



DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES SOBRE OS FATORES QUE INFLUENCIAM A EMISSÃO DE PARECERES COM NEGATIVA DE OPINIÃO NAS IFES DE MINAS GERAIS



AUDITORIAS INTERNAS E AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: A EMISSÃO DE PARECERES COM NEGATIVA DE OPINIÃO SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Alan Novaes Alcon ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

SUMÁRIO

Resumo	03
Instituição / Setor	05
Público-alvo da Iniciativa	05
Descrição da situação-problema	06
Objetivos	07
Diagnóstico e análise	08
Recomendações de intervenção	10
Responsáveis	15
Referências	16
Protocolo de recebimento	18

RESUMO

A emissão de pareceres, um processo de grande relevância no contexto das unidades de auditoria interna (AUDINS) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), carrega consigo uma complexidade significativa, que envolve múltiplos fatores. O parecer possui o objetivo de ser um instrumento técnico que auxilie a o conselhor universitário no processo de deliberação sobre a prestação de contas anual da instituição.

Esse tipo de parecer, que resulta na manifestação de opinião de um auditor interno, quando não é possível formar uma opinião auditável devido à insuficiência de evidências ou falhas nos controles internos, tem implicações profundas não apenas para a gestão financeira das IFES, mas também para a integridade dos processos administrativos e a accountability pública.

Este fenômeno é particularmente importante quando se trata de suas causas, que são multifacetadas e exigem uma análise aprofundada. A insuficiência de qualificação técnica, observando as práticas contábeis, dos auditores internos surge como um dos fatores determinantes mais evidentes. A qualificação profissional dos auditores é um pré-requisito essencial para a correta execução de suas funções, e a falta dessa qualificação pode resultar em análises superficiais ou incompletas, comprometendo a eficácia do trabalho de auditoria e a validade das conclusões.

A literatura acadêmica é consistente ao apontar que a capacitação contínua e a experiência prática são indispensáveis para que o auditor interno possa emitir pareceres precisos e fundamentados, sem recorrer à negativa de opinião.

A insuficiência de corpo técnico nas unidades de auditoria interna configura-se como um dos desafios enfrentado. Em diversas dessas unidades, a demanda por auditorias supera a capacidade do quadro técnico disponível, o que, por sua vez, ocasiona uma sobrecarga nos auditores internos. Este descompasso entre a demanda e a capacidade de atendimento resulta em uma tensão estrutural que compromete o alcance das auditorias realizadas. O número de auditores, em alguns casos, é insuficiente para dar conta da complexidade e da abrangência das auditorias exigidas, gerando um ciclo vicioso de sobrecarga, assim, a emissão de pareceres com negativa de opinião torna-se, muitas vezes, uma consequência inevitável dessa insuficiência de recursos humanos.

Além disso, associado a essa limitação de pessoal, destaca-se a deficiência no planejamento das auditorias anuais, que agrava ainda mais a situação. As demandas institucionais das IFES, principalmente aquelas vinculadas às áreas-fim, são de tal magnitude que acabam sobrepondo e, muitas vezes, comprimindo o tempo disponível para a execução das auditorias financeiras e contábeis. A carga horária destinada a essas auditorias, portanto, se torna insuficiente para atender de maneira adequada à complexidade da prestação de contas da instituição. Consequentemente, as auditorias acabam sendo suprimidas em sua profundidade e escopo, resultando em uma análise prejudicada, que pode refletir em pareceres menos robustos ou, em alguns casos, na necessidade de emitir pareceres com negativa de opinião devido à falta de evidências suficientes.

Além disso, a falta de determinação normativa sobre qual metodologia de auditoria a ser realizada sobre a avaliação do processo de elaboração das demonstrações contábeis é outro ponto crítico. Pela ausência de especificação, a adoção de práticas de auditorias que não são alinhadas a atuação da auditoria interna influenciam a emissão de negativas de opinião.

Por fim, é importante destacar que a emissão de pareceres com negativa de opinião não deve ser vista como um fim em si mesma, mas sim como um indicativo de fatores que devem ser analisados. Cada negativa de opinião deve ser analisada como uma oportunidade de melhoria e um alerta para a necessidade de ajustes nos controles internos, nos processos de governança e nas atividades de auditoria. O desafio, portanto, não é apenas compreender as causas que levam à negativa de opinião, mas também identificar possíveis soluções que permitam às AUDINS A superar essas deficiências e melhorar continuamente as suas atividades.

Portanto, a análise dos fatores que influenciam a emissão de pareceres com negativa de opinião pelas auditorias internas das IFES exige uma abordagem holística, que considere tanto os fatores técnicos e humanos, internos e externos, envolvidos quanto os aspectos estruturais e organizacionais das instituições auditadas. Só assim é possível entender as raízes do problema e propor soluções eficazes para mitigar a ocorrência desses pareceres negativos e, conseqüentemente, melhorar a governança e a transparência nas IFES.

INSTITUIÇÃO / SETOR

A presente pesquisa tem como objeto as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) localizadas no estado de Minas Gerais.

O foco da análise recai sobre as auditorias internas dessas IFES, que são incumbidas de examinar e emitir parecer sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis e financeiras.

PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

O público-alvo desta pesquisa são as unidades de auditoria interna (AUDINS) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) localizadas no estado de Minas Gerais. Essas unidades desempenham uma função fundamental no contexto da gestão pública, incumbindo-se da avaliação sistemática e crítica dos processos relacionados ao gerenciamento de riscos e ao controle interno, com o objetivo de identificar eventuais falhas ou inconsistências que possam comprometer a eficácia e a eficiência na consecução das metas institucionais. Por sua função essencial de emitir pareceres sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis e financeiras que compõem as prestações de contas das IFES, os auditores internos figuram como os principais beneficiários das melhorias propostas por este estudo.

Além das unidades de auditoria interna, as melhorias proporcionadas por esta pesquisa também podem beneficiar as próprias IFES, uma vez que uma auditoria mais robusta e fundamentada pode levar a uma maior precisão nas informações, contribuindo para a transparência na gestão pública e o fortalecimento da confiança nas instituições de ensino superior. Os benefícios decorrentes da melhoria da qualidade dos pareceres de auditoria interna também se estendem aos gestores das IFES e aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), que, ao receberem informações mais precisas e consistentes, podem exercer seu papel de fiscalização de maneira mais eficaz, promovendo um ciclo de aprimoramento contínuo nas práticas de governança pública.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O Tribunal de Contas da União (TCU) é a instituição constitucionalmente incumbida de exercer o controle externo sobre as contas do Presidente da República, em conformidade com o Art. 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Dentre suas atribuições, destaca-se a responsabilidade de "apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento". Esse parecer constitui um instrumento técnico essencial, fornecendo ao Poder Legislativo informações detalhadas e embasadas, de modo a subsidiar a avaliação e o julgamento das contas apresentadas pelo chefe do Executivo (Lima, Boente e Barros, 2019).

De forma análoga à atuação do TCU, e em observância aos normativos legais aplicáveis, as Unidades de Auditoria Interna (AUDINs) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) têm a responsabilidade de conduzir a auditoria das prestações de contas das respectivas instituições. No desempenho dessa função, as AUDINs elaboram pareceres técnicos direcionados ao Conselho Universitário, instância máxima de governança universitária. Esses pareceres desempenham um papel fundamental no processo de apreciação e julgamento das contas institucionais, fornecendo subsídios técnicos que orientam a alta administração e os membros do conselho na tomada de decisão quanto à aprovação ou rejeição das contas prestadas.

DADOS

Entretanto, por meio de consulta realizada aos pareceres emitidos pelas AUDINs das universidades federais de todo o Brasil, referentes ao exercício de 2023, **verificou-se que 63% dessas unidades registraram negativa de opinião sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis.** Esse resultado indica que tais unidades não realizaram atividades de auditoria que pudessem subsidiar uma opinião fundamentada, evidenciando fragilidades nos processos de controle e governança das IFES.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Analisar os fatores que influenciam a emissão de pareceres com negativa de opinião pelas auditorias internas sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis e financeiras nas prestações de contas anuais das IFES localizadas no estado de Minas Gerais

Para alcançar o objetivo, esse foi subdividido em 3 questões, vejamos:

- Qual é a Frequência da emissão de negativas de opinião nos pareceres?
- Quais os principais desafios enfrentados pelas AUDINS para emitir uma opinião em seus pareceres?
- Qual é o nível de conhecimento técnico sobre auditoria contábil dos auditores internos ?

Esses eixos de análise proporcionarão uma visão abrangente e estruturada sobre os fatores que influenciam a emissão de pareceres com negativa de opinião, subsidiando recomendações para o aprimoramento do processo de auditoria interna nas IFES de Minas Gerais.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A análise dos dados evidencia um cenário desafiador para as AUDINS das IFES de Minas Gerais, caracterizado por limitações operacionais, estruturais e normativas que comprometem a efetividade das auditorias no que concerne o processo de emissão de pareceres.

Verificou-se um aumento significativo na emissão de pareceres com negativa de opinião sobre o processo de elaboração demonstrações contábeis, avançando de 50% a 69% do total dos pareceres.

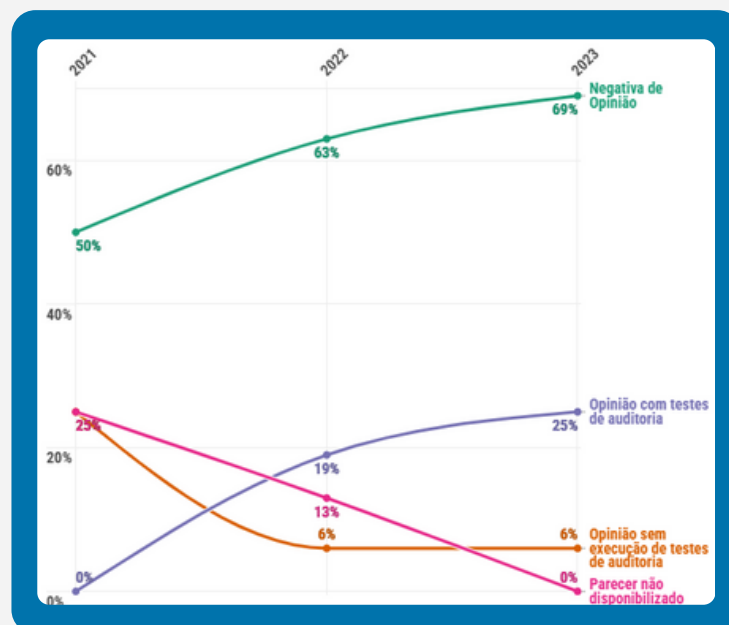
Isso indica dificuldades na delimitação do escopo de auditoria, tipos de técnicas de auditoria, e na definição dos entregáveis exigidos pelos órgãos de controle externo.

