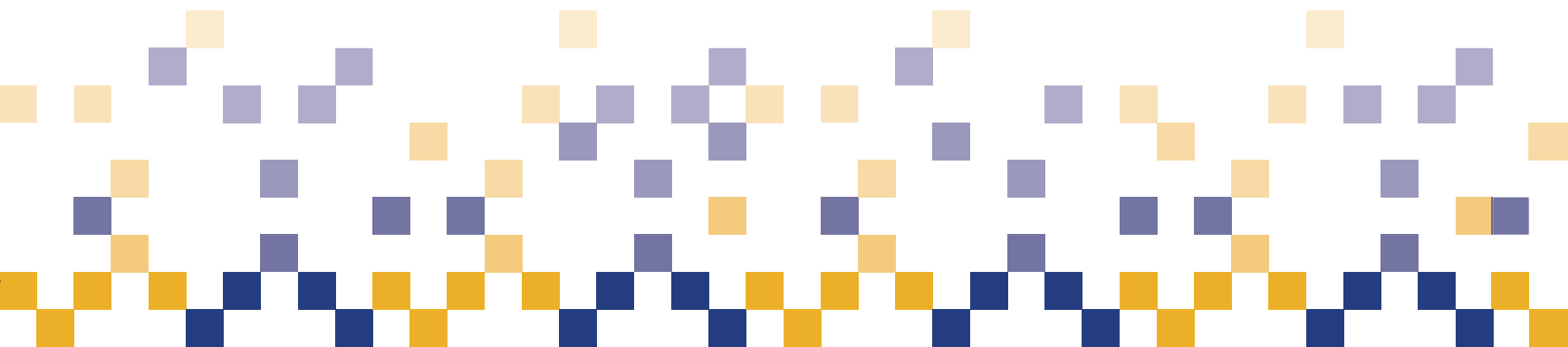


# AUDITORIA E CONTROLE INTERNO na União Europeia e no Brasil

Palestras e discussões do Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno, realizado em dezembro de 2014 em Brasília.



# **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro

70070-905 – Brasília-DF

[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

***Valdir Moysés Simão***

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

***Carlos Higinio Ribeiro de Alencar***

Secretário-Executivo

***Francisco Eduardo de Holanda Bessa***

Secretário Federal de Controle Interno

***Luis Henrique Fanan***

Ouvidor-Geral da União

***Waldir João Ferreira da Silva Júnior***

Corregedor-Geral da União

***Patrícia Souto Audi***

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, abril de 2015.

### **Coordenação-Geral do Evento**

Ronald da Silva Balbe

### **Equipe de Coordenação**

Rogério Vieira dos Reis

Sergio Filgueiras de Paula

### **Equipe Organizadora**

Adriano Souza de Freitas (STPC/CGACI)

Ana Paula Felipini de Barros Valle (SFC/GAB)

Camila Colares Bezerra (STPC/CGACI)

Celso da Motta Aguiar (SFC/DCREX)

Gutemberg Assunção Vieira (SFC/DC)

Gustavo Bouzon (SFC/DCPLA)

Henrique de Oliveira Andrade (SFC/DCTEQ)

Luiz Paulo Fernandes Motta (GM)

Paulo Henrique Ferreira Utsch (SFC/DC)

Rafael Rabelo Aroucha (SFC/DCPLA)

Renato de Sousa Marques (SFC/DCREX)

Roberta Solis Ribeiro (AINT)

### **Jornalista Responsável**

Érika Blayney

### **Fotos**

San Rogê

Felipe Farinha

# TEMAS

## INTRODUÇÃO

O Controle Interno Governamental na União Europeia e no Brasil

**Palestrante:** Robert Gielisse - Conselheiro-Chefe da Diretoria-Geral de Orçamento da Comissão Europeia, Presidente da Rede de Controle Interno Público da União Europeia

**Palestrante:** Marlene Alves de Albuquerque, Secretária Federal de Controle Interno-Adjunta da CGU, até dezembro de 2014

## TÓPICO 1

Gerenciamento Financeiro e Controles Internos na Prática

**Palestrante:** Monika Kos - Chefe de Cooperação Internacional da Unidade Central de Harmonização do Ministério das Finanças, Polônia

**Comentarista:** Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária II da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, até dezembro de 2014

## TÓPICO 2

O Papel da Auditoria Interna no Setor Público

**Palestrante:** Katleen Seeuws - Assessora de Suporte à Gestão do Serviço Público Federal - Orçamento e Controle da Gestão, Bélgica

**Comentarista:** Evilásio Silva Ribeiro - Chefe da Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

## TÓPICO 3

Controle Financeiro no Setor Público

**Palestrante:** Svilena Simeonova - Diretora de Controle Interno do Ministério das Finanças, Bulgária

**Comentarista:** José Antônio Meyer Pires Júnior – Chefe da Auditoria Interna da Casa da Moeda do Brasil



## TÓPICO 4

Avaliação e Melhoria da Qualidade

**Palestrante:** Johann Rieser - Auditor Sênior do Ministério das Finanças, Áustria

**Palestrante:** Svilena Simeonova - Diretora de Controle Interno do Ministério das Finanças, Bulgária

**Comentarista:** Francisco Eduardo de Holanda Bessa - Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República, até dezembro de 2014

