



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

# Manual de Auditoria Anual de Contas

(Versão março/2018)

Brasília, março de 2018.

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 – Brasília-DF  
cgu@cgu.gov.br

**Wagner de Campos Rosário**

Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União Substituto

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**

Secretário Federal de Controle Interno

**Gilberto Waller Junior**

Ouvidor-Geral da União

**Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega**

Corregedor-Geral da União

**Claudia Taya**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

**Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle**

**Responsáveis pela atualização**

**(versão março/2018)**

Janaina Lucas Ribeiro

Giane Gomes Nascimento Nakano

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	1
1. CONCEITOS BÁSICOS.....	2
2. RESPONSABILIDADES DOS PARTICIPANTES DA AUDITORIA ANUAL DE CONTAS.....	5
2.1. Servidor integrante de equipe executora de OS .....	6
2.1.1. Elaboração de registros e interação com gestores .....	7
2.2. Coordenador de Equipe executora de OS.....	8
2.2.1. Elaboração de registros e interação com gestores .....	9
2.2.2. Atribuições que merecem atenção especial.....	10
2.3. Supervisor de execução de OS .....	11
2.3.1. Elaboração de registros e interação com gestores .....	12
2.3.2. Atribuições que merecem atenção especial.....	12
2.4. Titular da UCIE.....	13
2.4.1. Elaboração de registros e interação com gestores .....	13
2.4.2. Atribuições que merecem atenção especial.....	14
2.5. Servidor de UCID designado para atividade de avaliação de relatórios .....	15
2.6. Chefe de Divisão da UCID.....	16
2.7. Titular da UCID .....	16
2.8. Diretor da SFC responsável por UCID.....	17
3. NEGOCIAÇÃO DO ESCOPO COM O TCU .....	18
4. REVISÃO DO PLANO DE PROVIDÊNCIAS PERMANENTE .....	19
5. APOIO À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO E DEMAIS PEÇAS PRODUZIDAS PELA UPC.....	20
6. AUDITORIA ANUAL DE CONTAS .....	21
6.1. Planejamento – Pedido de Ação de Controle .....	22
6.2. Planejamento – Execução da Ação de Controle.....	22
6.3. Fase de apuração .....	23
6.3.1. Reunião de abertura.....	23
6.3.2. Trabalho de campo .....	24
6.3.3. Aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria.....	24
6.3.4. Emissão de Solicitação de Auditoria.....	25
6.3.5. Emissão de Notas de Auditoria .....	26
6.3.6. Tratamento dos Processos e Documentos Originais .....	26
6.3.7. Elaboração e emissão de Relatório Preliminar .....	27
6.3.8. Aproveitamento de trabalhos de outras linhas de ação .....	28

6.3.9. Promoção da Reunião da Busca Conjunta de Soluções .....	30
6.3.10. Encerramento da fase de apuração .....	32
6.3.11. Prorrogação de prazo junto ao TCU.....	33
6.4. Emissão do Certificado de Auditoria .....	33
6.4.1. Classificação das constatações .....	35
6.4.2. Produção da “Matriz de Elementos para Caracterização da Responsabilidade de Agentes sobre Falhas ou Irregularidades” .....	35
6.4.3. Elaboração da proposta de Certificado de Auditoria.....	38
6.4.4. Caráter institucional do Certificado .....	40
6.5. Emissão do Parecer do Dirigente do Controle Interno .....	41
6.5.1. Identificação .....	41
6.5.2. Conteúdo .....	42
7. ENCAMINHAMENTO DAS PEÇAS QUE COMPÕEM A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.....	42
7.1. Ao Tribunal de Contas da União.....	42
7.2. À Unidade Prestadora de Contas.....	43
7.3. Encaminhamento de informações após entrega do Processo ao TCU .....	43
8. CONTAS EXTRAORDINÁRIAS .....	43

## INTRODUÇÃO

Este manual tem por objetivo orientar as Unidades de Controle Interno - UCI - quanto à organização, à interlocução interna e externa (gestores) e à forma de execução do processo de contas ordinárias dos gestores dos órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Federal.

O texto neste Manual destina-se exclusivamente aos servidores da CGU, devendo seu uso restringir-se à orientação das práticas e rotinas internas. Não deve ser procedida reprodução de qualquer parte de seu teor junto às unidades prestadoras de contas ou ao público externo, por se tratar de conteúdo de uso específico dos servidores do Controle Interno, com o objetivo de definir internamente as diretrizes e o desenvolvimento das Auditorias Anuais de Contas.

Além deste documento, há outros normativos de leitura obrigatória para a execução das auditorias: o Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno, o Manual de Papéis de Trabalho e a Portaria que orienta a adoção de providências para a publicação de relatórios na *internet*. Na IntraCGU, constam ainda os modelos de documentos que devem ser utilizados no decorrer de todo o processo de Auditoria Anual de Contas.

## 1. CONCEITOS BÁSICOS

Apresentamos aqui conceitos necessários à compreensão dos conteúdos das próximas seções.

- **Ação de controle:** atividade com duração, objetivos e escopo especificados em Ordem de Serviço e executada por Unidade de Controle Interno – UCI.
- **Ativa ou Novo Ativa:** denominação do sistema informatizado usado para o registro da execução de ações de controle e para a elaboração de seus relatórios.
- **Auditoria:** tipo de ação de controle que avalia os processos gerenciais adotados e/ou a gestão dos responsáveis por unidade da administração pública federal, direta ou indireta. Por conta desta definição, o termo “auditoria” é utilizado geralmente para identificar ações realizadas nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, que são, portanto, sujeitos à avaliação de gestão pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCI.
- **Auditoria Anual de Contas– AAC:** auditoria de caráter anual que tem por objetivos: avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo (ou equivalentes) pela unidade auditada; informar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade e destacar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.
- **Controle Interno:** considerando que todo controle administrativo no âmbito de um Estado, de uma entidade ou empresa pode ser definido como “controle interno”, utiliza-se, neste manual, a redação com iniciais maiúsculas, “Controle Interno”, para definir o conjunto das UCI.
- **Controles internos administrativos, controles internos ou mecanismos de controle:** expressões que dizem respeito a todos os controles, inclusive normas internas, procedimentos administrativos e técnicos, rotinas etc., utilizados por órgão ou entidade para organizar a sua gestão e a aplicação de recursos públicos.
- **Coordenador de Equipe:** servidor que é responsável imediato pela interlocução da UCI Executora com a unidade examinada.
- **Fiscalização:** tipo de ação de controle focada nos objetivos de determinado programa de governo, voltada, portanto, para a verificação da existência do objeto; do atendimento às especificações técnicas e legais que devem nortear a execução; da regularidade dos processos de contratação e escolha dos beneficiários e da licitude e fidedignidade das informações apresentadas nas prestações de contas ou equivalentes.

- **Matriz de Achados:** destina-se ao mapeamento e à validação das situações encontradas em campo, das evidências e das causas, bem como das recomendações elaboradas para saneamento dos problemas identificados. Seu conteúdo deve orientar a elaboração do relatório, razão pela qual deve ser discutido com o supervisor dos trabalhos antes da relatoria.
- **Matriz de Escopo:** recurso utilizado pela CGU para registro dos conteúdos que serão abordados na auditoria anual de contas. A Matriz deve ser desenvolvida, de forma preliminar, antes da reunião de ajuste de escopo com o Tribunal, e finalizada para a reunião de abertura da auditoria. A versão final da Matriz deve ser apresentada à alta administração da unidade auditada no início dos trabalhos de campo, juntamente com uma visão geral sobre a forma de execução do trabalho e esclarecimentos sobre as questões relevantes que serão abordadas, de modo a facilitar a compreensão dos gestores a respeito das Solicitações de Auditoria<sup>1</sup>.
- **Matriz de Planejamento:** instrumento instituído pela Orientação DC nº 26, de 08 de agosto de 2016, para auxiliar o planejamento dos trabalhos. Destina-se a registrar os pontos principais de orientação das análises a serem realizadas durante a fase de apuração.
- **Nota de Auditoria – NA:** documento, expedido por UCI Executora e destinado ao dirigente máximo da UPC, que contém registro de constatações acompanhado de recomendações relativas ao saneamento de falhas formais ou de baixa materialidade, ou cuja implementação é urgente e, por esse motivo, prescinde da emissão de relatório.
- **Ordem de Serviço – OS:** documento eletrônico, gerado no Sistema Ativa, que apresenta diretrizes e procedimentos que devem ser executados numa ação de controle.
- **Papéis de trabalho correntes:** conforme o Manual de Papéis de Trabalho, constituem um conjunto de registros e informações suficientes para evidenciar os adequados planejamento e execução dos trabalhos de auditoria, além de servirem como base para as conclusões do relatório; ao contrário dos papéis de natureza permanente, os correntes têm relação direta com o período e com o objeto dos exames.
- **Pasta permanente (da unidade gestora):** pasta, armazenada na rede interna da CGU, contendo informações e dados relativos à unidade gestora, chamados de “papéis de trabalho permanentes”, considerados úteis ao acompanhamento da gestão e à execução de ações de controle. Devem compor essa pasta informações relativas à forma de funcionamento da unidade gestora e ao desempenho dos

---

<sup>1</sup> Até o exercício de 2015 esse documento era denominado “matriz de planejamento”. Contudo sua denominação foi ajustada para que não haja conflito de nomenclatura com a “Matriz de Planejamento” estabelecida na Orientação DC nº 26, de 08 de agosto de 2016.

principais programas de governo (ou equivalentes), o Plano de Providências Permanente, o regimento interno, entre outros.

- **Pedido de Ação de Controle – PAC:** proposta de OS elaborada por UCI Demandante.
- **Período de Campo:** período em que a equipe de auditoria se encontra nas instalações da unidade auditada para a realização dos exames.
- **Plano de Execução (de OS):** papel de trabalho utilizado e arquivado pela equipe de auditoria, contendo informações sobre: servidores responsáveis pela execução da cada procedimento da OS; critérios utilizados para seleção dos itens; quantidade de horas que serão utilizadas em cada procedimento; itens selecionados para exame.
- **Plano de Providências Permanente ou Plano de Providências – PPP:** documento elaborado por unidade integrante da administração federal direta ou indireta, em que constam as recomendações do Controle Interno e as providências adotadas pelos gestores para regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de controle.
- **Solicitação de Auditoria – SA:** expediente utilizado durante a execução de OS de auditoria para solicitar a apresentação de documentos, informações e esclarecimentos.
- **Supervisor de Auditoria:** servidor responsável pela orientação e pelo acompanhamento de todas as etapas: o planejamento, a execução e a elaboração do relatório ou de qualquer outro documento que tenha como finalidade comunicar o resultado da auditoria no âmbito de uma UCI Executora. Mesmo com a delegação, o Titular de UCI Executora continua sendo o principal responsável pela atividade de supervisão e pela atuação dos supervisores.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Trecho Instrução Normativa SFC nº 1, de 6 de abril de 2001 (Anexo, capítulo VII, seção III):  
“5. Supervisão das atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – toda atividade do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal deve ser supervisionada pela chefia ou por servidor a quem a função for formalmente delegada.

I. Responsabilidade de quem dirige a função - o titular da unidade do Sistema de Controle Interno deve supervisionar todas as atividades que envolvem a execução do trabalho, podendo delegar parte das tarefas a supervisores, devendo para isso, estabelecer mecanismos e procedimentos adequados para avaliar a atuação destes supervisores, assegurando-se de que esses possuam conhecimentos técnicos e capacidade profissional suficientes ao adequado cumprimento das atribuições que lhes são conferidas.

