações por prazo superior a trinta dias, as tratativas com o TCU serão feitas por intermédio do Gabinete do Ministro. A UAIG deve formalizar processo administrativo, com a devida fundamentação que justifica a necessidade da prorrogação, anexando minuta da comunicação ministerial a ser enviada ao TCU.

5. CERTIFICADO DE AUDITORIA

O certificado de auditoria materializa a opinião da UAIG sobre a gestão e os resultados alcançados pela UPC, eliminando assim a necessidade de emissão de Parecer do Controle Interno em documento separado. Para a emissão da opinião, a UAIG deve considerar o contexto em que se deram os achados de auditoria e o correspondente impacto sobre o interesse público.

Na opinião da UAIG deve ser observada, também, a relevância das eventuais distorções, impropriedades ou irregularidades detectadas, avaliando inclusive o impacto sobre o desempenho e alcance dos objetivos da UPC.¹ Decisão Normativa nº 172, de 12 de dezembro de 2018, Art. 17, Tribunal de Contas da União.

Para os conceitos exarados acima, o TCU adota as seguintes definições²:

1. distorção: diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um item das demonstrações financeiras;
2. impropriedade: falha de natureza formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução

¹ Decisão Normativa nº 172, de 12 de dezembro de 2018, Art. 17, Tribunal de Contas da União.

² Decisão Normativa nº 172, de 12 de dezembro de 2018, Art. 17 §1º, Tribunal de Contas da União.

dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais;

3. irregularidade: ato comissivo ou omissivo, que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou qualquer infração a norma constitucional ou infraconstitucional de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, bem como aos princípios da Administração Pública.

Ressalta-se que a prática de atos de gestão ou a infração a normas de que trata a alínea "b" do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial) somente caracterizará irregularidade quando:

1. tenham potencialidade de causar prejuízos ao erário;
2. configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública.

Considerando o resultado do trabalho e os achados relacionados às distorções, impropriedades e irregularidades, os tipos de certificados possíveis são:

1. Regularidade: quando não foram encontradas desconformidades ou se estas tiveram baixo impacto nos objetivos e metas da UPC;
2. Regularidade com ressalvas: quando foram encontradas desconformidades que produziram impactos médios, altos ou muito altos nos objetivos e metas da UPC; ou
3. Irregularidade: quando as desconformidades produziram dano potencial ao patrimônio público ou desvios graves aos princípios da Administração Pública por parte de agentes do Rol de Responsáveis.

Na finalização dos trabalhos, caso não se tenha obtido evidência suficiente e adequada para emitir opinião, em decorrência de restrição de acesso a informações ou omissão do auditado, a UAIG pode se abster de emitir opinião no certificado de auditoria, devendo constar do relatório de auditoria ou dos anexos as iniciativas adotadas para obtenção das informações.³

Destaca-se que a não implementação de recomendações dos órgãos de Auditoria Interna Governamental, por si só, não enseja opinião pela certificação de irregularidade, devendo a UAIG obter dos titulares das UPC as razões para a não adoção das medidas determinadas, fazendo-se o registro no relatório. Quando consideradas insuficientes as razões apresentadas, poderá ser emitido, conforme o caso, Certificado de Regularidade com Ressalva ou de Irregularidade.

5.1. PROPOSTA DE CERTIFICADO DE AUDITORIA

Cabe ao responsável pela UAIG executora propor o certificado de auditoria para assinatura do dirigente de controle interno, no caso da CGU, o Secretário Federal de Controle Interno ou, por delegação, o diretor de UAIG.

Na elaboração da proposta de certificado de auditoria devem-se observar:

- a. O nome e o CPF dos agentes evidenciados como responsáveis pelos fatos constatados (opinião pela regularidade com ressalva ou irregularidade) não devem constar do certificado. Os elementos necessários para a responsabilização devem ser registrados no

³ Decisão Normativa nº 172, de 12 de dezembro de 2018, Art. 17 §3º, Tribunal de Contas da União.

relatório de auditoria que fundamenta o respectivo certificado e na matriz dos elementos da responsabilização de agentes do Rol de Responsáveis.