## TÓPICO 5

Auditoria de Desempenho no Setor Público

**Palestrante:** Johann Rieser - Auditor Sênior do Ministério das Finanças, Áustria

**Comentarista:** Rogério Vieira dos Reis - Coordenador-Geral de Planejamento e Avaliação da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, até dezembro de 2014

## TÓPICO 6

Identificação de Fraude e Combate à Corrupção

**Palestrante:** Robert Gielisse - Conselheiro-Chefe da Diretoria-Geral de Orçamento da Comissão Europeia, Presidente da Rede de Controle Interno Público da União Europeia

**Palestrante:** Roberto César de Oliveira Viegas - Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais

## TÓPICO 7

Reforma do Controle Interno Governamental: Lições (não) Aprendidas

**Palestrante:** Raymond Hill - Especialista em Controle Interno do Departamento de Controle Interno Público da Comissão Europeia

**Comentarista:** Leice Maria Garcia – Assessora Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, até dezembro de 2014

# PALESTRANTES

## **ROBERT GIELISSE: CONSELHEIRO-CHEFE DA DIRETORIA-GERAL DE ORÇAMENTO DA COMISSÃO EUROPEIA, PRESIDENTE DA REDE DE CONTROLE INTERNO PÚBLICO DA UNIÃO EUROPEIA**

Robert Gielisse, nascido na Holanda, possui Mestrado em Economia, Bacharelado em Direito, bem como duas certificações profissionais do Instituto de Auditores Internos - IIA (CIA, CGAP). Em 1983 ele entrou para a Comissão Europeia, onde ocupou vários cargos e, em 2014, foi nomeado para um cargo de alta administração como Conselheiro Chefe da Direção-Geral de Orçamento da Comissão Europeia. Nessa qualidade, o Sr. Gielisse é responsável por instituir e fomentar o funcionamento da Rede de Controle Interno Público, operada em parceria entre a Comissão e os Estados-Membros. Essa rede reúne especialistas do Controle Interno do setor público dos Estados-Membros com vistas ao compartilhamento de boas práticas de Controle Interno Público, respeitando a cultura administrativa dos Estados-Membros.

## **RAYMOND HILL - ESPECIALISTA EM CONTROLE INTERNO DO DEPARTAMENTO DE CONTROLE INTERNO PÚBLICO DA COMISSÃO EUROPEIA**

Raymond Hill, do Reino Unido, é pós-graduado em Administração e Estudos Jurídicos, tendo entrado para a Comissão Europeia em 2004, após uma carreira de 15 anos no serviço público britânico. Desde 2006, ele tem se especializado na área do Controle Interno Público e da Auditoria Externa, estando envolvido nas reformas do Controle Interno nos países candidatos à União Europeia. O Senhor Hill atualmente é Especialista em Controle Interno do Departamento de Controle Interno Público da Comissão Europeia, onde desempenha a função de interface com os representantes dos Estados-Membros da Rede de Controle Interno Público. É certificado em Auditoria Governamental (CGAP) pelo Instituto de Auditores Internos - IIA.

### **MONIKA KOS - CHEFE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA UNIDADE CENTRAL DE HARMONIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, POLÔNIA**

Monika Kos, de nacionalidade Polonesa, é mestre em Administração, tendo estudado na Europa e nos Estados Unidos. Desde janeiro de 2003 ela trabalha na Unidade Central de Harmonização do Controle Interno Público no Ministério das Finanças da Polônia. Ela é responsável pela cooperação com instituições nacionais e estrangeiras que lidam com controle interno e auditoria interna, a fim de trocar experiências e exemplos de boas práticas. A Senhora Kos liderou vários projetos complexos financiados pela União Europeia relacionados com o desenvolvimento do Controle Interno Público na Polônia e desempenhou um papel-chave em projetos de Assistência Técnica em vários países candidatos à União Europeia. Ela é autora de vários artigos em matéria de controle interno e auditoria interna e é certificada em Auditoria Governamental (CGAP) pelo Instituto de Auditores Internos - IIA.

### **KATLEEN SEEUWS - ASSESSORA DE SUPORTE À GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - ORÇAMENTO E CONTROLE DA GESTÃO, BÉLGICA**

Katleen Seews, de nacionalidade Belga, possui mestrado em Economia Internacional e Gestão de Negócios. Ela fez diferentes cursos de especialização, incluindo Mestrado em Administração Europeia, Auditoria Interna e Auditoria na Administração Pública. Em 2011, após mais de 10 anos como Inspetora da Administração Tributária Federal, ela entrou para o Departamento de Orçamento e Controle da Gestão, onde é responsável por apoiar e facilitar o desenvolvimento do Controle Interno no âmbito do Setor Público Federal belga. Além disso, desde 2013, dirige um projeto para desenvolver uma estrutura de auditoria moderna para os Departamentos Federais. Sua função é de Assessora de Suporte à Gestão do Serviço Público Federal. Como representante da Bélgica, ela é também um membro ativo dos grupos de trabalho do Controle Interno Público - PIC na preparação das Conferências PIC de 2014 e 2015.