II. Supervisão das equipes de trabalho – o servidor do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com atribuições de supervisão, com maior experiência, conhecimentos técnicos e capacidade profissional, deve instruir e dirigir, adequadamente, seus subordinados, no que tange à execução dos trabalhos e ao cumprimento das ordens de serviço, devendo, ainda, contribuir para o desenvolvimento dos seus conhecimentos e capacidade profissional. ”



- **Titular de UCI:** terminologia utilizada neste manual para fazer referência ao responsável direto por uma UCI, ou seja, um Superintendente de Controladoria Regional da União ou um Coordenador-Geral de Auditoria.
- **Unidade acompanhada, auditada, fiscalizada ou examinada:** expressão utilizada para fazer referência à unidade que está sendo acompanhada, auditada ou fiscalizada.
- **Unidade de Controle Interno – UCI:** unidade integrante da estrutura do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
- **UCI Demandante – UCID:** Coordenação-Geral da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC – ou Controladoria-Regional da União quando atua na função de proposição, avaliação e homologação de OS.
- **UCI Executora – UCIE:** Controladoria-Regional da União ou Coordenação-Geral da SFC quando atua como executora de OS. Para as OS executadas no Distrito Federal, as Coordenações-Gerais exercem simultaneamente as funções de UCID e UCIE.<sup>3</sup>
- **Unidade Prestadora de Contas – UPC:** terminologia utilizada pelo TCU e pelo próprio Controle Interno, no âmbito de Auditoria Anual de Contas, para fazer referência a UG selecionada para ser auditada e/ou somente apresentar Relatório de Gestão no exercício.
- **Unidade Gestora – UG:** unidade da administração pública federal sujeita a ação de controle.

## 2. RESPONSABILIDADES DOS PARTICIPANTES DA AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

A Auditoria Anual de Contas é um trabalho realizado eminentemente em equipe. Para que transcorra da forma mais adequada, é fundamental que cada um dos participantes conheça todas as tarefas que lhe cabe realizar. O quadro abaixo reúne os principais aspectos da divisão de tarefas e da atuação complementar entre os servidores e dirigentes quanto à produção de documentos relativos à interação com gestores durante os trabalhos de campo:

---

<sup>3</sup> Exemplificando, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão é, simultaneamente, Demandante e Executora das OS de Auditoria Anual de Contas realizadas na sede do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o mesmo ocorre com a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social no caso das fiscalizações sobre o Programa “Bolsa Família” no Distrito Federal, onde não há Controladoria-Regional da União.

*Quadro 1 – Atuação complementar durante os trabalhos de campo*

<b>Conteúdo</b>	<b>Preparação</b>	<b>Revisão</b>	<b>Avaliação</b>	<b>Assinatura</b>
SA demandando informações, documentos e fotocópias.	Servidor	Coordenador de Equipe	Não se aplica	Coordenador de Equipe
SA demandando manifestação sobre fato.	Servidor	Coordenador de Equipe Supervisor	Não se aplica	Supervisor
NA recomendando providências para o saneamento de falhas formais ou de baixa materialidade.	Servidor	Coordenador de Equipe Supervisor	Titular da UCIE	Supervisor
NA recomendando ressarcimento, suspensão de execução de contratos, pagamentos ou transferências de recursos.	Servidor	Coordenador de Equipe Supervisor Titular da UCIE	Diretor da área	Titular da UCIE

O quadro 2 reúne os principais aspectos da divisão de tarefas e da atuação complementar entre os servidores e dirigentes quanto à certificação dos gestores auditados:

*Quadro 2 – Atuação complementar na deliberação sobre certificação dos gestores auditados*

<b>Conteúdo</b>	<b>Preparação</b>	<b>Revisão</b>	<b>Avaliação</b>
Classificação de constatações	Supervisor	Titular da UCIE	Titular da UCID
Matriz com os elementos essenciais para a responsabilização	Supervisor	Titular da UCIE	Titular da UCID
Certificado de Auditoria	Titular da UCIE		Titular da UCID
Parecer do Dirigente do Controle Interno	Titular da UCID		Diretor da área

Nas subseções seguintes, são abordadas detalhadamente as atribuições e responsabilidades dos servidores e dirigentes das UCI na execução de Auditoria Anual de Contas.

## **2.1. Servidor integrante de equipe executora de OS**

São atribuições e responsabilidades do servidor integrante de equipe executora de OS:

- a. Conhecer os manuais e orientações aplicáveis à OS para a qual foi designado, que devem ser buscados e lidos tão logo o servidor seja informado da sua designação;
- b. Apoiar a elaboração da Matriz de Escopo, da Matriz de Planejamento e do Plano de Execução da OS;
- c. Elaborar a Matriz de Achados;
- d. Ler a íntegra da OS e dos procedimentos sob sua responsabilidade direta antes do período de campo, de modo a solucionar tempestivamente as dúvidas eventualmente existentes;
- e. Em observância à Lei 8.112/1990, art. 116, cumprir fielmente as normas e manuais relativos à ação de controle e os comandos da OS e dos procedimentos que a integram;
- f. Cumprir as decisões tomadas pela UCIE na fase de planejamento, quanto ao escopo da OS, aos prazos de execução e ao método de seleção de itens, comunicando tempestivamente ao Coordenador de Equipe as situações em que tal cumprimento seja inviável;
- g. Quando considerar necessário ampliar o número de itens analisados para o cumprimento da OS e/ou considerar que cabe estender o período de execução de determinado esforço para além do inicialmente previsto, informar ao Coordenador da Equipe as razões e solicitar a retificação do Plano de Execução; no caso de alteração impactar o cumprimento de prazo, as razões devem ser, ainda que sumariamente, apresentadas por escrito;
- h. Atender às solicitações do Coordenador de Equipe e prestar-lhe esclarecimentos sobre o andamento dos trabalhos, sobretudo quanto às dificuldades que possam levar ao descumprimento de prazos.

### **2.1.1. Elaboração de registros e interação com gestores**

No âmbito da elaboração de registros e da interação com gestores, o servidor tem as seguintes atribuições:

- a. Elaborar as Solicitações de Auditoria relativas à execução dos procedimentos sob sua responsabilidade, entregando ao Coordenador de Equipe arquivo eletrônico editável (formato “doc”, “docx” ou “rtf”), para que esse possa proceder aos ajustes necessários antes da impressão e assinatura;
- b. Em cumprimento ao *Manual de Papéis de Trabalho* e demais normas vigentes, elaborar, selecionar, organizar e registrar no Sistema Ativa os papéis de trabalho que evidenciem a execução dos procedimentos sob sua responsabilidade e lastreiem os registros elaborados;

- c. Observar as orientações do *Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno* e cuidar para que os registros sob sua responsabilidade estejam suportados por evidências suficientes e adequadas, prestando os esclarecimentos solicitados pelo Coordenador de Equipe e pelo Supervisor, quanto aos procedimentos executados e promovendo as correções necessárias;
- d. Na elaboração de SA e NA, utilizar modelo aplicável à ação de controle, divulgado na *intranet* da CGU;
- e. Participar das reuniões agendadas pelo Coordenador da Equipe e pelo Supervisor para discussão dos registros da OS e do conteúdo do relatório;
- f. Participar da Reunião de Busca Conjunta de Soluções ajudando a dar o devido tratamento às informações e argumentos apresentados pelos gestores, mas alertando sobre a necessidade de encaminhamento de documentos e manifestações escritas para a apreciação da equipe.

## **2.2. Coordenador de Equipe executora de OS**

O Coordenador de Equipe, indicado pelo Supervisor e designado pelo Titular da UCIE, deve, preferencialmente, ser um servidor que atenda aos seguintes requisitos:

- a. Conhecimento da íntegra deste manual, do *Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno* e das demais orientações sobre Auditoria Anual de Contas;
- b. Experiência, como membro de equipe, na execução de auditoria;
- c. Histórico profissional de responsabilidade e disciplina, sobretudo quanto ao cumprimento de compromissos e prazos;
- d. Capacidade para liderar a execução da OS e representar a CGU nas interlocuções junto à unidade examinada.

Além das atribuições e responsabilidades do servidor integrante de equipe executora de OS, cabe ao Coordenador de Equipe:

- a. Estar informado sobre o desempenho da unidade auditada no cumprimento das suas responsabilidades quanto à gestão e/ou execução de programas de governo (ou equivalentes);
- b. Conhecer a íntegra do Plano de Providências Permanente da unidade examinada;
- c. Elaborar, junto com a equipe e o Supervisor, Plano de Execução da OS, definindo etapas e prazos intermediários, tendo em vista o cumprimento dos prazos da UCIE junto à UCID;

- d. Elaborar, com a equipe e o Supervisor, a versão final da Matriz de Escopo e fazer uso deste documento para dar transparência à unidade auditada sobre a Auditoria Anual de Contas;
- e. Elaborar, com a equipe e o Supervisor, a Matriz de Planejamento e fazer uso deste documento para orientar as principais análises a serem realizadas;
- f. Orientar a equipe quanto à elaboração da Matriz de Achados;
- g. Estimular e orientar os demais integrantes da equipe quanto ao cumprimento da Matriz de Planejamento e do Plano de Execução da OS, alertando o Supervisor sobre situações em que haja necessidade de intervenção superior;
- h. Informar ao Supervisor sobre as situações em que, apesar do seu esforço de orientação aos membros da equipe, ocorra descumprimento da OS, dos comandos dos procedimentos ou negligência quanto ao exame dos itens selecionados na Matriz de Planejamento e no Plano de Execução;
- i. Adotar as providências necessárias à autuação do processo relativo aos papéis de trabalho;
- j. Em cumprimento às orientações do *Manual de Papéis de Trabalho*, registrar, no Sistema Ativa, os papéis de trabalho de natureza geral, como SA e NA que emitir, bem como providenciar sua organização;
- k. Solicitar a intervenção do Supervisor sempre que esta seja necessária para assegurar o cumprimento das normas internas e a segurança da equipe executora;
- l. Quando o cumprimento da OS depender de veículos, diárias e passagens, apresentar ao Supervisor proposta para o uso eficiente desses recursos.

### **2.2.1. Elaboração de registros e interação com gestores**

No âmbito da elaboração de registros e da interação com gestores, o Coordenador de Equipe tem as seguintes atribuições:

- a. Manter interlocução com a unidade examinada e atender com presteza seus servidores e dirigentes, sobretudo quanto aos questionamentos e esclarecimentos relativos aos trabalhos de campo e às Solicitações de Auditoria;
- b. Revisar e submeter ao Supervisor as Solicitações de Auditoria que comuniquem, total ou parcialmente, conteúdos de registros, ou que instem a unidade examinada a apresentar manifestação;
- c. Emitir as Solicitações aplicáveis à OS, exceto aquelas cuja emissão caiba ao Supervisor;

- d. Sempre que necessário, orientar os membros da equipe quanto à aplicação do *Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno* e à ordem de apresentação dos registros, de modo que não haja conteúdos repetidos, contraditórios ou cuja apresentação ocorra numa ordem inconveniente à compreensão dos registros;
- e. Acompanhar tempestivamente a evolução das entregas e das análises realizadas pela equipe de auditoria, a fim de avaliar a conformidade, a suficiência e a adequação das evidências obtidas com a opinião da equipe. O Coordenador deve comunicar à equipe os pontos em que identificar opinião incorreta, ou quando não houver entendimento consolidado sobre o tema, e ao supervisor os casos em que não houver consenso;
- f. Avaliar os conteúdos dos registros que compõem o relatório, comunicando sua avaliação aos membros da equipe, para que possam discutir e buscar o consenso;
- g. Nos casos em que não ocorra consenso quanto à redação de registro, apresentar proposta de redação ao Supervisor, baseada nas orientações do *Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno*, para subsidiar decisão da UCIE sobre o conteúdo a ser encaminhado para avaliação da UCID;
- h. Alertar imediatamente o Supervisor sobre situações de risco de prejuízo;
- i. Certificar-se de que os papéis de trabalho que sustentam os achados de auditoria estão organizados e devidamente arquivados no sistema Ativa e no processo de papéis de trabalho.

