

TC 034.674/2018-7

Interessado(s) e matrícula(s):

Dagomar Henriques Lima, 3104-6

Assunto: Participação na 15ª Reunião do Subcomitê de Auditoria de Conformidade (CAS) da Intosai na Corte de Contas Européia em Luxemburgo em 9 e 10 de outubro de 2018.

RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório circunstanciado referente a Participação na 15ª Reunião do Subcomitê de Auditoria de Conformidade (CAS) da Intosai no Tribunal de Contas Europeu (ECA) em Luxemburgo em 9 e 10 de outubro de 2018. O CAS é responsável por elaborar e manter atualizadas as normas profissionais (ISSAI) e as orientações (GUID) da Intosai em auditoria de conformidade. A aplicação dessas normas profissionais pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) é um atributo de credibilidade e de transparência para o trabalho que elas realizam. Compareci ao evento acompanhando a Ministra Ana Arraes, que foi assistida pela oficial de gabinete Tatiana Galvão.

RELATO

2. De início, foi apresentada a versão atual da GUID “Orientações sobre normas que devem ser consideradas quando examinando aspectos de regularidade e a legitimidade em auditoria de conformidade”. O principal ponto foi a definição e o entendimento do critério de “propriety”, que pode ser traduzido por legitimidade em português. Foi decidido que o grupo responsável deve incluir na orientação considerações sobre o significado do critério em jurisdições diferentes, em EFS com diferentes modelos e acrescentar exemplos ilustrativos. O projeto é liderado pela EFS da Noruega. No TCU essa não é uma questão tão relevante em termos práticos porque é aceito pelo sistema jurídico nacional construir entendimentos sobre o que é legítimo ou não com base no interesse público e no que é razoável esperar de um administrador médio do dinheiro público. Os membros do CAS foram convidados a enviar exemplos esclarecedores sobre exame de legitimidade em suas EFS.

3. O ECA apresentou seu trabalho de auditoria de conformidade nas contas anuais da União Européia (UE). Trata-se de auditoria financeira integrada com auditoria de conformidade na qual são emitidas duas opiniões separadas. Explicaram que, pelo segundo ano consecutivo, emitiram uma opinião modificada com relação a aspectos de conformidade de certa categoria da despesa, oferecendo assecuração razoável. Esclareceram que as desconformidades podem ou não afetar os demonstrativos financeiros, por isso a opinião modificada foi apenas sobre a conformidade. Exemplo disso é a classificação errada da despesa. Esse tema é importante para o TCU porque, na nova sistemática de contas anuais, que procura criar um modelo integrado de certificação das contas anuais e de governo, está previsto a realização de auditorias integradas como no ECA. O TCU ainda precisa desenvolver método para avaliar irregularidades e erros de natureza qualitativa, que não afetam diretamente os demonstrativos contábeis. Isso é necessário para compará-los com o nível de materialidade estabelecido e definir o tipo de opinião que será dada. Os delegados do ECA se comprometeram a enviar material mais detalhado para subsidiar o desenvolvimento do método pelo TCU.

4. A EFS da Romênia apresentou o projeto da GUID “Usando ISSAI de acordo com os mandatos das EFS e realizando auditorias integradas”. O projeto está na fase de avaliação de

necessidades. O GUID é importante para a comunidade das EFS porque não há orientações sobre a realização de auditorias integradas (*combined audits*, em inglês). O típico no mundo é a realização de auditorias financeiras integradas com de conformidade. No entanto, há dúvidas sobre possíveis conflitos entre os objetivos e as normas de diferentes tipos de auditoria, quando combinados, considerando que tipos distintos não possuem as mesmas finalidades. Para o TCU, a GUID será útil para subsidiar a criação do modelo integrado de certificação de contas anuais e de governo, como já mencionado. Além disso, a administração da Segecex no biênio 2017/2018 claramente incentivou a realização de auditorias integradas, o que incluiu a obrigatoriedade de registrar no Sistema Fiscalis a realização de auditorias com essa abordagem. O TCU é membro do grupo que elabora essa GUID.

5. A EFS de Portugal apresentou a versão para consulta pública da ISSAI sobre EFS com poderes jurisdicionais. A mais recente versão documento, preparada após a reunião do grupo em Santiago do Chile, não foi enviada para análise antes da reunião do CAS. Um dos itens mais importantes da norma é a separação entre as funções de investigação e de julgamento, como destacado no relatório de viagem da delegação que foi a Santiago. Trata-se de mudança significativa nas normas processuais do TCU, caso venha a ser adotada. A Corte de Contas Francesa foi condenada pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos por não fazer tal distinção. A EFS de Portugal criou a 3ª seção daquela Corte para julgar os casos há 20 anos, enquanto que as demais seções apreciam as auditorias. Além disso, é o Ministério Público quem decide levar casos de irregularidades graves para julgamento na 3ª seção. Outro ponto que merece atenção é a regra de sigilo sobre as discussões que levam às deliberações. Apesar de haver uma ressalva para que a lei estabeleça situações quando o sigilo possa ser levantado, o fato é que há uma inversão de valores com relação ao contexto do TCU. A regra nessa situação é o sigilo e a transparência é a exceção, quando deveria ser o contrário. A EFS da França coordena o grupo e o TCU faz parte dele.