### **SVILENA SIMEONOVA - DIRETORA DE CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, BULGÁRIA.**

Svilena Simeonova, da Bulgária, é diretora de Controle Interno do Ministério das Finanças. Essa Diretoria atua como Unidade Central de Harmonização do Controle Interno e da Auditoria Interna no Setor Público. A Sra. Simeonova tem mestrado em Direito pela Universidade de Sofia e é também certificada em Auditoria Interna do Setor Público e membro do Instituto de Auditores Internos - IIA. Desde 2000, ela está envolvida na reforma do Controle Interno Público na Bulgária e foi chefe das negociações sobre Controle Interno Público para a adesão da Bulgária à União Europeia. Ela trabalhou anteriormente como Diretora do Departamento Jurídico no Ministério das Finanças e na Agência Estadual de Controle Financeiro. Posteriormente, ela foi eleita por 6 anos como membro do Escritório Nacional de Auditoria búlgaro. Além disso, há mais de vinte anos, tem sido Professora Assistente em Direito Financeiro e Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de Economia Nacional e Mundial, em Sofia.

### **JOHANN RIESER - AUDITOR SÊNIOR DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, ÁUSTRIA**

Johann Rieser, da Áustria, estudou Ciências Tributárias e Aduaneiras, Ciência Política e Integração Europeia na Academia de Finanças da Áustria. Ele possui experiência profissional de mais de 40 anos no Serviço Público austríaco, dos quais 20 anos em Auditoria Interna. Atualmente, ocupa o cargo de Auditor Sênior no Ministério das Finanças da Áustria, onde suas principais responsabilidades incluem auditar os Fundos da União Europeia e os “recursos próprios tradicionais”, e a cooperação internacional em auditoria e gestão do conhecimento sobre Gestão de Riscos e Auditoria de Desempenho. Além disso, o Sr. Rieser é membro ativo de redes e grupos de trabalho internacionais (Controle Interno das Finanças Públicas - PIFC, Controle Interno Público - PIC, Instituto dos Auditores Internos - IIA e outros) e tem se envolvido em projetos de expansão da União Europeia em vários países candidatos.

### **MARLENE ALVES DE ALBUQUERQUE - SECRETÁRIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO-ADJUNTA DA CGU, ATÉ DEZEMBRO DE 2014**

Marlene Alves de Albuquerque é Analista de Finanças e Controle e, na ocasião do evento, exercia a função de Secretária Federal de Controle Interno - Adjunta da Controladoria-Geral da União. Tem Graduação em Direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal e Pós-Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. De 2003 a 2010, ocupou a função de Coordenadora-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno.

### **ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIEGAS - CHEFE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Roberto Viegas é Analista de Finanças e Controle da CGU desde 2005 e atualmente exerce a função de Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais, unidade regional da Controladoria-Geral da União, e ocupou por quatro anos a função de Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Maranhão. Viegas tem graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Master Business Economic pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Mestrado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

# COMENTARISTAS

## **RODRIGO FONTENELLE DE ARAÚJO MIRANDA - COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA FAZENDÁRIA II DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO DA CGU, ATÉ DEZEMBRO DE 2014**

Rodrigo Fontenelle é Mestre em contabilidade pela Universidade de Brasília, MBA em Gestão de Negócios com ênfase em Finanças e graduado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Fontenelle é auditor certificado pelo Instituto dos Auditores Internos - IIA (CGAP), está na CGU desde 2009, e, na ocasião do seminário, exercia cargo de Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária, unidade responsável pela condução das auditorias relativas ao Ministério da Fazenda. Fontenelle é autor de dois livros sobre auditoria governamental e privada e atua como professor em diversos cursos sobre controle interno e auditoria.

## **EVILÁSIO SILVA RIBEIRO - CHEFE DA AUDITORIA INTERNA DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS**

Evilásio Silva Ribeiro é Auditor Chefe da Auditoria dos Correios, economista e graduando em direito. Possui mais de 10 anos de experiência em auditoria, tendo atuado nas áreas de planejamento e gestão das auditorias e como auditor em diversas áreas dos Correios. Atuou também nas áreas financeira, controle disciplinar, administração e de operações da empresa.

## **JOSÉ ANTÔNIO MEYER PIRES JÚNIOR - CHEFE DA AUDITORIA INTERNA DA CASA DA MOEDA DO BRASIL**

José Antônio Meyer Pires Júnior é Mestre em Economia do Setor Público e Especialista em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. É Graduado em Administração de Empresas pela Universi-

dade Federal de Juiz de Fora e em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Atuou como docente em diversos cursos de Pós-Graduação, como Instrutor em cursos de Formação e de Capacitação na Escola de Administração Fazendária e na Escola Nacional de Administração Pública e como Colaborador em cursos na Associação Brasileira de Orçamento Público e no Conselho Federal de Contabilidade. Foi Premiado no Concurso de Monografias do Tesouro Nacional (2003 - 3º lugar e 2005 - 1º lugar). Meyer é Analista de Finanças e Controle e exerceu cargos de Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Planejamento, Orçamento e Gestão; Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes; e, Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Minas e Energia, todos na Secretaria Federal de Controle Interno da CGU. Em Dezembro de 2012, assumiu a Chefia da Auditoria Interna da Casa da Moeda do Brasil, cargo que ocupa até a presente data.