A inexistência de normativas padronizadas e suficientemente detalhadas, somada à diversidade da formação acadêmica dos auditores, compromete a execução de testes de auditoria voltados para área contábil.

A insuficiência de recursos humanos especializados é outro fator crítico identificado, resultando na sobrecarga das equipes de auditoria e na limitação da execução de testes apropriados no processo de elaboração das demonstrações contábeis e financeiras.

A composição das equipes, em grande parte desprovida de profissionais com formação específica em Ciências Contábeis, restringe a aplicação de procedimentos auditivos em conformidade com os padrões técnicos exigidos.

Análise das emissões de opinião



Servidores que possuem formação acadêmica em Ciências Contábeis



Observou-se também a necessidade de investimentos em capacitação continuada, por meio de treinamentos direcionados às especificidades do setor público, visando padronizar as práticas de auditoria e aprimorar a qualidade das análises.

Outro fator determinante identificado refere-se à Instrução Normativa CGU nº 05/2021, que regula o processo de emissão de pareceres pelas unidades de auditoria interna das IFES. Os auditores internos a percebem como genérica em seus conceitos, o que gera incertezas na aplicação prática.

A ausência de diretrizes detalhadas sobre as técnicas de auditoria a serem empregadas compromete a uniformidade e a qualidade das análises, dificultando a identificação de evidências robustas para embasar as opiniões emitidas.

Essa lacuna regulatória contribui para uma variabilidade na abordagem adotada pelas diferentes AUDINS, impactando diretamente a consistência e confiabilidade dos pareceres de auditoria.

➤ A IN CGU nº 05/2021 não oferece conceitos importantes, tais como: “O que é uma opinião geral sobre a prestação de contas”

➤ Não há uma definição na norma do que é esperado pelos órgãos de controle externo dos pareceres, como: nível de detalhamento e tipos de técnicas de auditoria a serem utilizadas sobre a avaliação do processo de elaboração das demonstrações contábeis e financeiras.

Foi identificado que os órgãos de controle externo não realizam avaliações sistemáticas sobre os pareceres emitidos pelas AUDINS. A ausência desse retorno impede a identificação de eventuais fragilidades e oportunidades de melhoria, limitando a evolução da qualidade e da efetividade dos pareceres emitidos.

Ademais, os auditores internos relataram a existência de conflitos normativos entre a Instrução Normativa CGU nº 05/2021 e outras diretrizes, como a IN CGU nº 03/2017. Enquanto esta última estabelece que a seleção dos trabalhos de auditoria deve ser baseada em uma avaliação de riscos, a IN CGU nº 05/2021 impõe a necessidade de emissão de opinião dos auditores internos sobre aspectos relacionados às demonstrações contábeis. Esse requisito tem sido questionado, pois, conforme posicionamento do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), a emissão de opinião sobre demonstrações contábeis é uma atribuição exclusiva de profissionais com formação em Ciências Contábeis e registro ativo no órgão de classe.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Constatação 1: As unidades de auditoria interna não destinam horas específicas no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) para avaliação e análise do processo de elaboração das demonstrações contábeis e financeiras.

Recomendação: Os chefes de auditoria, ao elaborar o PAINT, considere direcionar um aumento no quantitativo de horas de forma a viabilizar a execução de atividades de auditoria relacionadas ao inciso III da IN CGU nº 05/2021, respeitando os limites de horas previamente estabelecidos. Nesse contexto, sugere-se que as ações de auditoria incluam avaliações direcionadas a áreas mais intimamente relacionadas com a contabilidade, tais como: conformidade de gestão, conformidade contábil, folha de pagamento, contratos, gestão financeira (com ênfase nos processos de pagamentos e recebíveis), gestão de patentes, locação de espaços institucionais, entre outros. O objetivo é assegurar que as auditorias se aprofundem em setores essenciais para a integridade das demonstrações contábeis e financeiras, proporcionando um ambiente mais robusto para a análise dos fluxos financeiros e operacionais da instituição.

Constatação 2: A maioria dos auditores que atuam nas AUDINS são servidores de carreira, selecionados por meio de concursos públicos. No entanto, os requisitos para ingresso no cargo de auditor não restringem a graduação dos candidatos, permitindo a participação de profissionais com formação em Ciências Contábeis, Direito ou Economia. Consequentemente, verifica-se a existência de equipes compostas exclusivamente por auditores de uma única área de formação acadêmica.

Recomendação: Nas AUDINS que não contam com a presença de auditores de carreira com formação em Ciências Contábeis, é recomendável às AUDINS que solicitem junto a unidade responsável pelo provimento de servidores, a adoção de estratégias de provimento por meio da redistribuição ou aproveitamento de aprovados em concursos públicos, visando a seleção de profissionais com a qualificação acadêmica necessária para integrar as equipes de auditoria. Esta medida é essencial para assegurar que os auditores possuam a formação específica para desempenharem suas funções de forma adequada, sobretudo no que tange à análise e interpretação das demonstrações contábeis nas prestações de contas.