- b. Em regra, devem constar do relatório de auditoria de contas apenas achados de auditoria que tenham relação com os integrantes do Rol de Responsáveis da unidade auditada;
- c. Achados de auditoria relacionados com agentes ou servidores públicos não relacionados no Rol de Responsáveis devem constar do relatório caso estes atores tenham participado de fatos que ensejem a responsabilização de agentes integrantes do Rol. Assim sendo, a menos que haja responsabilização em conjunto com agente integrante do Rol, um achado de auditoria de impacto médio, alto ou muito alto praticado sem a participação de integrante do Rol não deve ser apresentado no relatório de auditoria anual de contas⁴;
- d. O certificado deverá conter:
 - a. Número do relatório de auditoria em que se baseia;
 - b. Nome da unidade auditada;
 - c. Nome da autoridade supervisora da unidade auditada a quem será dirigido o parecer contido no certificado;
 - d. Município e Unidade da Federação (UF) da unidade auditada;
 - e. Ano de exercício das contas auditadas;
 - f. Apresentação sucinta dos achados de auditoria que subsidiaram a proposta de certificação da gestão (regular, regular com ressalvas ou irregular). Se os achados não trazem elementos de convicção suficientes, deverá ser manifestada a negativa de opinião com as devidas justificativas; e
 - g. A opinião geral da auditoria⁵.

6. TRÂMITE DA PROPOSTA DE CERTIFICAÇÃO

O responsável pela UAIG executora deve disponibilizar à UAIG demandante o relatório de auditoria, a proposta de certificação da gestão acompanhada das razões pelas quais sugere a certificação e os papéis de trabalho que sustentam a opinião.

As propostas de certificação de irregularidade serão levadas à alta direção responsável pela UAIG demandante para apreciação dos fatos. O encaminhamento do certificado para a apreciação deverá ocorrer com antecedência mínima de 5 dias úteis em relação ao prazo para entrega das peças da CGU ao TCU..

7. ENCAMINHAMENTO DAS PEÇAS DA AUDITORIA

O relatório de auditoria e o certificado devem ser apresentados ao TCU exclusivamente por via eletrônica, juntamente com a matriz dos elementos da responsabilização de agentes do Rol de Responsáveis. O relatório submetido ao TCU deve ser completo, sem aposição de sigilo de qualquer espécie⁶.

Para preenchimento da matriz dos elementos da responsabilização de agentes do Rol de Responsáveis deverá ser utilizado o modelo disponibilizado pelo TCU.

⁴Decisão Normativa nº 172, de 12 de dezembro de 2018, Art. 19, Inciso I, Tribunal de Contas da União.

⁵ Item nº 172, 173, 174 e 175 do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN nº 03/2017 SFC/CGU.

⁶ Acórdão 1195/2018-Plenário: 9.14. determinar à Controladoria-Geral da União que, mesmo em circunstâncias que entenda sensíveis, abstenha-se de apor sigilo, por intermédio de tarjas ou outros meios, à identificação de responsáveis perante o TCU, como ocorrido em relação a sete ocupantes de função de confiança no Sesi/CN mencionados no item 1.1.1.6 do Relatório de Auditoria de Gestão 201407977 (Processo 00190.010837/2014-81).

Será comunicada ao Ministério supervisor, por intermédio da AECI, ou ao órgão de nível hierárquico equivalente a disponibilidade das peças complementares ao relatório de gestão no sistema do TCU.

Encaminhadas as peças ao TCU, a UAIG executora deverá providenciar a publicação do relatório e demais peças, inclusive quanto à aposição de sigilo.

Caso haja a necessidade de revisão de peças do processo de AAC já enviadas ao TCU, a UAIG deve solicitar ao órgão Supervisor das Contas ou ao TCU, conforme o estágio em que o processo esteja, a devolução do processo de prestação de contas pelo sistema do TCU. Com a devolução a UAIG deve realizar os ajustes necessários e a nova apresentação das contas.