#### **FRANCISCO EDUARDO DE HOLANDA BESSA - ASSESSOR ESPECIAL DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, ATÉ DEZEMBRO DE 2014**

Francisco Eduardo de Holanda Bessa é graduado em Economia e Mestre em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará e cursou o Programa Minerva da Universidade George Washington nos Estados Unidos em 2012. Bessa iniciou sua carreira como auditor da CGU em 2005, onde exerceu o cargo de Coordenador-Geral de Auditorias de Recursos Externos, responsável pelas auditorias de Projetos financiados por Instituições Multilaterais de Crédito, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em 2013, atuou como Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Educação e, na ocasião do seminário, ocupava a função de Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República do Brasil. Bessa atuou em diversos cursos de pós-graduação promovidos pela CGU, lecionando disciplinas como “Auditoria” e “Avaliação de Controles Internos”. Ele é auditor certificado pelo Instituto dos Auditores Internos - IIA (CGAP).

### **ROGÉRIO VIEIRA DOS REIS - COORDENADOR-GERAL DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO DA CGU, ATÉ DEZEMBRO DE 2014**

Rogério Vieira dos Reis estudou Engenharia de Controle e Automação na Universidade Federal de Santa Catarina e possui especialização em Economia pela George Washington University. Trabalha há mais de 10 anos na Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União. Possui experiência em auditoria governamental na área social (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Justiça, Esporte e Previdência Social), com foco em Auditoria de TI. Na ocasião do seminário, ele ocupava a função de Coordenador-Geral de Planejamento e Avaliação, na qual suas principais responsabilidades incluem a coordenação do planejamento das auditorias de desempenho, o planejamento e avaliação dos trabalhos conduzidos pelo órgão central e pelas Unidades Regionais da CGU, além da definição, monitoramento e avaliação dos indicadores de resultados institucionais. Ele também é mestrando em Estudos Anti-Corrupção na Academia Internacional Anti-Corrupção (IACA) na Áustria.

### **LEICE MARIA GARCIA - ASSESSORA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, ATÉ DEZEMBRO DE 2014**

Leice Maria Garcia é Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Engenheira Química pela Universidade Federal de Minas Gerais. A Senhora Leice é Analista de Finanças e Controle, tendo ingressado na CGU em 1997. Na Secretaria Federal de Controle Interno ocupou vários cargos, merecendo destaque a função de Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Educação e a função de Assessoria do Secretário Federal de Controle Interno. Na ocasião do seminário, ela ocupava o cargo de Assessora Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Publicou, em parceria com outros autores, dois livros: Contabilidade Pública no Governo Federal, pela Editora Atlas e Controle dos Gastos Públicos no Brasil, pela Fundação Konrad Adenaur e, recentemente, participou com um artigo da coletânea Controle interno: estudos e reflexões.





# APRESENTAÇÃO

O Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno nasceu da conjugação do anseio da direção da Secretaria Federal de Controle Interno em debater e reavaliar seus processos de trabalho em face das melhores práticas internacionais e da iniciativa da Comissão Europeia, por intermédio do Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil-União Europeia, coordenado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Delegação da União Europeia no Brasil.

A proposta - submetida pela CGU no âmbito da 7ª Convocatória do Projeto - teve forte amparo da Diretoria-Geral de Orçamento (DG-Budget) da Comissão Europeia, que participou ativamente de todo o processo, desde a discussão da agenda temática até a identificação dos possíveis palestrantes europeus a serem convidados para o evento. A realização do Seminário também contou com o apoio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, representada pela área de Auditoria Interna e pela Universidade Corporativa da empresa.

O objetivo do seminário foi reunir especialistas em auditoria e controle interno da União Europeia, de países-membros do bloco e de órgãos brasileiros de controle interno e auditoria governamental. A proposta surgiu da necessidade de conhecer e compartilhar informações, procedimentos e experiências relacionadas ao tema, de forma a promover o fortalecimento institucional e o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelas instituições participantes. O evento foi realizado em Brasília (DF), no auditório da Universidade Corporativa dos Correios, entre os dias 17 e 19 de setembro de 2014.

O evento teve aproximadamente 350 participantes, entre servidores da CGU, auditores internos de diversas empresas federais, organismos internacionais (Banco Mundial, BID e UNODC), Tribunal de Contas da União, órgãos de controle interno estadual e municipal, órgãos de controle interno de outros poderes da União, professores e representantes de outros países como Angola, Cabo Verde, Equador e Moçambique. A União Europeia foi representada por especialistas da Diretoria-Geral de Orçamento e dos órgãos de auditoria e controle interno da Áustria, Bélgica, Bulgária e Polônia.

No intuito de propiciar troca de experiências e o intercâmbio de informações entre os órgãos de auditoria e controle interno do Brasil e da União Europeia, o seminário foi estruturado com uma apresentação inicial dos representantes europeus, seguida por uma apresentação ou comentário de especialista brasileiro, cuja função era contextualizar o tema à realidade nacional. Na sequência, houve uma rodada de perguntas e respostas, para o esclarecimento de dúvidas, o debate de alguns pontos em maior profundidade e a apresentação de exemplos ou experiências ilustrativas do assunto em discussão.

O Seminário abordou os seguintes temas:

- Introdução: O Controle Interno Governamental na União Europeia e no Brasil
- 1º Tópico: Gerenciamento Financeiro e Controles Internos na Prática
- 2º Tópico: O Papel da Auditoria Interna no Setor Público
- 3º Tópico: Controle Financeiro no Setor Público
- 4º Tópico: Avaliação e Melhoria da Qualidade
- 5º Tópico: Auditoria de Desempenho no Setor Público
- 6º Tópico: Identificação de Fraude e Combate à Corrupção
- 7º Tópico: Reforma do Controle Interno Governamental: Lições (não) Aprendidas

Do total de 350 inscritos, cerca de 320 tiveram registro de participação superior a 80% nas atividades do evento e foram certificados. Em vista da abrangência do público alvo, entende-se que as discussões e apresentações realizadas possibilitaram uma reflexão geral sobre a estrutura e a atuação do controle interno governamental no Brasil.