Adicionalmente, é imprescindível que as AUDINS desenvolvam a implementação de programas contínuos de capacitação e treinamento aos seus membros. Tais programas devem abranger a capacitação sobre o ciclo orçamentário público, as áreas críticas envolvidas na produção das informações financeiras, e a forma como os dados contábeis são organizados e apresentados através das demonstrações contábeis. Esses programas devem ser desenvolvidos de maneira a promover o aprimoramento contínuo das competências técnicas dos auditores, a fim de garantir a qualificação da equipe e a excelência no processo de emissão dos pareceres sobre a prestação de contas. A capacitação deve ser contínua e adaptada às demandas do ambiente regulatório e contábil, considerando as mudanças normativas e a complexidade crescente das práticas de auditoria.

Outrossim, torna-se fundamental a elaboração de materiais internos de orientação, manuais ou e/ou guias técnicos, com o intuito de padronizar o entendimento contábil dentro da equipe de auditoria. Estes materiais deverão servir como um guia de boas práticas e esclarecer conceitos contábeis cruciais para a uniformização da interpretação e análise das informações financeiras. A padronização do entendimento contábil é um passo vital para garantir a consistência e a qualidade dos pareceres emitidos, além de fortalecer o processo de tomada de decisão na análise das prestações de contas. Esse material pode ser desenvolvido em parceria com a unidade de contabilidade da IFES, com apoio dos auditores de carreira.

Recomenda-se observar Deliberação CCCI nº 02/2024, a qual trata da gestão de competências na atividade de auditoria interna governamental. Assim, observar a planilha de competências que os auditores devem possuir, correlacionados ao nível de conhecimento delas.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Constatação 3: As AUDINS apresentam uma defasagem no quantitativo de profissionais em relação à dimensão institucional, o que compromete sua capacidade operacional.

Recomendação: Que as AUDINS realizem uma avaliação comparativa entre as IFES que apresentam semelhanças estruturais, quantitativo de servidores e discentes, mas que possuem discrepâncias no número de servidores lotados nas unidades de auditoria interna, possibilitando uma análise detalhada do impacto dessa disparidade na eficácia e eficiência das atividades de auditoria interna. A partir desse diagnóstico, elabore um relatório substanciado a ser apresentado à alta administração da instituição e a Pró-Reitoria de gestão de pessoas, com o intuito de justificar a necessidade de incremento no quadro de servidores lotados na AUDIN.

Adicionalmente, recomenda-se que as AUDINS utilizem ferramentas de auditoria baseadas em tecnologia avançada, como sistemas de análise de dados e automação de processos, a fim de otimizar as etapas operacionais da auditoria interna. Essas ferramentas permitem uma maior agilidade na identificação de riscos e irregularidades, além de proporcionar uma gestão mais eficaz dos recursos disponíveis.

Por fim, é fundamental que as AUDINS solicitem a alocação de assistentes administrativos, cuja função seria delegar as atividades operacionais e administrativas. Isso permitiria aos auditores dedicar-se a funções mais estratégicas e analíticas. A redistribuição dessas tarefas possibilitará que os profissionais da auditoria se concentrem em atividades de maior complexidade e relevância, potencializando a capacidade da unidade de emitir pareceres mais detalhados e com maior qualidade técnica sobre as prestações de contas das IFES.

Constatação 4: Observa-se que uma parcela dos auditores de carreira, com formação em Ciências Contábeis, não possui experiência prévia em práticas contábeis, o que compromete sua capacidade técnica para a realização de auditorias na área contábil.

Recomendação: Recomenda-se que as AUDINS implementem um programa de mentoria estruturado, no qual auditores mais experientes possam orientar os novos servidores, promovendo a transferência efetiva de conhecimentos e o desenvolvimento de competências técnicas. Além disso, é essencial que os chefes de auditoria incentivem iniciativas de integração entre os auditores internos e os profissionais da área contábil, como os contadores de carreira, a fim de suprir lacunas de experiência prática e fortalecer a especialização nesse campo.

Recomenda-se, ainda, a participação contínua dos auditores em capacitações práticas oferecidas por entidades de referência, como o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e a Controladoria-Geral da União (CGU), o que contribuirá para o aprimoramento das competências necessárias à auditoria contábil no setor público.

Por fim, sugere-se que a liderança da AUDIN conduza a criação de grupos de estudo interinstitucionais, reunindo auditores internos de diferentes IFES, com o objetivo de aprofundar conhecimentos, compartilhar experiências e disseminar melhores práticas relacionadas à auditoria contábil no setor público.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Constatação 5: Observou-se que a maioria das IFES não dispõe de normativos internos que estabeleçam de forma clara e detalhada o rito do processo de prestação de contas institucional. Em decorrência dessa ausência normativa, não há uma definição precisa das etapas e dos procedimentos a serem seguidos, desde a elaboração do Relatório de Gestão até sua submissão à Auditoria Interna para emissão do parecer, e posterior encaminhamento dos documentos ao Conselho Universitário para deliberação. Como resultado, verifica-se que, em diversas ocasiões, o Relatório de Gestão é submetido à deliberação sem o devido parecer da AUDIN, comprometendo a análise crítica do documento.

Recomendação: Recomenda-se a realização de um trabalho de auditoria para avaliar a organização, a elaboração e as etapas de deliberação do processo de prestação de contas institucional. Os achados dessa auditoria deverão subsidiar a alta administração na formulação de um normativo que estabeleça de maneira precisa o rito processual, contemplando a definição de prazos internos para cada etapa e garantindo a inclusão obrigatória do parecer da AUDIN antes da submissão ao Conselho Universitário.

