



# TCU publica nova versão do Manual de Auditoria Operacional

O Tribunal de Contas da União publicou em novembro desse ano a 4ª edição do seu Manual de Auditoria Operacional (MAO) ([BTCU especial no 29, de 12/11/2020](#)). A versão 2020 do MAO é resultado de um cuidadoso processo de revisão interna e consulta pública, que resultou na apresentação de 180 sugestões de aperfeiçoamento por parte de diferentes atores.

O novo MAO incorpora aperfeiçoamentos que o tornam mais relevante como principal documento orientador da prática desse tipo de auditoria no TCU. Cabe destacar que, alinhado à norma internacional para auditoria operacional (ISSAI 3000), essa versão tornou obrigatório o cumprimento de certos procedimentos profissionais para assegurar a alta qualidade do trabalho, criando assim a figura do requisito.

Essa é a terceira revisão do documento, cuja versão original foi elaborada em 1998, como resultado do Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, desenvolvido com o apoio da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a *Virginia Polytechnic Institute and State University* e a *National Academy of Public Administration*. Na sequência, foi elaborada a versão 2000, que incorporou os conhecimentos e as novas técnicas assimiladas nos trabalhos de auditoria a partir de 1998, com a implementação do Projeto de Cooperação Técnica TCU - Reino Unido. A versão 2010 do MAO incorporou normas e orientações internacionais de auditoria que haviam sido aprovadas após a edição anterior, além de refletir a evolução metodológica na prática de auditoria durante a década.

O MAO 2020 abrange os desenvolvimentos em métodos e técnicas de auditoria operacional implementados pelas unidades técnicas da Segecex desde 2010, entre as quais destacam-se a adoção da Estratégia Global de Auditoria, a avaliação de risco em auditoria operacional e orientações sobre o tratamento do risco de fraude, o aperfeiçoamento da Matriz de Planejamento, o novo modelo de resumo para relatórios, aspectos relativos ao enfoque integrado de governo e as novas disposições do Tribunal sobre a proposição de deliberações.

O manual apresenta *hiperlinks* para os documentos nele citados, para orientações complementares, modelos e exemplos que apoiam o trabalho das equipes de auditoria, o que facilitará sua utilização. Questionamentos e dúvidas sobre o MAO podem ser encaminhados para [semec@tcu.gov.br](mailto:semec@tcu.gov.br).



Fonte: TCU/SECOM



# Destaques da Jurisprudência do TCU

(de julho a dezembro de 2020)

Ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência, o TCU pode aprovar Súmula da Jurisprudência, que se constitui de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal.

Ademais, o TCU, ao apreciar processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores, pode instaurar incidente de uniformização de jurisprudência. Para dirimir a questão suscitada, o Tribunal poderá firmar entendimento, de caráter normativo, que orientará futuras deliberações. O acórdão que resolver a divergência pode constituir enunciado de Súmula sobre a matéria.

No segundo semestre de 2020, o TCU firmou os seguintes entendimentos:

## **TCU FIXA NOVO ENTENDIMENTO SOBRE CONCESSÃO DE PENSÃO A FILHAS MAIORES SOLTEIRAS**

**Acórdão 2.175/2020-TCU-Plenário. Relator: Min. Walton Alencar**

O Tribunal realizou o monitoramento das determinações constantes do Acórdão 2780/2016-TCU-Plenário, proferido em decorrência de auditoria que avaliou as folhas de pagamento dos órgãos da Administração Pública Federal e identificou pagamentos indevidos em pensões especiais instituídas por ex-servidores em favor de filhas maiores solteiras, com base na Lei 3.373, de 1958.

O monitoramento atual reflete o entendimento do Tribunal acerca de desvios ocorrentes nas pensões pagas a filhas maiores solteiras, em dezenas de milhares de processos, conforme apurado em inúmeros casos concretos, bem como foi especialmente constituído para restabelecer o modelo de legalidade administrativa tido como o mais consentâneo com a Constituição e a legislação vigente.

Ao analisar a questão, o TCU fez a revisão dos critérios de aferição da regularidade de pagamento de pensão a filha maior solteira e, também, de alguns procedimentos definidos no Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário.