A partir da avaliação de satisfação realizada junto aos participantes do evento, obteve-se a percepção de que o Seminário atingiu plenamente seus objetivos, que ultrapassam o espectro das apresentações realizadas. Ao mesmo tempo em que os temas debatidos e as experiências trocadas durante o evento demonstraram a robustez e dinamismo do controle interno do Brasil, também se constituíram em importantes insumos para a realização de reflexões e reavaliações do assunto.

Nesse sentido, a presente publicação tem como objetivo registrar sinteticamente os principais temas e discussões realizadas durante o seminário, de forma a contribuir para o seguimento do processo de reflexão e inovação do Sistema de Controle Interno brasileiro, em face dos desafios e oportunidades que se apresentam a cada dia.

Boa leitura.





*Ronald da Silva Balbe, da CGU, proferindo seu discurso de encerramento do Seminário*





*Representantes da União Europeia e da CGU*





*Rogério Vieira dos Reis, da CGU, comentando a apresentação proferida por Johann Rieser, da Áustria*





*Jorge Hage (ministro da Controladoria-Geral da União CGU até dezembro de 2014), proferindo seu discurso de abertura do Seminário*





*Marlene Alves de Albuquerque, da CGU e Robert Gielisse, da DG-Budget, recebendo diploma de participação das mãos de Lucimar Cevalos Mijan, da CGU*





*Roberto Cesar de Oliveira Viégas, da CGU, proferindo sua apresentação sobre o tema "Combate à Corrupção"*





*Raymond Hill, da Diretoria de Orçamento da Comissão Europeia, apresentando os desafios do Controle Interno Europeu.*



# CERIMÔNIA DE ABERTURA

Jorge Hage Sobrinho (ministro da Controladoria-Geral da União CGU até dezembro de 2014) afirmou, durante a abertura do seminário, que o evento reflete a importância dada pela CGU à troca de experiências e informações, ao intercâmbio das boas práticas, à capacitação dos recursos humanos e às atividades de cooperação que contribuam para aprimorar quadros de recursos da CGU e dos demais órgãos do sistema de Controle Interno brasileiro. Destacou que a relevância dessa troca, por ser em nível internacional e com a União Europeia (UE), é ainda superior. Primeiro, por causa da multiplicidade e diferença dos modelos adotados em países integrantes da UE. Segundo, porque cada um deles se encontra em estágios de evolução distintos, o que seguramente tem reflexo no sistema de Controle Interno de tais países.

**"ESTAMOS AINDA NA FASE DE PRÉ-ADOLESCÊNCIA, MAS QUE JÁ REPRESENTA UM AVANÇO EXTRAORDINÁRIO EM RELAÇÃO AO QUE SE TINHA HISTORICAMENTE EM 500 ANOS DE EXISTÊNCIA DO NOSSO PAÍS"**

Para Hage, a heterogeneidade da União Europeia – tanto na perspectiva da evolução dos graus de desenvolvimento, como também nas origens e tradições culturais, étnicas e raciais e as diferenças dos sistemas jurídicos de cada país – atribui um valor ainda maior aos debates e traz benefício durante a troca de experiências promovida pelo seminário. Isso porque, de todos os países com os quais o Brasil se relaciona, nenhum pode, isoladamente, contribuir em tamanha proporção, considerada a riqueza da diversidade que a UE agrega.

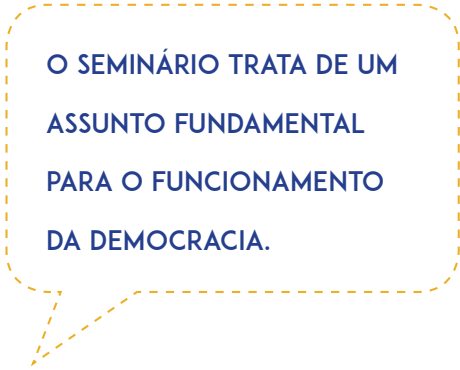
Em contrapartida, ele destacou que o Brasil expõe, durante o seminário, a vivência de um novo modelo de Controle Interno, que tem apenas entre 10 a 12 anos de criação. “Estamos ainda na fase de pré-adolescência, mas que já representa um avanço extraordinário em relação ao que se tinha historicamente em 500 anos de existência do nosso país”, analisou Hage. Tal modelo é representado pela CGU, à qual se associam as funções de Controle Interno e Auditoria, bem como diversas outras funções de governo relacionadas à boa governança, à melhoria da prestação de serviços aos cidadãos, ao aumento da transparência, ao combate e prevenção da corrupção e à melhoria das boas práticas gerenciais e governamentais.

Hage ressaltou ainda que, além da atividade de controle, executada basicamente pela Secretaria Federal de Controle Interno, há também na CGU, o setor de correição – o qual aplica penalidades, decorrentes de denúncias da sociedade e do trabalho de Auditoria e Controle Interno. Penalidades essas que não excluem as consequências em outras esferas de persecução criminal, uma vez que a Controladoria remete os resultados das auditorias a órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. E mais, cabe à CGU a função de prevenção da corrupção, de incremento da transparência, de incentivo ao controle social do cidadão e do comando das cerca de 150 ouvidorias existentes no governo federal.