Sugere-se que as AUDINS promovam workshops voltados à sensibilização e capacitação dos gestores institucionais, com o objetivo de reforçar a importância do parecer da AUDIN como elemento essencial para a adequada deliberação do Relatório de Gestão.

Constatação 6: A Instrução Normativa CGU nº 05/2021, que rege a emissão dos pareceres pelas unidades de auditoria interna sobre as prestações de contas das IFES, apresenta um caráter genérico, não estabelecendo, de forma clara e objetiva, diretrizes específicas sobre conceitos fundamentais, como a definição da "opinião geral" solicitada às AUDINS em seus pareceres.

Recomendação: A AUDIN encaminhar ofício à Controladoria-Geral da União (CGU) solicitando esclarecimentos e diretrizes adicionais para a padronização dos pareceres emitidos pelas AUDINS.

Adicionalmente, propõe-se, por intermédio que as AUDINS, juntamente com a União Nacional dos Auditores do MEC (UNAMEC), a criação de um canal institucional de interlocução com a CGU, com o objetivo de discutir e mitigar as lacunas normativas identificadas. Em complemento, sugere-se a formação de um grupo de trabalho multidisciplinar, composto por representantes da UNAMEC e das AUDINS, com a finalidade de realizar uma revisão crítica da Instrução Normativa CGU nº 05/2021, propondo ajustes que atendam de forma mais eficaz às demandas e particularidades das IFES. Esse grupo terá como missão identificar fragilidades normativas e elaborar propostas de adequação, visando proporcionar maior clareza e precisão nas diretrizes aplicáveis à auditoria interna. A atuação desse grupo de trabalho contribuirá decisivamente para o fortalecimento de um arcabouço normativo robusto, alinhado às melhores práticas de governança e accountability, em consonância com os princípios da administração pública federal.

Constatação 7: A Instrução Normativa CGU nº 05/2021 não define de forma clara e específica o tipo de auditoria a ser realizada sobre o inciso III, deixando em aberto se trata de uma auditoria contábil com testes substantivos, uma auditoria de conformidade, ou uma auditoria voltada à avaliação de controles internos e de riscos.

Recomendação: Às AUDINS, buscar, de maneira formal, o devido esclarecimento junto à Controladoria-Geral da União (CGU) acerca da abordagem de auditoria mais apropriada a ser adotada no contexto do inciso III da referida norma.

No período de interlocução com a CGU, desenvolver um plano de trabalho abrangente, contemplando diferentes abordagens de auditoria, com a devida fundamentação metodológica e objetivos claramente definidos.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Constatação 8: O Manual Operacional Técnico (MOT) estabelece que as AUDINS devem realizar seus planos de auditoria e trabalhos de acordo com a abordagem de auditoria baseada em riscos (ABR). No entanto, a Instrução Normativa CGU nº 05/2021 determina que as AUDINS devem emitir uma opinião anual sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis e financeiras, sem considerar a avaliação de riscos. Esse requisito gera um conflito metodológico, uma vez que, ao adotar a ABR, outras áreas podem ser expostas a riscos mais significativos do que o processo de elaboração das demonstrações contábeis, o que compromete a aplicação integral da metodologia ABR.

Recomendação: É recomendável que a AUDIN solicite, formalmente, aos órgãos de controle externo, CGU e TCU, um posicionamento oficial sobre a compatibilidade entre a metodologia de auditoria baseada em riscos (ABR) e as exigências da Instrução Normativa CGU nº 05/2021. Esse posicionamento visa à harmonização dos procedimentos, garantindo que as abordagens adotadas pelas auditorias internas estejam em conformidade com as normas estabelecidas, sem comprometer a eficácia da metodologia ABR. Além disso, é fundamental priorizar a avaliação dos riscos de maior impacto, assegurando que as exigências normativas sejam cumpridas de maneira eficiente, sem deixar de considerar os riscos críticos para a organização.

Para garantir a adequação do escopo da auditoria, é necessário que as AUDINS apresentem relatórios justificando a necessidade de ajustes, levando em conta as limitações impostas pela IN CGU nº 05/2021 e os impactos que estas exigências podem gerar na aplicação da metodologia ABR. Esses relatórios devem ser detalhados, fornecendo uma análise aprofundada das implicações das normas sobre o processo de auditoria e destacando a importância da flexibilidade no planejamento das auditorias internas.

Por fim, é importante que a AUDIN defina critérios claros e objetivos para a seleção dos riscos a serem auditados anualmente, alinhando as prioridades da auditoria com os objetivos estratégicos da organização. Nesse contexto, sugere-se as AUDINS que viabilizem a criação de um comitê técnico especializado, juntamente com a UNAMEC, responsável por discutir e estabelecer as diretrizes sobre a aplicação da metodologia ABR no contexto da IN CGU nº 05/2021. Este comitê teria como objetivo elaborar recomendações que permitam a implementação eficiente da abordagem de auditoria, de modo a garantir que todas as exigências normativas sejam atendidas sem comprometer a qualidade do trabalho realizado.

Constatação 9: Observa-se a ausência de um processo formal de avaliação dos pareceres emitidos pelas AUDINS por parte dos órgãos de controle externo, como o TCU e a CGU. Não há a disponibilização de feedbacks estruturados sobre a qualidade e a suficiência dos pareceres emitidos.