### **2.2.2. Atribuições que merecem atenção especial**

São atribuições que merecem especial atenção do Coordenador de Equipe:

- a. Viabilizar e participar do primeiro contato presencial da equipe com a unidade auditada, informando a metodologia de realização dos trabalhos e o papel das Solicitações de Auditoria e disponibilizando seu e-mail e contatos telefônicos institucionais para dirimir quaisquer dúvidas;
- b. Ao tomar conhecimento de constatações que apontem prejuízo para a administração pública, comunicar imediatamente ao Supervisor e verificar se as evidências colhidas são suficientes. Havendo carência de evidências e/ou necessidade de novos exames, discutir com a equipe e o Supervisor as providências a serem adotadas, inclusive quanto à eventual revisão da Matriz de Planejamento e do Plano de Execução;

- c. Acompanhar a equipe de auditoria durante todo o período de apuração, fazendo-se presente, impreterivelmente, nos momentos de interação com os gestores, especialmente em reuniões, entrevistas e testes de observância.

### **2.3. Supervisor de execução de OS**

Ressalvadas situações excepcionais e devidamente justificadas, o Titular da UCIE deve designar como Supervisor um ocupante de cargo em comissão (Chefe de Divisão, Chefe de Serviço, etc.). Na ausência de delegação formal, todas as atribuições e responsabilidades do Supervisor, listadas abaixo, cabem ao Titular da UCIE:

- a. Estar informado sobre o desempenho da unidade auditada no cumprimento das suas responsabilidades quanto à gestão e/ou execução de programas de governo (ou equivalentes);
- b. Conhecer a íntegra do Plano de Providências Permanente da unidade examinada;
- c. Indicar o Coordenador de Equipe, para que possa ser designado pelo Titular da UCIE;
- d. Estabelecer prazos intermediários, no intuito de viabilizar o cumprimento dos prazos que competem à UCIE;
- e. Apoiar o Coordenador de Equipe no cumprimento das suas atribuições e responsabilidades, sobretudo em situações de conflito, adotando uma postura firme quanto à necessidade do cumprimento dos comandos da OS e dos procedimentos, bem como das normas aplicáveis à ação de controle;
- f. Verificar a adequação da Matriz de Planejamento e do Plano de Execução, inclusive quanto ao método de seleção de itens, e aprová-lo quando compatível com o conteúdo da OS e dos procedimentos de execução obrigatória;
- g. Aprovar, junto com o Coordenador de Equipe, a Matriz de Planejamento e o Plano de Execução da OS e Matriz de Achados;
- h. Periodicamente, no mínimo uma vez por semana, manter contato com o Coordenador de Equipe para verificar o cumprimento do estabelecido no Plano de Execução e eventuais necessidades de ajustes nos prazos estabelecidos e/ou no método de seleção de itens;
- i. Zelar pelo uso eficiente dos recursos logísticos da CGU, sobretudo veículos, diárias e passagens, decidindo com apoio nas informações e na proposta do Coordenador de Equipe;
- j. Assegurar-se da adequada atuação do Coordenador de Equipe.

### **2.3.1. Elaboração de registros e interação com gestores**

No âmbito da elaboração de registros e da interação com gestores, o Supervisor tem as seguintes atribuições:

- a. Revisar e aprovar as Solicitações de Auditoria que lhe sejam submetidas pelo Coordenador de Equipe, assinando aquelas cuja emissão seja de sua competência;
- b. Apoiar o titular da UCIE na revisão do Relatório Preliminar, antes do seu encaminhamento para avaliação da UCID;
- c. Sempre que possível, participar dos momentos de interlocução entre a UCIE e a unidade examinada;
- d. Alertar o Titular da UCIE sobre os registros que apontem prejuízo para a administração pública, informando o número da OS e da constatação;
- e. Nos casos de risco de prejuízo, solicitar ao Coordenador de Equipe que elabore minuta de NA e submetê-la à revisão do Titular da UCIE;
- f. Avaliar e, após revisão do Titular da UCIE, encaminhar à UCID, versão preliminar de NA cuja emissão, em função do seu conteúdo e/ou da abrangência, dependa de avaliação da UCID (nos casos em que a NA recomendar ressarcimento, suspensão de execução de contratos, pagamentos ou transferências de recursos);
- g. Assinar as NA que recomendem providências para o saneamento das falhas formais ou de baixa materialidade;
- h. Viabilizar e participar ativamente da Reunião de Busca Conjunta de Soluções. Para isso, é necessário estar inteirado de todos os registros que compõem o relatório, de forma a prestar apoio técnico à equipe, se necessário; elaborar e assinar registro de realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções, conforme modelo divulgado na *intranet* da CGU.

### **2.3.2. Atribuições que merecem atenção especial**

São atribuições que merecem especial atenção do Supervisor:

- a. Realizar a classificação das constatações de acordo com os critérios estabelecidos na subseção 6.4.1 deste manual;
- b. Elaborar a matriz com os elementos essenciais para atribuir responsabilidade por falha ou irregularidade, conforme orientações da subseção 6.4.2;



- c. Avaliar a suficiência das evidências registradas e guardadas como papéis de trabalho, buscando soluções junto à equipe executora em caso de fragilidade;
- d. Ao tomar conhecimento de constatações que apontem prejuízo para a administração pública e/ou possam ser arroladas como base para certificação irregular, comunicar imediatamente ao Titular da UCIE, a fim de que este possa, com base na sua experiência e no conhecimento sobre a unidade, contribuir para a análise e adotar as providências cabíveis.

## **2.4. Titular da UCIE**

Na execução de ação de controle, são atribuições e responsabilidades do Titular da UCIE:

- a. Estar informado sobre o desempenho da unidade auditada no cumprimento das suas responsabilidades quanto à gestão e/ou execução de programas de governo (ou equivalentes);
- b. Conhecer a íntegra do Plano de Providências Permanente da unidade examinada;
- c. Designar o Supervisor e o Coordenador de Equipe;<sup>4</sup>
- d. Estabelecer prazos intermediários, como, por exemplo, de respostas às SA, no intuito de viabilizar o cumprimento dos prazos que competem à UCIE;
- e. Assegurar a participação do Supervisor no planejamento da OS;
- f. Apoiar o Supervisor no cumprimento das suas atribuições e responsabilidades, sobretudo em situações de conflito, adotando uma postura firme quanto à necessidade do cumprimento dos comandos da OS e dos procedimentos, bem como das normas aplicáveis à ação de controle;
- g. Nos casos em que não houver consenso entre equipe e Supervisor, decidir sobre o teor de documentos cuja expedição seja de competência da UCIE e independa de avaliação da UCID.

### **2.4.1. Elaboração de registros e interação com gestores**

No âmbito da elaboração de registros e da interação com gestores, o Titular da UCIE tem as seguintes atribuições:

---

<sup>4</sup> Caso seja necessário, o Supervisor pode atuar simultaneamente como Coordenador de Equipe.

- a. Revisar o Relatório Preliminar, com especial atenção para as “falhas graves”, antes do seu encaminhamento para avaliação da UCID;
- b. Avaliar a suficiência das evidências das constatações classificadas como “falha grave” pelo Supervisor, buscando soluções junto ao Supervisor e à equipe executora em caso de fragilidade;
- c. Informar ao Titular da UCID os números das OS e as constatações que apontem prejuízo para a administração pública;
- d. Revisar e aprovar as NA que, conforme orientações deste manual, possam ser expedidas sem avaliação da UCID;
- e. Nos casos de risco de prejuízo comunicados por meio de NA, submeter a minuta à aprovação do Diretor da área;
- f. Após avaliação do Diretor da área, assinar as NA que recomendem ressarcimento, suspensão de execução de contratos, pagamentos ou transferências de recursos;
- g. Assegurar a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções e que o encontro ocorra com a participação do Supervisor;
- h. Em caso de impedimento do Supervisor, participar da Reunião de Busca Conjunta de Soluções;
- i. Em caso de divergência entre equipe e Supervisor, decidir sobre o conteúdo da versão do Relatório Preliminar a ser encaminhada para avaliação da UCID;
- j. Nos casos em que não houver consenso entre UCIE e UCID sobre o teor de documentos cuja avaliação caiba à UCID e cuja expedição caiba à UCIE, cumprir as decisões definitivas, comunicadas pelo Diretor da respectiva área da SFC;

#### **2.4.2. Atribuições que merecem atenção especial**

São atribuições que merecem especial atenção do Titular da UCIE:

- a. Aprovar a Matriz de Escopo preliminar a ser utilizada em reunião de ajuste de escopo com o TCU, assim como a versão final que será utilizada para a auditoria e apresentada na reunião de abertura dos trabalhos;
- b. Revisar e aprovar a classificação das constatações e a Matriz de elementos essenciais para a responsabilização de agentes, antes do encaminhamento para avaliação da UCID;

- c. Elaborar proposta de Certificado de Auditoria, cumprindo as orientações da subseção 6.4 deste manual;
- d. Se a unidade auditada for empresa estatal ou autarquia sediada na unidade da federação em que está localizada a UCIE, participar da Reunião de Busca Conjunta de Soluções;
- e. Comunicar imediatamente ao Titular da UCID os fatos constatados que possam ser arrolados como base para certificação irregular.

## **2.5. Servidor de UCID designado para atividade de avaliação de relatórios**

São atribuições e responsabilidades do servidor de UCID designado para atividade de avaliação:

- a. Conhecer a íntegra deste manual e das demais orientações aplicáveis à OS;
- b. Conhecer a íntegra dos procedimentos contidos na OS;
- c. Cumprir e verificar o cumprimento do *Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno*;
- d. Avaliar se as informações registradas no Sistema Ativa são suficientes para comprovar o cumprimento da OS, solicitando, quando necessário, informações complementares à UCIE;
- e. Verificar se os registros do tipo “constatação” estão fundamentados em papéis de trabalho suficientes, adequados e pertinentes. Dedicar especial atenção aos registros classificados como falhas graves e à atitude do gestor descrita no campo causa;
- f. Verificar, entre os papéis de trabalho inseridos no Sistema Ativa, a existência de documentação comprobatória da realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, comunicando a pendência, quando houver, ao Chefe de Divisão responsável pela homologação da OS;
- g. Opinar sobre o cumprimento dos parâmetros previamente definidos para a elaboração do relatório, por meio de correspondência eletrônica, telefonema ou videoconferência, alertando o Chefe de Divisão responsável pela homologação da OS sobre situações relativas à avaliação que, pela sua complexidade ou gravidade, merecem discussão no âmbito da UCID antes da apresentação de posicionamento à UCIE. Entre outros casos julgados pertinentes, deverão ser consideradas as ocorrências de falhas graves que importarão em certificação irregular;
- h. Participar da avaliação das NA submetidas à apreciação da UCID.