Jorge Hage Sobrinho expressou ainda o desejo de que o seminário seja apenas o ponto de partida para que haja uma cooperação permanente institucionalizada com a UE, representada pela delegação composta por representantes dos países como a Bulgária, Bélgica, Polônia, Holanda, Áustria e Reino Unido. Cumprimentou também os representantes de países africanos presentes, com os quais o Brasil tem ligação histórica mais antiga. Adiantou que a Inspeção Geral de Finanças Cabo Verde vai celebrar, ao final do seminário, um memorando de entendimento com a CGU, cujo objetivo é estabelecer uma colaboração efetiva e concreta entre os países. Por fim, Hage cumprimentou a todos os participantes do seminário e agradeceu a apoio dos Correios para a execução do evento.

Em seguida, o encarregado de negócios da delegação da União Europeia (UE) no Brasil, Francisco Fontan Pardo, lembrou que a parceria estratégica entre esses países começou em 2007 e hoje há mais de 30 diálogos entre tais administrações. Destacou que o seminário trata de um assunto fundamental para o funcionamento da democracia. Comparou a imensidão do Brasil – com mais de 200 milhões de habitantes e 27 unidades federativas – com a da União Europeia – com cerca de 500 milhões de habitantes e 28 estados-membros – e concluiu ter a certeza de que o intercâmbio será útil para ambos, visto que, neste primeiro contato com o Brasil, já é notório o quanto o país está avançado em seus modelos.

Posteriormente, o conselheiro-chefe da Direção Geral de Orçamento da Comissão Europeia, Robert Gielisse, agradeceu o então ministro da CGU pela iniciativa do seminário e concordou com a visão de que este evento não deve ser o único, e sim o início da experiência de troca de conheci-



**O SEMINÁRIO TRATA DE UM  
ASSUNTO FUNDAMENTAL  
PARA O FUNCIONAMENTO  
DA DEMOCRACIA.**

**O SEMINÁRIO É FRUTO DA  
PARCERIA BEM SUCEDIDA  
ENTRE UE E BRASIL.**

mento entre os países. Admitiu estar surpreso com a qualidade e o avanço do Brasil em relação a orçamento e controle interno. Expressou interesse em saber, por exemplo, como o país trabalha a questão da avaliação de desempenho na definição do orçamento, uma vez que o setor público, tradicionalmente, não está acostumado com esse tipo de enfoque.

Robert Gielisse destacou ainda a importância do Controle Interno como forma de garantir razoavelmente que os administradores cumpram com seu dever, principalmente nos dias atuais, em que os cidadãos exigem um bom uso do dinheiro público. Reiterou que esta é uma oportunidade única, em que “todos somos igualmente professores e alunos, o que representa uma condição vantajosa de aprendizado para ambos” e ainda sugeriu que o Brasil talvez possa servir de modelo para alguns países em estado semelhante de desenvolvimento e prover respostas ainda não encontradas para convencê-los a respeito do Controle Interno.

Na sequência, a representante da Secretaria de Gestão Pública (Segep) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Marilene Ferrari Lucas, ressaltou que o seminário é fruto da parceria bem sucedida entre UE e Brasil, por meio da Segep e da Delegação da UE no Brasil. Ela também informou que o Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais está em sua terceira fase e tem mais de 100 ações apoiadas, que envolvem 28 instituições brasileiras e 20 europeias. Número cada vez mais crescente. Só em 2014, por exemplo, já foram 48 ações apoiadas. “Esse processo de cooperação e troca de experiências contribui para fomentar a reflexão e aperfeiçoamento das políticas públicas e práticas de gestão entre os órgãos e instituições do governo brasileiro e das demais instituições da UE”, concluiu Marilene Ferrari Lucas.

Por fim, o reitor da Universidade dos Correios, Cláudio Roberto Martins Cabral, afirmou que, para a Empresa, é uma grande oportunidade apoiar e participar do evento, já que os temas a serem discutidos são atuais, complexos, abrangentes e de grande relevância. Lembrou que é fundamental aprimorar a prestação de serviços ao cidadão brasileiro e que o Brasil está fortemente comprometido com o combate à corrupção e ao fomento da transparência e da boa gestão, concluindo que tudo isso também é um dos focos da atuação dos Correios.



Também compuseram a mesa de abertura do evento, o secretário-executivo da CGU, Carlos Higinio Ribeiro de Alencar, e Marlene Alves de Albuquerque, Secretária Federal de Controle Interno-Adjunta da CGU até dezembro de 2014.

O OBJETIVO DA UNIÃO  
EUROPEIA (UE) NÃO É  
UNIFICAR SEUS 28 PAÍSES-  
MEMBROS, MAS RESPEITAR  
CADA UM COM SUAS  
TRADIÇÕES, CULTURAS E  
HERANÇAS.

## O CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL NA UNIÃO EUROPEIA

*Robert Gielisse*

Robert Gielisse esclareceu que o objetivo da União Europeia (UE) não é unificar seus 28 países-membros, mas respeitar cada um com suas tradições, culturas e heranças. Comparou tal realidade com a brasileira, já que, embora o Brasil seja um único país, é formado por 27 unidades de federação que agregam semelhanças e, também, diferenças. Considerou que em poucos minutos, seria impossível mostrar por completo como funciona o Controle Interno da UE, suas realizações e desafios. Propôs-se, entretanto, a destacar valores fundamentais que fazem os diferentes modelos adotados nos países europeus apontarem para um bom sistema.