Recomendação: Recomenda-se que as AUDINS solicitem a criação de canais formais de comunicação entre as AUDINS, a CGU e o TCU, com o objetivo de fomentar o intercâmbio de boas práticas e propor melhorias contínuas nos pareceres emitidos. De igual modo, sugere-se a implementação de um sistema formal de coleta de feedbacks da CGU e do TCU, a fim de garantir a adequação e a efetividade dos pareceres.

Ademais, propõe-se que as unidades de auditoria interna implementem a formação de um comitê interno de revisão e análise de pareceres entre as AUDINS, com vistas a promover a troca de experiências e a padronização dos processos. Por fim, recomenda-se a adoção de práticas de benchmarking com outras instituições que possuam sistemas de auditoria interna consolidados, visando à contínua elevação da qualidade dos pareceres emitidos.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Constatação 10: Observa-se uma desconformidade normativa entre a Instrução Normativa CGU nº 05/2021 e as regulamentações emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). O CFC estabelece que apenas profissionais graduados em Ciências Contábeis e com registro ativo no conselho estão habilitados para analisar demonstrações contábeis. Contudo, nas unidades de auditoria interna das IFES, não se exige que, pelo menos, um auditor possua formação em Ciências Contábeis e registro ativo. Entretanto, a IN nº 05/2021 exige que as AUDINS emitam pareceres sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, o que gera um conflito normativo entre o CFC e a normativa da CGU.

Recomendação: Recomenda-se que as AUDINS formalizem junto à CGU a proposta de parceria com o CFC, visando o alinhamento de diretrizes e a adequação das exigências normativas. Assim, viabilizando a integração dos conceitos e diretrizes do CFC nos procedimentos internos de auditoria das IFES, assegurando a conformidade técnica na análise das demonstrações contábeis e na emissão de pareceres.

Constatação 11: A insuficiência de tempo disponível para a elaboração da prestação de contas e sua posterior avaliação pelas unidades de auditoria interna compromete a qualidade do processo e a conformidade com as exigências normativas.

Recomendação: Propõe-se que as AUDINS implementem cronogramas internos com prazos bem definidos, com o objetivo de antecipar etapas críticas e mitigar os impactos negativos do prazo reduzido. Além disso, sugere-se a adoção de revisões intermediárias ao longo do exercício financeiro, garantindo uma avaliação contínua e a correção de eventuais desvios, o que contribuirá para a qualidade e a tempestividade do processo de auditoria.

Constatação 12: Observa-se a inexistência de um guia de perguntas e respostas elaborado pela CGU especificamente voltado para o processo de emissão de opinião nos pareceres sobre a prestação de contas pelas AUDINS. Um exemplo exitoso da CGU foi a criação da seção de perguntas e respostas para a elaboração do PAINT e RAIN, a qual tem se mostrado eficiente e útil.

Recomendação: Recomenda-se às AUDINS formalizarem uma solicitação à CGU para a elaboração de um guia de perguntas e respostas dedicado ao processo de emissão de opiniões nos pareceres sobre as prestações de contas. Na ausência desse guia, sugere-se a adoção de boas práticas provenientes de outras instituições, bem como consultas diretas à CGU.

Adicionalmente, é recomendada a criação de um repositório interno com perguntas frequentes (FAQs) que contemplem as dúvidas recorrentes observadas nas unidades de auditoria interna. Também se recomenda a promoção de encontros periódicos entre as AUDINS com o intuito de compartilhar experiências e soluções comuns, além da divulgação de boas práticas entre as unidades, visando à padronização dos entendimentos e à melhoria contínua dos processos.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Alan Novaes Alcon