## **2.6. Chefe de Divisão da UCID**

São atribuições e responsabilidades do Chefe de Divisão de UCID:

- a. Cumprir e verificar o cumprimento do *Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno*;
- b. Orientar a atuação de servidor responsável pela avaliação;
- c. Quando necessárias à decisão sobre homologação da OS, solicitar informações complementares ao Supervisor;
- d. Avaliar atentamente os registros que, pela sua complexidade ou gravidade, mereçam discussão no âmbito da UCID antes da apresentação de posicionamento à UCIE;
- e. Apoiar o Titular da UCID no exercício das suas atribuições, sobretudo nas seguintes:
  - Avaliação da suficiência das evidências dos registros classificados como “falha grave” pela UCIE;
  - Avaliação da classificação das constatações, da Matriz dos Elementos Essenciais para Atribuir Responsabilidade por Falha ou Irregularidade e do Certificado de Auditoria;
- f. Caso não conste no Sistema Ativa, solicitar a inserção de documentação comprobatória da realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções ou o esclarecimento sobre as razões de não realização do encontro.

## **2.7. Titular da UCID**

Na execução de ação de controle, o Titular da UCID tem as seguintes atribuições e responsabilidades:

- a. Avaliar a classificação das constatações, a Matriz de elementos essenciais para a responsabilização e o Certificado de Auditoria;
- b. Avaliar a pertinência do conteúdo dos registros classificados como “falha grave” pela UCIE;
- c. Avaliar a suficiência das evidências dos registros classificados como “falha grave” pela UCIE;

- d. Estabelecer prazos intermediários, sobretudo quanto à atividade de avaliação de relatórios, no intuito de viabilizar o cumprimento dos prazos que competem à UCID;
- e. Avaliar e submeter à aprovação do Diretor da área responsável pela unidade auditada as minutas de NA que contenham recomendações sobre ressarcimento, suspensão de instrumentos contratuais, pagamentos ou transferências de recursos;<sup>5</sup>
- f. Coordenar a atividade de avaliação realizada no âmbito da UCID, discutindo os conteúdos mais complexos com os envolvidos;
- g. Nos casos em que não houver consenso entre UCIE e UCID sobre avaliação de relatório e homologação da OS, levar a controvérsia ao conhecimento do Diretor da área;
- h. Em caso de descumprimento de OS por UCIE, informar ao Diretor da área para que tome as devidas providências, conforme alínea “d” do item 2.8;
- i. Comunicar imediatamente ao Diretor da área os fatos constatados que possam ser arrolados como base para certificação irregular, a fim de que esse adote as providências cabíveis.

## **2.8. Diretor da SFC responsável por UCID**

Na execução de Auditoria Anual de Contas, o Diretor da SFC responsável pela UCID tem as seguintes atribuições e responsabilidades:

- a. Emitir o Parecer do Dirigente do Controle Interno;
- b. Manter o Secretário Federal de Controle Interno informado sobre as situações de descumprimento de OS e prazos;
- c. Com base em consulta ao Secretário Federal de Controle Interno e suas diretrizes:
  - Em caso de ausência de consenso entre UCIE e UCID sobre o teor de documentos cuja avaliação caiba à demandante, comunicar a decisão definitiva da SFC às UCI envolvidas;
  - Aprovar ou desaprovar as minutas de NA que contenham recomendações sobre ressarcimento, suspensão de execução de contratos, pagamentos ou transferências de recursos.

---

<sup>5</sup> As orientações mencionadas neste item constam na subseção 6.3.5.

### 3. NEGOCIAÇÃO DO ESCOPO COM O TCU

A Auditoria Anual de Contas é um instrumento essencial para o apoio ao controle externo mencionado no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal. Todavia, pode ter escopo diferente daquele sugerido anualmente em Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União – TCU – e deve ter seu planejamento e sua metodologia definidos pelo próprio Controle Interno.

Desde 2012, o TCU tem optado pela flexibilidade quanto às suas demandas, passando a “pactuar” com as unidades da CGU o escopo das Auditorias Anuais de Contas.

Considerando que a negociação do escopo com o TCU é determinante para as demais fases de planejamento e execução de uma Auditoria Anual de Contas, devem ser observadas, nos diálogos com o Tribunal, as seguintes orientações:

- a. Os servidores da UCI responsável por realizar o acordo com o TCU deverão, previamente à reunião, elaborar uma minuta da Matriz de Escopo contendo os itens/temas que a equipe está planejando incluir na Auditoria Anual de Contas. O objetivo dessa minuta é garantir à equipe maior embasamento para a definição do escopo;
- b. Independentemente de o TCU definir, internamente, que quer negociar o escopo de forma “centralizada” (sem a participação de suas representações nos estados) ou “descentralizada” (delegada a suas representações), as UCI devem buscar uma posição compartilhada, ou seja:
  - nos casos em que o TCU busque a discussão “centralizada”, as UCID devem consultar as UCIE para subsidiar a condução da negociação;
  - nos casos em que o Tribunal busque a discussão “descentralizada”, as UCIE devem submeter suas propostas às UCID;
- c. Caso a UCID considere necessário estabelecer um mesmo escopo para várias unidades a serem auditadas nos estados, caberá à Coordenação-Geral elaborar proposta e apresentá-la às Regionais. Caso haja discordância entre UCID e UCIE sobre a definição do escopo, a Direção da área responsável decidirá a respeito;
- d. A inclusão de temas finalísticos (ou seja, relativos à gestão dos programas de governo)<sup>6</sup> ou de especificidades de interesse do Tribunal deve ter como contrapartida a redução de demandas que, do ponto de vista do Controle Interno, estejam exauridas em seu potencial de geração de informações úteis à gestão

---

<sup>6</sup> A expressão “programa de governo” é tratada aqui não somente como “programa orçamentário”, mas como representação das políticas públicas lastreadas ou não em recursos da Lei Orçamentária Anual. Ou seja, um compromisso governamental sem dotação orçamentária específica pode, para fins de atuação do Controle Interno, ser considerado um “programa de governo”.

governamental ou não possam ser trabalhadas de forma qualificada nas condições de uma Auditoria Anual de Contas;

- e. No caso de nova UPC, na qual será realizada a primeira auditoria anual de contas, recomenda-se a pactuação de um escopo reduzido com o TCU, compatível com a força de trabalho disponível, e que possa ser trabalhado de forma eficiente e eficaz durante a auditoria anual de contas, levando-se em conta a ausência de um histórico sobre a unidade auditada;
- f. As UCI devem incluir nas suas pautas de negociação somente programas (ou equivalentes) e/ou temas sobre os quais tenham, por conta da execução de relevante volume de OS no exercício ou da realização de trabalhos de resultado significativo, convicção de que poderão emitir avaliação qualificada nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas; e
- g. É possível a utilização de resultados de trabalhos executados pelas Auditorias Internas (Audin) para subsidiar a auditoria anual de contas, bem como podem ser realizadas auditorias conjuntas/compartilhadas com essas Unidades para atingir tal finalidade.

#### **4. REVISÃO DO PLANO DE PROVIDÊNCIAS PERMANENTE**

A primeira etapa de interação e diálogo entre os representantes das UPC e o órgão de controle interno acontece por meio da Revisão do Plano de Providências Permanente. Os avanços obtidos ou aspectos relevantes ainda não tratados, que tenham impacto na gestão, deverão ser apresentados ou esclarecidos no relatório de gestão, ou ainda observados na auditoria do exercício objeto da prestação de contas.

Para tanto, o Plano de Providências Permanente deverá ser continuamente atualizado com as recomendações que venham a ser emitidas pelo Controle Interno e tenham como destinatárias as unidades prestadoras de contas sujeitas ao rito de contas anuais. As UPC deverão ser instadas a encaminhar informações, documentos e manifestações à UCIE tão logo sejam implementadas as providências recomendadas no Plano.

O acompanhamento do PPP, que inclui todas as manifestações dos gestores e posicionamentos do OCI, será realizado por meio do Sistema Monitor para aquelas unidades que se encontram habilitadas no sistema.

Cabe às equipes responsáveis pela UPC, nas Coordenações-Gerais, e aos interlocutores nos Núcleos de Ação de Controle, nas CGU Regionais:

- a. Recepcionar as manifestações apresentadas pela UPC quanto ao atendimento às recomendações constantes do Plano de Providências Permanente, efetuando o posicionamento do OCI;

- b. Acompanhar, utilizando o Sistema Monitor, as providências implementadas e/ou a serem implementadas e o prazo limite para implementação que constarão do Plano de Providências Permanente;
- c. Realizar exames complementares, caso os encaminhamentos de informações ou documentos enviados pela UPC necessitem de aprofundamento, por intermédio de OS específica;
- d. Realizar o balanço contínuo do Plano de Providências Permanente apresentado pela unidade prestadora de contas a fim de subsidiar sua revisão conjunta.

O acompanhamento do PPP deve ser feito de modo contínuo, sendo que, a UCIE efetuará revisão desse plano, verificando as recomendações nele consignadas ainda não atendidas, com a finalidade de comunicar o resultado das análises realizadas e discutir com a UPC as medidas preventivas e corretivas pendentes e as novas ações a serem implementadas. Essa revisão conjunta do plano ocorrerá por intermédio de reunião de acompanhamento com a UPC, preferencialmente com a participação do seu dirigente máximo, acompanhado dos colaboradores cuja presença ele entender ser necessária, e do Coordenador-Geral ou Chefe da Regional, no caso das Unidades Regionais da CGU. As reuniões de acompanhamento do plano de providências permanente deverão ser registradas em memória de reunião, conforme modelo disponibilizado na *intranet*.

As UCIE e as UCID devem manter interlocução constante a fim de continuamente reavaliarem a estratégia e o escopo do acompanhamento a ser feito por intermédio do Plano de Providências Permanente.

## **5. APOIO À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO E DEMAIS PEÇAS PRODUZIDAS PELA UPC**

O Apoio à Elaboração do Relatório de Gestão e demais peças produzidas pela UPC constitui a segunda etapa de interação e diálogo entre os representantes das UPC e o órgão de controle interno.

As UPC poderão solicitar o apoio do órgão de controle interno no sentido de dirimir dúvidas sobre a elaboração das peças sob sua responsabilidade.

As UPC também poderão encaminhar em meio eletrônico seus relatórios de gestão, em versão preliminar, para a UCIE antes do encaminhamento definitivo ao TCU, se desejarem suporte e orientação quanto à elaboração do relatório. Caberá a UCIE fazer a análise pontual de itens previamente indicados pela UPC, não sendo, neste momento, responsável por validar as informações prestadas pelo gestor.



## 6. AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

A Auditoria Anual de Contas constitui a terceira etapa de interação e diálogo entre os representantes das Unidades Prestadoras de Contas e o Órgão de Controle Interno.

Nas auditorias anuais de contas, o Controle Interno busca atingir os seguintes objetivos:

- Avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo (ou equivalentes) pela unidade auditada;
- Identificar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade;
- Relatar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas que deverão ser adotadas, aquelas que se encontram em andamento, além das que estão previstas.

Além disso, o Controle Interno também considera a auditoria anual de contas como uma oportunidade para:

- **Identificar riscos** decorrentes de fragilidades nos controles administrativos;
- A partir da interação com os gestores, **propor providências** para a eliminação e/ou redução dos riscos detectados;
- Fortalecer a transparência dos órgãos e das entidades do Poder Executivo Federal.