Para simplificar o uso de algumas terminologias, ele esclareceu que quando fala sobre Controle Interno Público (PIC), Controle Interno (IC) e Gerenciamento Financeiro e Controle Interno (FMC) está se referindo basicamente ao mesmo conceito. Mas, para ser específico, o Controle Interno é o que se refere ao modelo Coso e Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF) é o que se refere às normas orientadas para Auditoria Interna adotadas pelas entidades europeias.

Um breve histórico foi apresentado sobre o Controle Interno Governamental na União Europeia, a partir de 2000 – ano que marca com clareza a percepção de que os países, antes comunistas, manifestaram seu desejo, uma década após a Queda do Muro de Berlim, de integrar-se à UE. Assim, era certa a necessidade de uma padronização para evitar um sistema duplo de controle nesses novos possíveis membros. Isso porque na UE já havia regulamentação específica para a administração dos fundos públicos; contudo, os então países-candidatos tinham sua própria maneira de administração.

Dessa forma, para evitar tal duplicidade e possíveis divergências, a Comissão Europeia adotou a Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF) do IIA (Instituto dos Auditores Internos) como padrão. Tal modelo é descentralizado, baseia-se na responsabilidade gerencial plena, ou seja, o gestor

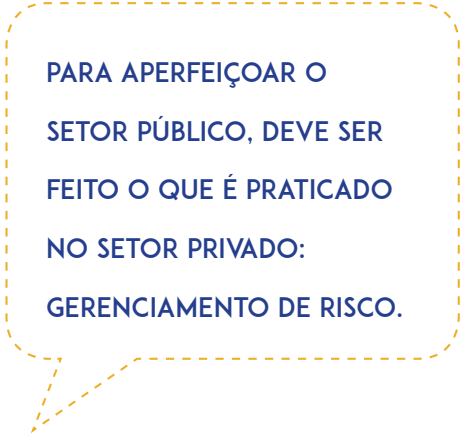
é o responsável por atingir os objetivos organizacionais, sejam eles financeiros ou não. Entretanto, embora seja o responsável, o gestor não está sozinho, pois conta com o auxílio dos auditores internos e com a Central Harmonization Unit (Unidade Central de Harmonização) – entidade, segundo ele, equivalente à Controladoria-Geral da União, já que ambas definem as metodologias de atuação.

Foi estabelecido, então, que os países interessados em se integrar à UE teriam de fazer um exame e preencher requisitos relacionados ao Controle Interno. Assim, em 2004, a UE passou a ter 25 países-membros – sendo 10 aprovados no teste, portanto seguidores do IPPF; e 15, os países mais antigos, com sistemas variados. Em 2007, Romênia e Bulgária também foram aprovadas no exame e, em 2013, foi a vez da Croácia.

As exigências para aceitação de novos membros provocou uma evolução no sistema adotado pela UE. Para Robert Gielisse, ficou claro que, no setor público, era preciso mudar da centralização para a descentralização do sistema, já que este se relaciona melhor com a responsabilidade gerencial. Citou como exemplo o fato de que, antes de 2004, a preocupação dele, que já integrava a Comissão Europeia, não era agregar valor. Sua atenção era em como o orçamento seria utilizado. Houve, assim, problemas na administração financeira. A partir do ano 2000, quando reformas foram realizadas na Comissão, a centralização foi derrubada completamente e até hoje são buscados o melhoramento e a simplificação da estrutura existente.

Foi ressaltado ainda que, para aperfeiçoar o setor público, deve ser feito o que é praticado no setor privado: gerenciamento de risco. Existem objetivos que, para serem atingidos, precisam de ações. Qualquer eventualidade que os impeça de serem atingidos deve ser analisada como risco. Reconhecer isso é a chave. E, o mais importante: o público, os cidadãos, os pagadores de impostos, todos queremos que o governo agregue valor ao dinheiro arrecado, que haja transparência, responsabilização e resultados de melhor qualidade. Este é o maior desafio para o setor público.

Robert Gielisse apresentou os três modelos existentes na UE. O Nórdico, por exemplo, é aplicado na Dinamarca, Holanda, Suécia, Reino Unido e nos 13 novos Estados-membros. É totalmente descentralizado e funciona como uma auditoria interna funcionalmente independente. Nele, o gestor é



**PARA APERFEIÇOAR O  
SETOR PÚBLICO, DEVE SER  
FEITO O QUE É PRATICADO  
NO SETOR PRIVADO:  
GERENCIAMENTO DE RISCO.**

o responsável por estabelecer objetivos e as ações para atingi-los, criar o controle interno, prestar contas, lidar com riscos, oferecer garantia razoável de que as metas serão alcançadas etc.

Já o modelo Latino, aplicado, por exemplo, em Luxemburgo, Espanha, Grécia e Itália, é caracterizado pela centralização e pelo foco em fiscalizações antes e após o uso do orçamento. Como o gestor não é responsável por configurar o controle interno, o perigo é que ele se exima de tal função por completo. Sem auditoria interna, a verificação da legalidade e regularidade dos gastos é executada por controladores financeiros de outro órgão. Dessa forma, graves lacunas não são preenchidas neste modelo.