Autor

E-mail: alan.alcon@ufv.br

Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto

Orientadora

E-mail: taina.gomide@ufv.br

REFERÊNCIAS

- ALCON, A. N.; ALCON, S. N.; PEREIRA, T. H. Atuação das unidades de auditoria interna nas instituições federais de ensino: uma revisão integrativa da literatura. *Revista de Gestão e Secretariado – GeSec*, v. 15, p. 01–20, 10 abr. 2024.
- ALCON, A. N.; PINTO, T. R. G. S. Análise da emissão de opiniões nos pareceres da auditoria interna sobre a prestação de contas nas universidades federais brasileiras segundo a IN 05/2021. *Revista de Gestão e Secretariado – GeSec*, v. 15, p. 01–23, 14 nov. 2024.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 70. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.
- BARRETO, K. A.; CALLADO, A. A. C.; CALLADO, A. L. C. Controle interno sob enfoque dos componentes do framework COSP ERM: um estudo em uma instituição de ensino superior. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL – Universidade Federal do Rio Grande do Norte* – ISSN 2176–9036, v. 15, n. 2, p. 202–223, 4 jul. 2023.
- BEVIR, M. GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: UMA GENEALOGIA. *Rev. Sociol. Polít.*, v. 19, p. 103–114, 2011.
- BRASIL, P. DA R. DECRETO N 3.591, DE 6 DE SETEMBRO 2000 *BrasilDiário Oficial da União*, , 6 set. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm>
- BRITO, G. C. DE et al. Benefícios e desafios na implantação da auditoria baseada em risco em instituições federais de ensino. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, p. 109–133, 20 dez. 2017.
- CAPELLA, A. C. N. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal 6o Encontro da ABCP – UNICAMP. *Anais...*2008
- CFC, C. F. DE C. NBC TA 500 (R1)–EVIDÊNCIA DE AUDITORIA Conselho Federal de Contabilidade, set. 2016.
- CGU, C. G. DA U. INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA No 1, DE 10 DE MAIO DE 2016 *BrasilDiário Oficial da União*, , 11 maio 2016.
- _____. INSTRUÇÃO NORMATIVA CGU No 03/2017 *Diário Oficial da União BrasilDiário Oficial da União*, , 9 jun. 2017.
- _____. INSTRUÇÃO NORMATIVA No 5, DE 27 DE AGOSTO DE 2021 *Diário Oficial da União Brasil*, 2 set. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-27-de-agosto-de-2021-342352374>>
- _____. PORTARIA No 1.423, DE 20 DE MAIO DE 2024 – CCCI 01/2024 *Diário Oficial da União*, 20 maio 2024a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.423-de-20-de-maio-de-2024-561240768>>
- _____. PORTARIA No 2.821, DE 29 DE AGOSTO DE 2024 – Deliberação CCCI no 02/2024: *Diário Oficial da União*, 30 ago. 2024b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.821-de-29-de-agosto-de-2024-581189836>>
- _____. PORTARIA No 4.826, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2024 – CCCI 04/2024 *Diário Oficial da União*, 18 dez. 2024c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-4.826-de-18-de-dezembro-de-2024-602950577>>
- CORDOVA, B. C. et al. Macrofunções do controle interno: um estudo nas instituições de Ensino Superior Federal. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 14, n. 1, p. 603–624, 18 jan. 2023.
- CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. DE O. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?>>.
- DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, v. 120, p. 5–21, 1996.
- DRUMOND, A. M.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. *Rev. Adm. Pública–Rio de Janeiro*, v. 48, n. 1, p. 3–25, 2013.
- FILHO, J. R. F. Governança organizacional aplicada ao setor público VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Anais...*2003
- FONSECA, A. DOS R. et al. O papel da auditoria interna na promoção da accountability nas Instituições de Ensino Superior. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 243–265, abr. 2020.
- FONSECA, A. DOS R.; JORGE, S.; NASCIMENTO, C. O papel da auditoria interna na promoção da accountability nas Instituições de Ensino Superior. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 243–265, abr. 2020a.
- _____. O papel da auditoria interna na promoção da accountability nas Instituições de Ensino Superior. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 243–265, 15 maio 2020b.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20–29, jun. 1995.
- GONÇALVES, J. E. et al. Governança e Desempenho Organizacional nas Universidades Federais Brasileiras. *Revista de Governança Corporativa*, v. 6, 2019.
- GUERRA, M. H. T. DA S.; MATTOS, C. A. C. DE; CORRÊA, A. DE C. POLÍTICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS E INTENÇÃO DE ROTATIVIDADE: UM ESTUDO NO INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ (BRASIL). *Revista de Carreiras & Pessoas RECAPE*, v. 10, p. 486–503, 14 maio 2020.
- JÚNIOR, A. A. DE S. J.; RIBEIRO, N. R. DA S. ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA INDÚSTRIA 4.0. *Revista Científica Semana Acadêmica*, v. 11, n. 231, p. 1–37, 28 fev. 2023.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*. *Revista de Administração Pública*, v. 40, p. 479–99, 2006.
- LIMA, D. V. DE; BOENTE, D. R.; BARROS, G. L. Evidências de Informações Off Balance no Balanço Geral da União. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 18, p. 1–15, 23 abr. 2019.
- LIMA, F. F. R. R.; MORAIS, M. G. D. DE; SILVA, N. G. A. O Papel da Auditoria Interna na Promoção da Accountability nas Instituições de Ensino Superior do Rio Grande do Norte. *Revista da CGU*, v. 15, n. 27, 7 jul. 2023.
- MACÊDO, D. F. DE et al. ANÁLISE DO CONCURSO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE SELEÇÃO DE PESSOAL NO SETOR PÚBLICO: PERCEPÇÃO DE UM GRUPO DE SERVIDORES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. *Revista Sociais e Humanas*, v. 29, n. 1, p. 92, 19 jul. 2016.