Os principais passos da auditoria anual, vinculados à estrutura normativa das prestações de contas anuais, constam descritos no quadro 3:

*Quadro 3 – Sequência de eventos previstos para a execução de Auditoria Anual de Contas*

Unidade	Evento
UCIE	Planejamento da execução da auditoria, considerando o Plano de Providências da unidade que será auditada.
UCIE	Consulta ao sítio eletrônico do TCU para verificação e posterior análise das peças enviadas pela unidade a ser auditada: Relatório de Gestão e peças complementares.
UCIE	Envio do Ofício de Apresentação ao dirigente máximo da UPC.
UCIE	Reunião de abertura.
UCIE	Aplicação dos procedimentos contidos na OS.
UCIE	Encaminhamento de Solicitações de Auditoria demandando manifestações da unidade auditada sobre os fatos constatados em campo.
UCIE	Inserção de Relatório Preliminar no Sistema Ativa (transação “Relatório Preliminar”) e seu encaminhamento para avaliação da UCID.
UCID	Manifestação de posicionamento sobre o Relatório Preliminar (Sistema Ativa, transação “Histórico de Relatório Preliminar”).
UCIE	Envio do Relatório Preliminar à unidade auditada.
UCIE	Promoção da Reunião de Busca Conjunta de Soluções.
UCIE	Recepção de manifestações da unidade auditada sobre o Relatório Preliminar.
UCIE	Conclusão da OS, com informação à UCID sobre eventuais alterações procedidas no relatório.
UCID	Homologação da OS.
UCID	Encaminhamento do Relatório de Auditoria, Certificado e Parecer ao Ministro Supervisor.

<b>Unidade</b>	<b>Evento</b>
UCIE	Encaminhamento de ofício à unidade auditada comunicando a disponibilização do Relatório de Auditoria, do Certificado de Auditoria e do Parecer no sistema e-Contas
UCIE	Recebimento do Plano de Providências Permanente atualizado pela unidade auditada.
UCID	Publicação do Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer.

### **6.1. Planejamento – Pedido de Ação de Controle**

No planejamento das ações de Auditoria Anual de Contas devem ser consideradas as seguintes orientações:

- a. A redação do campo “Ação Solicitada” e a seleção de procedimentos do PAC devem considerar o escopo “pactuado” com o TCU;
- b. Na seleção de procedimentos, deve ser considerado, ainda, o rol indicado no Plano de Auditoria do exercício, divulgado na intranet da CGU;
- c. O cronograma dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas estabelecido no Plano Operacional deve ser respeitado, sob pena de comprometer o prazo de disponibilização das peças ao TCU;
- d. A ata de ajuste de escopo, entre OCI e TCU, das auditorias deve ser anexada ao PAC, a fim de garantir sua observância pelos membros da equipe, mesmo que não tenham participado do planejamento preliminar da ação de controle.

### **6.2. Planejamento – Execução da Ação de Controle**

Antes do início da fase de apuração, no planejamento da execução, devem ser observadas, além das orientações da OS específica, as seguintes:

- a. Elaborar, de acordo com modelos divulgados na intranet, e, preferencialmente, em conjunto com toda a equipe de auditoria, a Matriz de Planejamento, o Plano de Execução e a versão final da Matriz de Escopo;
- b. A Matriz de Escopo, a ser apresentada no início dos trabalhos para a direção da unidade auditada, deve conter: os conteúdos a serem analisados na AAC; as razões para a seleção desses conteúdos e o detalhamento do que será abordado (de acordo com a Decisão Normativa do TCU, quando for o caso);
- c. O Plano de Execução deve prever: os temas a serem analisados na AAC; os procedimentos que sustentarão as análises; os servidores responsáveis pela execução de cada um dos procedimentos; a quantidade de horas estimada para a sua execução; os itens selecionados e os critérios utilizados para a seleção dos itens. Dentro do volume de horas para a execução da OS, devem ser computadas as atividades relacionadas à interlocução com gestores e à revisão do Relatório de Auditoria Anual de Contas.;
- d. Consultar trabalhos anteriores realizados na unidade examinada a fim de identificar incidentes que tenham impacto na avaliação da gestão, mesmo que

envolvam responsáveis não arroláveis ou ocorridas fora do período de abrangência das contas em análise, mas tenham possíveis reflexos no julgamento da gestão dos responsáveis arrolados;

- e. A equipe deve estudar os procedimentos constantes na OS, a fim de discutir, com o coordenador e supervisor do trabalho, possíveis adaptações destes em função da estrutura da unidade examinada, contatando a Coordenação-Geral proponente do procedimento em caso de eventuais dúvidas de operacionalização;
- f. Preparar as amostras de auditoria, realizando consulta nos sistemas estruturantes da Unidade, conforme o caso.

### **6.3. Fase de apuração**

A fase de apuração é iniciada com o encaminhamento de ofício de apresentação, elaborado conforme modelo disponibilizado na *intranet*, ao dirigente da unidade auditada informando:

- a. Natureza e objetivos da ação de controle;
- b. Nomes do Supervisor, do Coordenador e dos integrantes da equipe de auditoria;
- c. Data em que a equipe se apresentará na unidade auditada;
- d. Necessidade de uso de espaço da auditada pela equipe;
- e. Período previsto para a presença física dos servidores da CGU na unidade auditada;
- f. Recursos e/ou apoio logístico que devem ser disponibilizados pela unidade auditada.

#### **6.3.1. Reunião de abertura**

Na data e horário agendados pelo Supervisor da auditoria, os quais devem ser comunicados pelo ofício de apresentação, deve ocorrer a reunião de abertura dos trabalhos com o objetivo de:

- a. Apresentar a equipe de auditoria;
- b. Apresentar à direção da unidade auditada uma visão geral sobre a forma de execução da Auditoria Anual de Contas;
- c. Prestar esclarecimentos sobre as questões relevantes que serão abordadas;

- d. Apresentar a versão final da Matriz de Escopo;
- e. Destacar a necessidade de a unidade auditada atender às Solicitações de Auditoria dentro do prazo fixado;
- f. Solicitar que seja designado formalmente um interlocutor com acesso às subunidades organizacionais abrangidas pela auditoria, para atender às demandas do trabalho de auditoria;
- g. Solicitar colaboração na viabilização de entrevistas e outros procedimentos que envolvam questionamentos presenciais;
- h. Informar que cabe à unidade auditada coletar manifestações, justificativas e esclarecimentos individuais de servidores e gestores que sejam responsáveis por fatos apontados em Solicitação de Auditoria, inclusive os que não estejam mais em exercício na unidade;
- i. Informar que cabe à unidade auditada encaminhar aos gestores que não atuam mais na UPC excerto do relatório preliminar contendo constatações que lhes dizem respeito, para que tomem ciência e, caso queiram, apresentem novas considerações.

### **6.3.2. Trabalho de campo**

Após a ocorrência da reunião de abertura, a equipe de auditoria estará apta a iniciar o trabalho de campo, no qual aplicará os procedimentos contidos na Ordem de Serviço; analisará as amostras selecionadas; emitirá Solicitações de Auditoria demandando manifestações da unidade auditada sobre os fatos constatados ou solicitando o envio de novos documentos, quando necessário; emitirá Notas de Auditoria, se necessário; e iniciará a elaboração dos registros (constatações, informações e análises).

### **6.3.3. Aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria**

Objetivando uma análise sistemática da gestão das unidades examinadas, a equipe de auditoria deve fazer uso dos procedimentos elencados no respectivo plano de auditoria.

Procedimentos de auditoria são o conjunto de verificações e averiguações previstas num programa de auditoria, que permite obter evidências suficientes e adequadas para analisar as informações necessárias à formulação e fundamentação da opinião por parte do OCI, abrangendo testes de observância e testes substantivos.

Caso a Equipe necessite de outras informações, não obtidas por meio de documentação e respostas às SA, podem ser utilizadas outras técnicas de auditoria, tais como observação das atividades, inspeções físicas, circularizações ou entrevistas com servidores e gestores da unidade examinada.

#### **6.3.4. Emissão de Solicitação de Auditoria**

Na elaboração e emissão de Solicitações de Auditoria, devem ser adotadas as seguintes orientações:

- a. Deverão ser endereçadas ao dirigente máximo da unidade examinada e entregues mediante coleta de recibo em cópia da própria Solicitação de Auditoria ou por confirmação de recebimento quando enviadas por meio eletrônico;
- b. No interesse do atendimento à Solicitação de Auditoria, o Coordenador de Equipe pode destinar cópia (impressa ou eletrônica) do documento ao interlocutor designado pela unidade examinada para prestar apoio à CGU;
- c. Ressalvadas as hipóteses mencionadas neste manual ou em orientações expedidas pela SFC, é vedada a emissão de SA contendo horário de apresentação de resposta;
- d. Sempre que possível, o Coordenador de Equipe deve manter contato presencial com os servidores diretamente envolvidos no atendimento à Solicitação emitida para prestar esclarecimentos sobre seu conteúdo;
- e. Em caso de desatendimento à íntegra de determinada SA, o Coordenador de Equipe deve, antes de ocupar-se em elaborar reiteração, buscar contato presencial com os gestores para verificar o estágio do atendimento;
- f. Sendo necessária a reiteração de SA integralmente desatendida, não se deve reapresentar os itens, mas apenas comunicar o número, a data de emissão da Solicitação pendente e o novo prazo para atendimento;
- g. Sendo necessária a reiteração de alguns itens de SA, transcrever os itens com prazo de atendimento expirado, mencionar quando foram apresentados inicialmente e o novo prazo para atendimento;
- h. O Coordenador de Equipe deve informar ao Supervisor os atrasos no atendimento às SA superiores a dois dias úteis. Nesse caso, o Titular da UCIE poderá ser provocado pelo Supervisor para atuar na sensibilização da unidade auditada ou de instâncias superiores.

### 6.3.5. Emissão de Notas de Auditoria

As Notas de Auditoria - NA - devem ser elaboradas conforme modelo publicado na *intranet* e seguindo as seguintes orientações:

- a. Devem ser assinadas pelo Supervisor ou pelo Titular da UCIE, conforme dispõe o quadro 1, e emitidas em uma das seguintes situações, nas quais a adoção de providências prescinda a emissão de relatório:
  - A falha detectada é meramente formal ou de baixa materialidade, de modo que não deve constar no relatório da OS, mas é necessária a adoção de providências para o seu saneamento;<sup>7</sup>
  - A urgência da providência a ser adotada é tamanha que, ao aguardar a conclusão da OS para expedir as recomendações em questão, a UCIE poderá perder a oportunidade de reduzir os danos causados aos cidadãos e/ou à administração pública;
- b. As recomendações emitidas para as situações de urgência que não forem atendidas pelos gestores durante a fase de apuração devem ser registradas no relatório como “Constatação”, visando que, além de oportunizar a manifestação da unidade examinada, sejam discutidas e acordadas na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, para viabilizar o acompanhamento do cumprimento dessas recomendações por meio do PPP;
- c. As recomendações contidas em Notas de Auditorias atendidas pelos gestores durante a fase de apuração e que tratem de situações urgentes devem ser registradas no sistema Ativa como “Informação”.