Assim, o Tribunal fixou novo entendimento sobre o assunto, nos seguintes termos:

“a pensão civil deferida à filha maior solteira, com base no art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/1958, somente poderá ser extinta, em caráter irretratável, nas hipóteses em que a beneficiária:



- a) ocupar cargo público permanente;
- b) contrair casamento ou manter união estável; ou
- c) perceber outros benefícios decorrentes da alteração do estado civil, como a pensão prevista no artigo 217, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei 8.112/1990 e a prevista no artigo 74, combinado com o artigo 16, inciso I, da Lei 8.213/1991”.

### **TCU CONFIRMA QUE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS DEVEM RESPEITAR CONDICIONANTES**

**Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo**

O Tribunal apreciou representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) a respeito de possíveis irregularidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei Complementar 162, de 2018 e da Lei 13.606, de 2018, por estarem em desacordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e o art. 112 da Lei 13.473, de 2017 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018.

O MPTCU alegou que as normas que regem a concessão de benefícios tributários são claras no sentido de que é imprescindível o cálculo dos impactos resultantes desse tipo de benefício previamente a sua instituição, o que não ocorreu quando da criação do Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN) e Programa de Regularização Rural (PRR).

Assim, no intuito de contribuir para a mitigação ou resolução da causa do problema, o Tribunal, recomendou ao Ministério da Economia e à Casa Civil que busquem sistematizar e definir os papéis dos órgãos centrais e essenciais da área econômica, para que atuem de forma integrada com os órgãos setoriais e específicos do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando ao aperfeiçoamento do sistema de autocontrole de concessão e ampliação de benefícios fiscais.

O TCU, tendo em vista o referencial teórico analisado, também entendeu pertinente firmar o entendimento de que, “as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas.”

Nesse contexto, o Tribunal decidiu, ainda, alertar o Poder Executivo de que as propostas legislativas de iniciativa do Presidente da República e quaisquer iniciativas aprovadas por projeto de lei para conceder benefícios de natureza tributária, desacompanhadas das medidas de compensação previstas na LRF, não se conformam com o pressuposto da gestão fiscal responsável.



## AUXÍLIO DA UNIÃO AOS ENTES SUBNACIONAIS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE DA COVID-19 TEM NATUREZA JURÍDICA FEDERAL

**Acórdão 4.074/2020- Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas**

O TCU analisou a natureza jurídica dos repasses federais, a título de apoio ou de auxílio financeiro, instituídos pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). O debate sobre a natureza jurídica dos repasses ocorreu em razão de divergências de entendimento entre órgãos do Poder Executivo Federal acerca do modo de contabilização e fiscalização das transferências financeiras excepcionais previstas nos normativos que criaram o Programa.

Essas dissensões se acentuaram após a divulgação de notas técnicas e manifestações oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no sentido de que os recursos transferidos constituíram receitas originárias dos entes subnacionais. Eles teriam, assim, o mesmo tratamento jurídico das transferências constitucionais a título de repartição de receita.

No entanto, a conclusão do TCU ocorreu no sentido contrário. O Tribunal firmou o entendimento de que os repasses a título de apoio ou auxílio financeiro instituídos pela Lei Complementar 173/2020 e pela Lei 14.041/2020 têm natureza jurídica federal. Eles são despesas próprias da União custeadas com recursos de fontes provenientes da emissão de títulos públicos e da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional.

Dessa forma, para o Tribunal, o referido auxílio financeiro se insere no contexto de cooperação e é repassado aos entes subnacionais segundo critérios de distribuição e restrições à entrega, à aplicação e ao emprego. Esses critérios são incompatíveis com as salvaguardas constitucionais que preservam a repartição de receita tributária de qualquer interferência do ente transferidor.

O TCU concluiu, ainda, que é inadequado deduzir essas transferências como despesas da receita corrente para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) federal. Isso porque a União custeou essas despesas próprias, preponderantemente, com fonte proveniente de receita de capital. Ao deduzir valores de despesas cujos recursos sequer integraram a receita corrente bruta, a STN produz diminuição da RCL federal e compromete a autonomia de poderes e órgãos da União.