REFERÊNCIAS

- MACHADO, D. P.; QUIRAQUE, E. H. Maturidade de governança e criação de valor público em instituições públicas de ensino superior: o caso das universidades brasileiras. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 28, p. e023002, 7 jul. 2023.
- MARX, C. A. Combate à corrupção e aprimoramento da gestão: a dualidade do controle interno no Brasil. *Revista da CGU*, v. 8, p. 351–371, jun. 2016.
- NEGRÃO, M. A. DE L.; JUNIOR, M. S. R. ANÁLISE DOS PADRÕES INTERNACIONAIS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NAS UNIVERSIDADES DO NORDESTE DO BRASIL. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, v. 13, n. 3, p. 182–199, 9 jan. 2023.
- OLIVEIRA, A. B. DE; FLÔRES, F. D.; PINTO, N. G. M. Transparência e accountability: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 10, n. 2, p. 12–22, 20 abr. 2020.
- OLIVEIRA, R. A. B. DE et al. ACCOUNTABILITY: qual seu significado para servidores de uma instituição federal de ensino? *Revista de Políticas Públicas*, v. 16, n. 2, p. 297–306, 2012.
- PASQUALI, J. C.; MELLO, G. R. GOVERNANÇA PÚBLICA E EFICIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS, SOB A ÓTICA DA TEORIA DA AGÊNCIA. *Revista De Contabilidade Do Mestrado Em Ciências Contábeis Da UERJ*, v. 28, p. 149–170, 2023.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance, Government and the State. [s.l.: s.n.].
- PINHEIRO, D. R.; OLIVA, E. C. A ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA NA GOVERNANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO BASEADO NA VISÃO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 31, n. 2, 12 jul. 2020.
- PINHO, A. P. M.; SILVA, C. R. M. DA; OLIVEIRA, E. R. DA S. DE. Determinantes da Intenção de Rotatividade no Setor Público: um estudo em uma instituição federal de ensino. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 2175–5787, 22 jul. 2022.
- PINHO, R. C. DE S.; BRASIL, M. DE F. T. Implantação do sistema de governança na Universidade Federal do Ceará na percepção dos gestores. *Revista Controle, Fortaleza*, v. 19, n. 1, p. 194–235, 2021.
- RHODES, R. A. W. The new governance – governing without government. *Political Studies*, v. 44, p. 652–667, 1996.
- RODRIGUES, R. C.; MACHADO, M. V. V. Atuação da Auditoria Interna nas Universidades Federais Brasileiras. *Administração Pública e Gestão Social*, 1 out. 2021.
- SANTOS, D. J.; SOUZA, K. R. A governança nas instituições de ensino superior públicas brasileiras. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, p. 1532–1557, 1 jul. 2022.
- SOARES, L. F.; PINHO, R. C. DE S. Controle interno na administração pública: Estudo em uma Instituição de Ensino Superior (IES) pública federal. *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, v. 20, n. esp., p. e81659, 1 dez. 2022.
- SOBREIRA, K. R.; JUNIOR, M. S. R. Governança no setor público: avaliação do nível de aderência de uma instituição de ensino superior ao modelo de governança pública da IFAC. *RGC – Revista de Governança Corporativa*, v. 5, n. 1, 30 jun. 2018.
- TCU, T. DE C. DA U. Referencial Básico de Governança Organizacional. 3. ed. [s.l.: s.n.].
- TRIVIÑOS, A. N. SILVA. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o Marxismo. [s.l.] Atlas, 1987.
- VAZ, A. S. DE S. et al. MAPEAMENTO DE PROCESSOS NO SERVIÇO PÚBLICO: Uma análise das realidades e perspectivas dentro da Pró-reitoria de Ensino e Graduação da Universidade Federal do Amapá-UNIFAP. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas*, v. 4, p. 144–64, 2019.
- VIEIRA, D. V.; RODRIGUES, C. E. GOVERNANÇA PÚBLICA NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI. *Revista da Faculdade de Educação*, p. 69–84, 25 nov. 2022.

PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DO PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

05/02/2025, 09:20

E-mail de Universidade Federal de Viçosa - Encaminhamento de Produto Técnico – Pesquisa de Mestrado



Alan Novaes Alcon <alan.alcon@ufv.br>

Encaminhamento de Produto Técnico – Pesquisa de Mestrado

1 mensagem

Alan Novaes Alcon <alan.alcon@ufv.br>

5 de fevereiro de 2025 às 09:19

Cco: audit@ufop.edu.br, mariafirmiano@mec.gov.br, josiane.oliveira@ifnmg.edu.br, giovana.lima@ufla.br, lopacheco@ufv.br, leonardo@unifei.edu.br, auditoria@ifsuldeminas.edu.br, fernando.ferreira@ufvjm.edu.br, enio.teixeira@ifsuldeminas.edu.br, simonerg@ufsj.edu.br, samuel.fonseca@ufu.br, jose.alexandre@ufjf.br, tailaleal@iftm.edu.br, tevitoria@ufmg.br, aline.silveira@uftm.edu.br

Prezados (as) Coordenadores (as) e Chefes (as) de Auditoria, bom dia.

Espero que este e-mail os encontre bem.

Às

Unidades de auditoria interna (AUDINS)

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado “Diagnóstico e recomendações sobre os fatores que influenciam a emissão de pareceres com negativa de opinião nas IFES de Minas Gerais”, derivado da dissertação de mestrado “Fatores Influenciadores na Emissão de Pareceres de Auditoria com Negativa de Opinião sobre o Processo de Elaboração Das Demonstrações Contábeis”, de autoria de Alan Novaes Alcon.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), instituição associada Universidade Federal de Viçosa (UFV).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório técnico conclusivo e seu propósito é de emitir recomendações que mitiguem os fatores que influenciam a emissão de negativa de opinião sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis presentes no Relatório de Gestão.

Aproveito a oportunidade para agradecer, mais uma vez, por sua participação nas entrevistas e pela valiosa troca de experiências e conhecimentos. Espero que este material possa contribuir de alguma forma para o trabalho de vocês.

Atenciosamente,

Alan Novaes Alcon

Mestrando em Administração Pública

UFV - Universidade Federal de Viçosa | PROFIAP

Cel: +55 (32) 98889 0477 | e-mail: alan.alcon@ufv.br



2 Relatório Técnico Final.pdf

1141K

Discente: Alan Novaes Alcon

Orientadora: Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto

Universidade Federal de Viçosa

05 de fevereiro de 2025