### 6.3.6. Tratamento dos Processos e Documentos Originais

No que tange ao tratamento de processos e documentos originais pertencentes à unidade auditada, devem ser observadas as seguintes orientações:

- a. É vedado o transporte de processo original para a UCIE sem autorização expressa (escrita) e específica da unidade auditada;

---

<sup>7</sup> A inclusão de registros de auditoria, inclusive de “baixa materialidade”, nos relatórios deve ser decidida conforme orientações da subseção 5.1 do *Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno*.

- b. Havendo necessidade de fotocópias, estas devem ser solicitadas à própria unidade auditada;
- c. A pertinência da expedição de solicitação de autorização para trânsito de originais da unidade auditada para a sede da CGU deve ser avaliada pelo Supervisor;
- d. Para segurança da equipe, os documentos originais recebidos durante os trabalhos de campo devem ser devolvidos mediante a apresentação de Termo de Devolução, elaborado conforme modelo divulgado na *intranet* da CGU, no qual deve ser registrado o recebimento pelo servidor da unidade auditada que realizar a conferência.

Quanto às informações de natureza restrita e sigilosa, a equipe deve observar os preceitos da Portaria nº 1.613, de 26 de julho de 2012, especialmente sobre restringir, independentemente de classificação, o acesso às informações e documentos, sob seu controle e posse.

### **6.3.7. Elaboração e emissão de Relatório Preliminar**

Na etapa de elaboração de Relatório de Auditoria, a equipe deverá concluir os registros que constarão do Relatório de Auditoria (constatações, informações e análises). É necessário que os apontamentos do Controle Interno estejam de acordo com os parâmetros apresentados no Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno e que, quando necessário, seja considerada nas constatações, a jurisprudência das instituições legitimadas a opinar sobre o tema.

É recomendável que, na medida em que a equipe for concluindo os campos “fato” das constatações, os encaminhe ao gestor, por meio de Solicitações de Auditoria, com a finalidade de esclarecer as situações ali descritas. Ou seja, não há necessidade de aguardar a finalização dos campos “fato” de todas as constatações para encaminhá-los, de forma consolidada, à unidade.

O campo “manifestação da unidade examinada” poderá ser preenchido com essas manifestações (apresentadas pelo gestor antes do envio do relatório preliminar); no entanto, para isso, é necessário que o texto apresentado pelo gestor tenha sido produzido após ele ter conhecimento do inteiro teor do fato, ou seja: qual a situação considerada indesejável pela equipe; quais os aspectos principais da situação descrita e os motivos de a situação descrita ser considerada indesejável.

Havendo alteração substancial ao campo “fato” da constatação após o recebimento da manifestação da unidade, o ponto deve ser reapresentado ao gestor, a fim de que ele tome conhecimento e possa se manifestar acerca da alteração.

Espera-se que, em respostas às Solicitações de Auditoria, sejam recebidas manifestações da unidade auditada a respeito de todos os registros de auditoria, de modo que o Relatório Preliminar seja o mais completo possível. Tal documento deverá conter, além das constatações, os registros do tipo “Informação” e “Análise” pertinentes.

Após a conclusão dos registros pelos membros da equipe de auditoria, o coordenador e o supervisor de equipe devem revisar o Relatório Preliminar no Sistema Ativa. No caso de a executora ser Regional, o supervisor deve encaminhá-lo à UCID para a avaliação do Relatório Preliminar. O encaminhamento do Relatório Preliminar da UCIE para avaliação, bem como seu processamento pela UCID, deve ocorrer em cumprimento aos prazos estabelecidos no cronograma dos trabalhos aplicável à execução da auditoria.

Após avaliação do Relatório Preliminar pela UCID, a UCIE deve encaminhá-lo à unidade auditada, utilizando o modelo de Ofício de Encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria disponível na intranet e informando os prazos para o agendamento da reunião de Busca Conjunta de Soluções e para manifestações finais.

No ofício de encaminhamento deve constar que, caso o Relatório Preliminar apresente constatações que envolvam gestores que não atuam mais na unidade, essa deverá encaminhar-lhes, imediatamente, excerto do documento contendo as constatações que lhes dizem respeito, para que tomem ciência e, caso queiram, apresentem novas considerações, as quais comporão a manifestação da UPC.

#### **6.3.8. Aproveitamento de trabalhos de outras linhas de ação**

Para que possa haver o aproveitamento de trabalhos de outras linhas de atuação, é necessário que esses trabalhos tenham objeto pertencente ao mesmo exercício examinado nas Auditorias Anuais de Contas. Considerando que uma constatação gera uma ou mais recomendações que serão acompanhadas no Sistema Monitor e que replicar uma constatação de outras linhas de ação executadas durante o exercício nas Auditorias Anuais de Contas duplicaria a mesma constatação no referido sistema, propõem-se as seguintes orientações:

- a. Informações e Constatações registradas em ações de controle anteriores que não sejam relevantes para certificação dos agentes constantes do Rol não devem ser trazidas para o relatório de Auditoria Anual de Contas. Estas deverão ser tratadas no Plano de Providência Permanente;
- b. Informações registradas em ações de controle que sejam relevantes para certificação dos agentes constantes do Rol devem ser trazidas para o relatório de Auditoria Anual de Contas como “Informação”. Deve ser consignada na nova informação a síntese da informação ou informações anteriores;



- c. Constatações registradas em ações de controle que sejam relevantes para a certificação dos agentes constantes do Rol e que não tiveram todas as suas recomendações atendidas devem ser trazidas para o relatório de Auditoria Anual de Contas como “Constatação”. A situação deverá ser contextualizada para que fique claro ao leitor que a constatação se refere à ação de controle realizada anteriormente, não devendo ser simplesmente copiada do relatório anterior. Caso haja recomendações parcialmente atendidas, essa informação também deverá ser contextualizada no relatório;
- A fim de evitar duplicidade no Sistema Monitor, as recomendações realizadas por meio das ações de controle anteriores e não atendidas deverão ser consolidadas, por meio da transação “Consolidação”, na Ordem de Serviço da Auditoria Anual de Contas, que passará a ser a consolidadora. As recomendações consolidadas passarão automaticamente a ser acompanhadas, no sistema Monitor, por meio da OS consolidadora, na qual deverão ser registradas as providências informadas pelo gestor em atendimento às recomendações consolidadas, bem como as análises realizadas pela equipe de auditoria sobre as medidas adotadas pelo gestor.
- d. Constatações registradas em ações de controle anteriores que sejam relevantes para a certificação dos agentes do Rol, as quais forem totalmente atendidas pela unidade, mas que, pela gravidade do fato apontado, tenham impactado de forma negativa a gestão de agentes constantes do Rol, devem ser trazidas para o relatório de Auditoria Anual de Contas como “Constatação”. A situação deverá ser contextualizada para que fique claro ao leitor que a constatação se refere à ação de controle realizada anteriormente, não devendo ser simplesmente copiada do relatório anterior. Deverão ser abordadas as providências adotadas pela unidade e enfatizado que, a despeito de as recomendações terem sido atendidas, a atitude do agente impactou de forma negativa os seus atos de gestão. A fim de evitar duplicidade no Sistema Monitor, não é necessário registrar a recomendação no sistema Ativa, uma vez que ela se encontra atendida.

Em todos os casos anteriores, parte-se da premissa de que o trabalho original seguiu o fluxo previsto nas orientações/normativos (manifestação do gestor, busca conjunta de soluções e encaminhamento do Relatório). Mesmo nessas situações, a equipe deverá informar ao gestor, na reunião de busca conjunta de soluções, que as recomendações não atendidas dos trabalhos anteriores constarão do Relatório de Auditoria. Caso não tenha sido dada ao gestor a oportunidade de se manifestar, isto deverá ser feito na fase de busca conjunta de soluções da Auditoria Anual de Contas.

### **6.3.9. Promoção da Reunião da Busca Conjunta de Soluções**

Com o encaminhamento do Relatório Preliminar, estão reunidos os elementos para a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, que deve ser realizada em data e horário acordado com a unidade auditada - em até 5 dias úteis após o envio do relatório preliminar, contar com a participação da equipe de auditoria e ser conduzida pelo Supervisor e pelos demais dirigentes presentes da UCIE.

A Reunião de Busca Conjunta de Soluções tem os seguintes objetivos:

- a. Construir, no âmbito da unidade gestora, a percepção de que as providências propostas são necessárias e possíveis;
- b. Contribuir para a eficácia da atuação do Controle Interno, sobretudo no que diz respeito à melhoria da gestão das políticas públicas como consequência do cumprimento das recomendações;
- c. Acordar, soluções que se revelem adequadas para sanar ou mitigar as impropriedades detectadas pela equipe, de acordo com as condições objetivas da unidade gestora;
- d. Indicar aos gestores os prováveis benefícios da adoção das providências em discussão e os eventuais prejuízos, inclusive reputacionais (para a unidade e/ou seus gestores), que podem decorrer da manutenção das falhas, omissões ou problemas detectados;
- e. Mantendo a isenção e a autonomia do Controle Interno, aperfeiçoar a interlocução com os gestores, de modo a contribuir para que os programas (ou equivalentes) da unidade gestora cumpram suas finalidades constitucionais e legais;
- f. Obter informações que contribuam para o aperfeiçoamento dos registros, para a elucidação de erros e de omissões e para a confirmação da causa.

Do ponto de vista da unidade gestora, a Reunião é, naturalmente, uma oportunidade de reforçar e/ou complementar oralmente o que foi apresentado por escrito.

Apresentados os objetivos da Reunião, cabe observar o seguinte:

- a. Na reunião de busca conjunta de soluções, devem ser ressaltados os fatos que possam ensejar proposta de certificação regular com ressalva ou irregular, a fim de possibilitar ao gestor a oportunidade de privilegiar os esclarecimentos para aqueles conteúdos;
- b. Os dirigentes e servidores do Controle Interno, ao responderem aos questionamentos dos auditados sobre a fundamentação dos achados e soluções propostas, cumprem o dever de atuar de forma transparente com aqueles que se

encarregam das providências e/ou suportam alguns impactos relevantes dos registros publicados nos relatórios;

- c. O esforço pelo entendimento mútuo, fundamental durante a Reunião, não se confunde com uma suposta modificação de registros sem suporte documental; ou seja, é preciso, para o bom andamento do encontro, pressupor que as declarações dos gestores são feitas de boa-fé, mas aguardar que os documentos comprobatórios sejam apresentados à UCIE junto com a manifestação da unidade auditada sobre os achados contidos no Relatório Preliminar;
- d. Mesmo quando, esgotados os argumentos das partes, não se verifique possibilidade de consenso, a discussão técnica tende a qualificar as posições divergentes e, portanto, contribuir para que os gestores, caso adotem soluções consideradas inadequadas pelo Controle Interno, atuem com consciência dos riscos;
- e. Nos casos em que as soluções encontradas são consensuais, as recomendações do relatório final já surgem com o reconhecimento de adequação e exequibilidade pelos gestores, tornando-se elevado o custo reputacional do descumprimento;
- f. As soluções discutidas na reunião serão objeto de avaliação técnica e normativa da UCID, de modo que, apesar dos esforços das partes em busca de consenso, unidade auditada e CGU podem retificar seus posicionamentos, respectivamente, na manifestação escrita sobre o Relatório Preliminar e no Relatório (definitivo).

### **Obrigatoriedade de realização**

A UCIE deve, obrigatoriamente, viabilizar a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções em Auditorias Anuais de Contas.

As situações excepcionais, em que não for possível realizar a Reunião, devem ser comunicadas ao Titular da UCID.