6. O Presidente do CAS colocou em discussão as sugestões sobre novos projetos a serem submetidos ao Fórum de Pronunciamentos Profissionais da Intosai (FIPP). Foi decidido que o secretariado do CAS organizaria e circularia as sugestões resultantes das discussões na reunião, inclusive duas sugestões do TCU: 1) orientações sobre como avaliar a materialidade de erros e irregularidades qualitativas quando realizando auditorias de conformidade com objetivo de certificação, 2) orientações sobre como avaliar o risco de fraude em auditorias de conformidade. Caso aprovadas, essas sugestões de projetos se tornarão GUID.

7. No fim do primeiro dia, um representante do Subcomitê de Auditoria Financeira da Intosai apresentou de forma breve a ferramenta que eles usam para viabilizar a comunicação no subcomitê, semelhante a um gerenciador de comunidades de prática.

8. O segundo dia começou com algumas EFS apresentando estudos de caso em seus contextos. A EFS da Romênia apresentou seu modelo de auditoria em licitações, que foi uma das bases para a criação de um guia da Eurosai para esse tipo de trabalho. A EFS do Qatar apresentou sua abordagem em auditoria de conformidade em licitações e contratos. Em razão da especificidade da legislação brasileira e do desenvolvimento da metodologia usada pelo TCU nessa área, a apresentação tem pouca aplicabilidade para o Tribunal.

9. A EFS da Índia apresentou sua estrutura para classificar e selecionar entidades a serem incluídas em seu plano anual de auditoria. O modelo abrange a avaliação de riscos inerentes e de riscos de controle com base em categorização da despesa e um sistema de pontuação de diferentes critérios qualitativos e quantitativos. Destacaram que o processo consome recursos significativos para a coleta e análise de dados. A metodologia como foi apresentada ainda não está documentada, no entanto, o presidente do CAS se comprometeu a compartilhá-la assim que ela for aprovada. Estudar essa metodologia pode servir para aperfeiçoar o método do TCU para selecionar suas auditorias, principalmente porque muitas entidades públicas brasileiras não são submetidas à auditoria independente anualmente e por essa razão precisam ser selecionadas com base em um bem

fundamentado método de avaliação de risco.

10. A IDI apresentou oportunidades de cooperação com o CAS na implementação das ISSAIs, principalmente em países em desenvolvimento. O TCU colabora ativamente com a IDI há anos, por meio da participação de auditores como experts na elaboração dos chamados produtos públicos globais (manuais, métodos de autoavaliação de implementação, cursos), tutoria na realização de auditorias colaborativas, avaliação de qualidade de auditorias.

11. O presidente encerrou a reunião apresentando uma síntese dos principais pontos discutidos e solicitou que todas as EFS do Subcomitê enviem suas normas e orientações sobre auditoria de conformidade para que o secretariado as disponibilize no sítio do CAS na internet. O material servirá, entre outros, para subsidiar a elaboração de futuras GUID. A Semec se articulará com a Serint para selecionar e traduzir para o inglês os documentos a serem enviados.

12. Além do TCU, participaram do evento delegações das EFS da União Européia, Noruega, França, Portugal, Eslováquia, Romênia, China, África do Sul, Índia, Hungria, Tunísia, Geórgia, Azerbaijão, Qatar, Arábia Saudita. Foram observadores a Organização Africana de EFS de língua inglesa (AFROSAI-E) e a Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI).

ENCAMINHAMENTOS POSSÍVEIS, NO ÂMBITO DO TCU, DECORRENTES DESTA AÇÃO

13. Com relação ao GUID sobre a avaliação do critério de propriety em auditoria de conformidade, a Semec enviará exemplos do exame do princípio da legitimidade em processos do TCU para a EFS da Noruega, líder do projeto, e para o secretariado do CAS.

14. Além disso, examinará as orientações do ECA sobre como avaliar irregularidades e erros de natureza qualitativa, que não afetam diretamente os demonstrativos contábeis, bem como a documentação da EFS Índia sobre seu método de avaliação do risco de auditoria. Esse material poderá contribuir para aperfeiçoar tanto o método de auditoria baseada em risco que vem sendo desenvolvido pela secretaria quanto para revisar os procedimentos de seleção de objetos para o plano de controle externo.

15. A Semec enviará comentários escritos para a liderança do grupo responsável por elaborar a ISSAI sobre EFS com poderes jurisdicionais, destacando os elementos que não se coadunam com o contexto brasileiro e que podem ser relativizados na norma. Enviará também o material de orientação do TCU sobre auditoria de conformidade solicitado pelo presidente do CAS.

16. Por fim, recomenda-se que a Serint programe a participação do TCU na 16ª reunião do CAS a ser realizada em Lisboa, em data a ser definida, entre os meses de maio e junho de 2019.

Semec, 15/10/2018.

Dagomar Henriques Lima
AUFC – Mat. 3104-6
(Assinado eletronicamente)