### **Condução da Reunião**

Na preparação e condução da reunião, o Dirigente e o Supervisor da UCIE devem, em conjunto com a equipe executora da ação de controle, considerar as seguintes orientações:

- a. Assegurar que todos os representantes da CGU na Reunião tenham pleno conhecimento do conteúdo do Relatório Preliminar antes do início do encontro;

- b. Discutir internamente, na UCIE, e antes do encontro com os gestores da unidade auditada, os conteúdos mais complexos e/ou polêmicos, de modo que haja coesão e coerência no discurso dos servidores do Controle Interno;
- c. Em caso de divergência sobre vedação e/ou autorização legal para determinada prática adotada pela unidade auditada e tratada no Relatório Preliminar, destacar que os apontamentos do Controle Interno já consideraram a jurisprudência das instituições legitimadas a opinar sobre o tema;
- d. Sempre que necessário, alertar os gestores sobre os riscos decorrentes dos fatos apontados e sobre os possíveis impactos de adiar a adoção das providências;
- e. Esgotados os esforços de busca de entendimento sobre determinado fato e/ou solução, sem que se chegue a um consenso, informar que, embora a divergência persista, convém que a unidade auditada sintetize seus argumentos na manifestação sobre a constatação e encaminhe documentação de suporte, para que seja devidamente considerada pela CGU.

Vale ressaltar, ainda, que, conforme orientações das seções anteriores, é fundamental que a equipe de auditoria, em cumprimento às orientações da OS e dos procedimentos específicos, mantenha contato presencial e realize entrevistas com as áreas técnicas sob exame durante o período de campo, reduzindo as demandas desta natureza na Reunião.

## **Registro**

Para registro da realização do encontro, o documento Memória da Reunião de Busca Conjunta de Soluções deve ser elaborado conforme modelo disponibilizado na *intranet* e arquivado como papel de trabalho da OS.

### **6.3.10. Encerramento da fase de apuração**

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a unidade auditada terá 5 dias úteis para se manifestar sobre o relatório preliminar. Ressalta-se que esta resposta do gestor dá por encerrada a fase de apuração.

Findo este prazo, sem que a UPC apresente manifestações em relação ao Relatório Preliminar, considerar-se-á que houve concordância com o teor de seu conteúdo.

Os documentos e elementos de convicção que fundamentarem as eventuais alterações no conteúdo do Relatório Preliminar deverão compor os papéis de trabalho da auditoria. Caso as manifestações da unidade auditada sobre o Relatório Preliminar tragam elementos novos e relevantes para o escopo de auditoria anual de contas, cabe à UCID,

mediante provocação da UCIE, decidir sobre a necessidade de realizar exames adicionais e de solicitar prorrogação de prazo ao TCU para a entrega do processo de contas.

#### **6.3.11. Prorrogação de prazo junto ao TCU**

A possibilidade de prorrogação de prazo está prevista no art. 7º da IN TCU nº 63/2010, 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.

Entretanto, é necessária a devida explanação dos motivos que justificam o pedido de prorrogação. Ela poderá ocorrer nos casos em que for imprescindível o aprofundamento das análises ou em caso de fato superveniente que afete a equipe de auditoria executora do trabalho, dentre outros. É importante ressaltar que não deve ser formalizado pedido de prorrogação motivado por fatos previsíveis e que devem constar do planejamento da UCIE, tais como férias e licenças programadas.

Em caso de necessidade de prorrogação de prazo por até 30 dias, a UCIE deverá realizar as tratativas junto à respectiva unidade técnica do TCU, comunicando à UCID, por e-mail, assim que o pedido for autorizado pelo Tribunal. Em caso de negativa do TCU, não se fará necessária a comunicação à UCID. Para fins de registro do que fora acordado, é obrigatória a inserção da mensagem da UCIE como papel de trabalho no Sistema Novo Ativa, bem como da cópia do documento emitido pelo TCU com a autorização do pedido.

Para solicitações de prorrogação por prazo superior a 30 dias, as tratativas com o TCU serão feitas por intermédio do Gabinete do Ministro. A UCIE deve formalizar processo no SEI, com a devida fundamentação do pedido, conforme explicado anteriormente, anexando minuta de aviso ministerial a ser enviado ao TCU, mantendo-se o fluxo de comunicação da UCIE para a UCID e, desta, para o GAB/SFC, por meio do Sistema, o qual remeterá o expediente ao Ministro. Nos casos em que o pedido for autorizado pelo Tribunal, devem ser inseridos como papéis de trabalho gerais no Sistema Novo Ativa: o documento da UCIE que deu início ao processo, o Aviso Ministerial e o documento emitido pelo TCU autorizando a prorrogação por meio da opção “Inserir Documento SEI”. Nos casos de negativa do pedido, não será necessária a inserção de papéis de trabalho no Sistema.

#### **6.4. Emissão do Certificado de Auditoria**

Conforme inciso I do art. 1º da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), compete ao TCU “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades

da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário”.

Quanto ao julgamento, a lei prescreve o seguinte:

“Art. 15. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§1º. O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.”

O inciso II do art. 50 estabelece que cabe ao Controle Interno, em apoio ao controle externo, “realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado de auditoria e parecer”, que, conforme o art. 9º da Lei, integram a prestação de contas anual apresentada pelos gestores. Assim, os critérios para emissão do Certificado de Auditoria de Regularidade, de Regularidade com Ressalva ou de Irregularidade, proposto pela CGU, serão os mesmos previstos nos incisos I, II e III, respectivamente, do art. 16 da Lei 8.443/1992.

A prática de atos de gestão ou a infração a normas de que trata o inciso III-b do art. 16 da Lei 8.443/1992 somente caracterizarão irregularidade quando:

a) tenham potencialidade de causar prejuízos ao erário;

b) configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública.

A não implementação das recomendações dos órgãos de Controle Interno, por si só, não enseja a certificação de irregularidade, devendo a unidade de controle colher dos titulares dos órgãos e entidades documento que formalize 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.

Em complemento aos critérios mencionados, devem ser consideradas as orientações das Decisões Normativas do TCU aplicáveis às contas auditadas, além das que constam nas próximas subseções.

#### 6.4.1. Classificação das constatações

No intuito de operacionalizar a certificação, o Supervisor e o Titular da UCIE devem utilizar os critérios detalhados nesta seção, definidos com base nas três possibilidades de certificação, para registrar, no Sistema Ativa, as suas propostas de classificação para os achados da Auditoria Anual de Contas.

As constatações devem, portanto, ser classificadas pelo supervisor e revisadas pelo Titular da UCIE, de acordo com os critérios do quadro abaixo, que também devem ser considerados na avaliação a ser realizada pelo Titular da UCID:

*Quadro 4 – Classificação das constatações de Auditoria Anual de Contas*

Ocorrência	Classificação
Omissão no dever de prestar contas (inclusive sonegação de informações necessárias à atuação do Controle Interno).	Falha grave
Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.	Falha grave
Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.	Falha grave
Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar que: a) tenha potencialidade de causar prejuízos ao erário; b) configure grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública.	Falha grave
Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar não enquadrado nas hipóteses da linha acima.	Falha média
Outras constatações, não enquadráveis nas hipóteses acima.	Falha formal

#### 6.4.2. Produção da “Matriz de Elementos para Caracterização da Responsabilidade de Agentes sobre Falhas ou Irregularidades”

Na seleção das constatações que irão compor a “Matriz”, o Supervisor deve observar as seguintes orientações:

- a. A “Matriz” deve ser elaborada para OS com constatações cujas propostas de classificação, elaboradas pelo Supervisor, indiquem “falha média” e/ou “falha grave”;

- b. Só devem compor a “Matriz” as constatações que envolvam participação de pelo menos um agente do Rol de Responsáveis;
- c. Caso nenhuma das constatações se enquadre nos critérios dos itens “a” e “b” (acima), não deve ser elaborada “Matriz”, pois o documento não terá utilidade no processo de certificação.

### **Preenchimento das colunas**

Quanto ao preenchimento das colunas da “Matriz”, o Supervisor deve observar, além das orientações divulgadas pelo TCU no próprio modelo do documento, as seguintes:

- a. Os registros selecionados, conforme orientações da subseção anterior, devem ser identificados na coluna “constatação” pelo número do item da constatação que constatação do Relatório de Auditoria Anual de Contas;
- b. Logo após a “descrição sumária”, na mesma linha e coluna, deve ser colocada entre parênteses a expressão “falha média” ou “falha grave” para indicar a classificação proposta para as constatações;
- c. Deve-se criar uma linha para cada responsável por constatação, pois, exceto o conteúdo da coluna “constatação”, os demais devem ser preenchidos com informações específicas por agente.<sup>8</sup>

### **Nexo de causalidade**

A coluna “nexo de causalidade” deve ser preenchida com a utilização de uma ou mais opções listadas no modelo divulgado na *intranet* da CGU e abaixo:

- a. O comportamento do agente compõe a causa da falha;
- b. O comportamento do agente não compõe a causa da falha;
- c. Em função das suas competências legais, o agente poderia ter atuado para evitar a falha e/ou seus efeitos negativos;
- d. A participação do agente não foi determinante para a ocorrência do fato.

---

<sup>8</sup> Ou seja, uma mesma constatação pode dar origem a várias linhas, pois pode ter ocorrido a participação de vários agentes públicos.



## Considerações sobre a responsabilidade do agente

A coluna “considerações sobre a responsabilidade do agente” deve ser preenchida com a utilização de uma ou mais opções, listadas no modelo divulgado na *intranet* da CGU e abaixo:<sup>9</sup>

### a. Fatores agravantes:

- O agente não tinha competência legal para praticar o(s) ato(s);
- O agente estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato;
- O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato, mas tinha competência legal para demandar a sua produção;
- As decisões adotadas contrariaram a orientação técnica e/ou jurídica da área competente;
- Embora as circunstâncias indicassem a necessidade de busca de orientação técnica e/ou jurídica para subsidiar a decisão, o agente não consultou a área competente;
- Havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos;
- O ato gerou benefícios para o agente;
- O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, integrantes da estrutura da unidade prestadora de contas;
- O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, não integrantes da estrutura da unidade prestadora de contas;
- Não foram identificadas evidências suficientes para a formação de opinião de fatores agravantes.

### b. Fatores atenuantes:

---

<sup>9</sup> Na produção de cada Matriz, pode-se realizar pequena adaptação das opções abaixo, para dar maior precisão ao texto. Por exemplo, em determinados casos pode ser mais conveniente usar apenas “orientação técnica” em vez de “orientação técnica e/ou jurídica”; em outros, pode ser mais conveniente utilizar “econômica” em vez de “adequada e/ou econômica”. Mas não se deve buscar ir além das opções listadas, pois o Controle Interno, no preenchimento da Matriz, não deve especular sobre culpabilidade ou intenções, que devem ser apreciadas por quem tem o poder-dever de julgar.

- As decisões do agente foram adotadas em atendimento a orientação técnica e/ou jurídica da área competente;
- O agente não recebeu informações relevantes de terceiros que tinham dever legal ou funcional de alertá-lo;
- O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato e tinha competência legal para demandar a sua produção, mas não havia pessoal qualificado disponível;
- Nas circunstâncias apresentadas, não havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos;
- O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade do patrimônio público;
- O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade de pessoas;
- O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de serviço público essencial;
- O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de política pública cuja interrupção poderia causar transtornos a cidadãos e/ou riscos à saúde ou à vida dos beneficiários;
- A despeito do ato praticado, a atuação do agente no exercício resultou em melhorias significativas no processo de gestão;
- Não foram identificadas evidências suficientes para a formação de opinião de fatores atenuantes.

A “Matriz de Elementos para Caracterização da Responsabilidade de Agentes sobre Falhas ou Irregularidades” deverá ser armazenada como Papel de Trabalho da Ordem de Serviço.

#### **6.4.3. Elaboração da proposta de Certificado de Auditoria**

Na elaboração da proposta de Certificado de Auditoria, a ser avaliada pela UCID, o Titular da UCIE, auxiliado pelo Supervisor, deve observar as seguintes orientações:

- a. A certificação da gestão como “regular”, “regular com ressalvas” ou “irregular” é individual, ou seja, será específica para cada agente;

- b. Em regra, devem ser mencionados no Certificado apenas os integrantes do Rol de Responsáveis pelas contas da unidade auditada, conforme normatização do TCU;<sup>10</sup>
- c. Em atendimento a orientações do TCU, a quem cabe julgar as contas, o Controle Interno só inclui no Certificado agentes públicos e/ou servidores não relacionados ao Rol de Responsáveis caso tenham participado de fatos que ensejem a responsabilização de agente integrante do Rol. Assim sendo, a menos que haja responsabilização em conjunto com agente integrante do rol<sup>11</sup>, uma “falha média” ou “falha grave” praticada sem a participação de integrante do Rol não deve ser apresentada em Certificado, pois será tratada nos termos do §5º e do §6º do art.11 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010;
- d. Na aplicação dos critérios para certificação, deve ser considerado e, eventualmente, ajustado o conteúdo da proposta de Matriz de Elementos para Caracterização da Responsabilidade de Agentes sobre Falhas ou Irregularidades, de modo que a fundamentação das deliberações relativas à certificação conste nesse papel de trabalho;

A proposta de certificação deve ser “regular” para os agentes do Rol:

- Não arrolados como responsáveis por constatações listadas na “Matriz”;
- Responsáveis por uma ou mais constatações nas quais a respectiva participação não tenha sido determinante;
- Responsáveis por falhas que tenham sido sanadas antes do encerramento da fase de apuração da Auditoria Anual de Contas, desde que as falhas não tenham impactado de forma negativa a gestão.

---

<sup>10</sup> Atualmente, a composição do Rol de Responsáveis é estabelecida pelo art.10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Mas, conforme parágrafo único deste artigo, o TCU pode ampliar o Rol mediante Decisão Normativa específica sobre as contas de cada exercício.

<sup>11</sup> Trecho o art. 11 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, conforme nova redação dada pela Instrução Normativa TCU nº 72/2013:

“§ 4º Os órgãos de controle interno podem propor a inclusão de responsáveis não relacionados no rol, se verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas b, c ou d do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, que enseje a responsabilização em conjunto com agente integrante do rol conforme o art. 10.

§ 5º Se constatado ato classificável nas alíneas c e d do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, praticado por responsável não relacionado no rol e não sendo possível propor a responsabilização em conjunto nos termos do § 4º deste artigo, o órgão de controle interno, sob pena de responsabilidade solidária, deverá recomendar a instauração de processo de tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443, de 1992.

§ 6º Se constatado ato classificável na alínea b do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, praticado por responsável não relacionado no rol e não sendo possível propor a responsabilização em conjunto nos termos do § 4º deste artigo, o órgão de controle interno deverá representar ao Tribunal nos termos do art. 237, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

### **Ressalvas quanto à identificação de responsáveis**

O Titular da UCIE pode propor Certificado com indicação da impossibilidade de comprovação de participação determinante de integrante do Rol de Responsáveis nas falhas citadas.

Tal possibilidade, no entanto, é cabível nos casos em que sejam verificadas todas as seguintes condições:

- a. Tenham ocorrido “falhas graves” com impacto relevante sobre determinado programa (ou equivalente) ou sobre os resultados da unidade auditada;
- b. As irregularidades em questão abrangem temas e/ou programas incluídos no escopo da OS de Auditoria Anual de Contas;
- c. Não haja evidências de participação determinante de integrante do Rol de Responsáveis nas irregularidades.

Em complemento às orientações acima, cabem algumas de natureza geral:

- a. Os Certificados de Auditoria devem ser elaborados conforme modelo disponibilizado na intranet da CGU;
- b. Como representante da CGU diante da unidade gestora, cabe ao Titular da UCIE, emitir o Certificado de Auditoria, o qual expressa a avaliação do Controle Interno.

#### **6.4.4. Caráter institucional do Certificado**

O titular da UCIE deve encaminhar à UCID o relatório de auditoria juntamente com a proposta de certificação da gestão dos agentes arrolados, acompanhada das razões pelas quais sugere a certificação.

Tratando-se de proposta de Certificação de Regularidade com Ressalva ou Irregularidade, o titular da UCIE deve encaminhar a matriz com elementos para caracterização da responsabilidade de agentes sobre falhas ou irregularidades.

As propostas de Certificação de Irregularidade serão levadas ao Diretor responsável pela UCID para apreciação dos fatos (admissibilidade) e do nexo de causalidade, bem como para decisão quanto ao enquadramento da certificação (regular, regular com ressalva ou irregular).

O encaminhamento do Certificado para a apreciação prevista no parágrafo anterior deverá ocorrer com antecedência razoável em relação ao prazo para entrega das peças da CGU e

compreender toda a documentação necessária à apropriação dos elementos de admissibilidade e do nexo de causalidade, incluindo a relação de evidências e os fatores atenuantes e agravantes.

Nos casos em que houver divergência de entendimento quanto ao enquadramento da Certificação (regular, regular com ressalva ou irregular) entre o titular da UCIE e o titular da UCID, o titular da Diretoria da UCID poderá avocar a responsabilidade pela elaboração do Certificado.

Cabe destacar, que a avocação, citada no parágrafo anterior, não exime a UCIE de prestar todas as informações necessárias para a tomada de decisão do titular da Diretoria da UCID, inclusive com eventual participação de videoconferências para esclarecimento e detalhamento de pontos do trabalho executado.

Neste contexto, a proposta de certificação será elaborada pela Diretoria da UCID. O titular da Diretoria da UCID apreciará os fatos (admissibilidade) e o nexo de causalidade, além de decidir sobre o enquadramento da certificação (regular, regular com ressalva ou irregular).

Nas situações de avocação de responsabilidade citada nos parágrafos anteriores, o Parecer será submetido à assinatura do Secretário Federal de Controle Interno.

Casos omissos serão dirimidos pelo Secretário Federal de Controle Interno.

## **6.5. Emissão do Parecer do Dirigente do Controle Interno**

O Parecer do Dirigente do Controle Interno deve ser iniciado com as informações de identificação e apresentar o conteúdo mencionado abaixo.

### **6.5.1. Identificação**

Na identificação do Parecer, elaborado conforme estruturação no sistema e-Contas, devem ser apresentadas as seguintes informações:

- a. Número de controle 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;
- d. Município e UF da unidade auditada;
- e. Exercício das contas auditadas.

## **6.5.2. Conteúdo**

Na abertura do Parecer, devem ser apresentadas, de forma sucinta, informações sobre o escopo da auditoria de gestão.

Quanto ao conteúdo, o Parecer deve cumprir a função de sumário executivo destinado à leitura do Ministro de Estado, contemplando:

- a. Os principais resultados alcançados pela unidade auditada, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos seus programas e/ou operações;
- b. Boas práticas administrativas desenvolvidas e/ou implementadas e seus impactos sobre os programas e operações da unidade auditada;
- c. Abordagem discursiva sobre as principais constatações, com destaque para aquelas que resultaram na certificação emitida e/ou que impactaram a execução dos programas e/ou operações da unidade auditada, assim como as medidas já adotadas pelos gestores para corrigir as falhas e irregularidades encontradas;
- d. As principais recomendações do Plano de Providências Permanente não atendidas no prazo devido e as prováveis consequências do não atendimento;
- e. Riscos identificados em função de fragilidades nos controles internos etc.

## **7. ENCAMINHAMENTO DAS PEÇAS QUE COMPÕEM A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**

### **7.1. Ao Tribunal de Contas da União**

Após o encerramento dos trabalhos, o Relatório de Auditoria Anual de Contas, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Controle Interno devem ser apresentados exclusivamente por via eletrônica, no Sistema de Prestação de Contas, e-Contas, do Tribunal de Contas da União.

A UCIE incluirá o Relatório de Auditoria e o Certificado no Sistema e-Contas e comunicará a inclusão das peças à UCID. A UCID incluirá o Parecer no Sistema e-Contas. Nos casos em que a Regional for responsável pela homologação da OS, a UCID também deverá comunicar à Regional que o Parecer do Dirigente está disponível no sistema e-Contas para upload no sistema Ativa, para fins de homologação da OS.

Depois do cumprimento das etapas anteriores, o diretor da área responsável pela unidade auditada enviará as peças ao TCU por meio do e-Contas e comunicará ao Ministério Supervisor, por intermédio do Assessor Especial de Controle Interno (AECI), ou ao Órgão de nível hierárquico equivalente a disponibilização das peças complementares ao Relatório de Gestão no sistema e-Contas, conforme modelo de ofício disponível na intranet.

Em casos excepcionais, a critério do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, poderá ser expedido Aviso Ministerial destinado ao Ministério Supervisor ou ao Órgão de nível hierárquico equivalente para comunicar a disponibilização das peças no sistema e-Contas, conforme instruções e modelo disponibilizados na intranet.

## **7.2. À Unidade Prestadora de Contas**

Concluída a etapa de disponibilização das peças do Controle Interno, a UCIE deverá encaminhar ofício à UPC comunicando a conclusão do Relatório de Auditoria, do Certificado de Auditoria e do Parecer do dirigente do controle interno, conforme modelo disponível na *intranet*, solicitando manifestação da unidade quanto informações sujeitas a sigilo.

Vencido o prazo estabelecido para manifestação da unidade, a UCIE deverá observar os procedimentos necessários para publicação do Relatório e demais peças, estabelecidos na norma de publicação de relatórios do Controle Interno.

## **7.3. Encaminhamento de informações após entrega do Processo ao TCU**

Em caso de determinação superior para realização de exames sobre a prestação de contas anual de determinada unidade gestora após a homologação da respectiva OS de Auditoria Anual de Contas, deve ser gerada OS de aprofundamento cujas conclusões podem ser encaminhadas ao TCU, informando que se trata de complementação aos documentos do processo de prestação de contas anual.

Quanto à eventual necessidade de revisão de certificado de auditoria e parecer do dirigente, os documentos devem ser encaminhados ao TCU e inseridos no Sistema Ativa como papel de trabalho da OS de Auditoria Anual de Contas original. Mas, nesse caso, as versões preliminarmente encaminhadas também devem, devidamente identificadas, ser guardadas no Sistema.

## **8. CONTAS EXTRAORDINÁRIAS**

As orientações deste manual relativas ao planejamento, à fase de apuração, ao encaminhamento das peças que compõem a prestação de contas anual são aplicáveis aos “processos de contas extraordinárias”, no que couber.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Definição da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, art. 1º:

---

“IV. processo de contas extraordinárias: processo de contas constituído por ocasião da extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização de unidades jurisdicionadas, cujos responsáveis estejam alcançados pela obrigação prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, para apreciação do Tribunal nos termos do art. 15 da Lei nº 8.443, de 1992;”