A Bélgica, França e Portugal, entre outros, são considerados países em transição, por isso o modelo é chamado de Híbrido. A França, por exemplo, aproxima-se cada vez mais do Modelo Nórdico, mas o adota adaptando-o à realidade do país. A auditoria interna é centralizada e o gestor é o responsável por estabelecer os objetivos relacionando-os ao orçamento.

Por outro lado, dos 28 países-membros, 25 tem sistemas de controle interno de acordo com o Modelo Coso e a “Estrutura Internacional de Práticas Profissionais” (IPPF) orientadas para Auditoria Interna. Mas, há também algumas diferenças entre os países. Entre elas, a variação nos regimes de prestação de contas, que podem ser descentralizados ou centralizados (neste caso, podem ainda ocorrer em departamentos, agências ou entidades independentes); a divisão entre responsabilidades políticas e executivas (em alguns estão unidas; em outros, não); e os sistemas de Auditoria Interna (não cobrem todas as partes do setor público e nem todas as partes da mesma forma). Os sistemas de gestão e prestação de contas também variam. Alguns focam na realização de objetivos e na utilização de recursos públicos de forma eficiente, econômica e eficaz. Outros no cumprimento de leis e regras administrativas.

Robert Gielisse disse ainda que se pudesse, não usaria mais a palavra “financeiro” para o conceito de Controle Financeiro Interno Público (Public Internal Financial Control - PIFC), pois esse “F” causa confusão. Deixa entender que o controle é apenas financeiro, mas não é. Envolve vários componentes do Modelo Coso – tais como o modo como os funcionários são recrutados, o ambiente

ético onde atua a entidade, o gerenciamento de riscos, as definições de objetivos etc. Ressalta que Controle Financeiro Interno é o modelo europeu que os países candidatos (como a Turquia, Macedônia, Albânia e Sérvia), potenciais candidatos (como países balcânicos) e os países europeus vizinhos (como os da região do Cáucaso, do norte da África e Ucrânia) devem adotar para cumprir as condições de adesão da UE.

Ele esclareceu que o Controle Interno Público (PIC) é uma denominação para a variedade de sistemas de Controle Interno existentes na UE e mostrou as cinco camadas de defesa do recurso público, de acordo com o gráfico.

<b>Entidade - ampla</b>		<b>Gov - ampla</b>	<b>Nacional</b>	
Camada 1	Camada 2	Camada 3	Camada 4	Camada 5
Sistema de gestão financeira e de controle	Auditoria Interna	Fiscalização centralizada do orçamento (função conduzida por denúncias para investigar casos de fraude e irregularidade grave)	Unidade de Auditoria Estatal	Legislativo Nacional

Destacou as três primeiras camadas. Na primeira, está o papel fundamental do gestor no Gerenciamento Financeiro e Controle Interno (FMC). Esse, evidentemente, não trabalha sozinho – no Brasil, por exemplo, a CGU dá os direcionamentos –, mas, ressaltou: a responsabilidade administrativa recai sobre ele. Na segunda, está o papel dos auditores. São eles que verificam se o sistema de controle funciona razoavelmente bem, embora não possam garantir isso totalmente. Em alguns países, existe ainda a terceira camada, que é a fiscalização centralizada no orçamento. Um serviço importante, desde que seja acionado com fundamento.

Finalmente, Robert Gielisse apresentou o compêndio, produzido em 2009, depois de uma conferência entre os países-membros, feita para avaliar o resultado da reformulação das diretrizes de

Controle Interno a partir da introdução de novos países-membros. Depois, na Conferência de PIC 2012 ficou decidido que esses encontros ficariam mais regulares, ressaltando a importância da parceria entre os países-membros e do compartilhamento de informação e boas práticas. Convidou o Brasil para participar do grupo de trabalho do PIC, na próxima Conferência em dezembro de 2014. Disse ainda que o material produzido nesses eventos está publicado na página da internet da Comissão Europeia e que uma newsletter sobre o Seminário Internacional seria produzida, destacando a oportunidade única que a parceria com o Brasil pode trazer, uma vez que o modelo brasileiro pode iluminar o caminho de outros países.

**SISTEMA DE CONTROLE INTERNO, POR SUA VEZ, É O CONJUNTO DE ATIVIDADES TÉCNICAS ARTICULADAS POR UM ÓRGÃO CENTRAL, DENTRO DE CADA PODER DA UNIÃO – EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO.**

## O CI GOVERNAMENTAL NO BRASIL

*Marlene de Albuquerque*

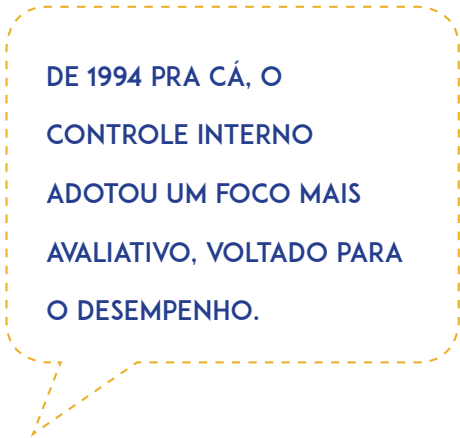
Marlene de Albuquerque iniciou sua apresentação com a diferenciação de alguns conceitos que podem causar confusão, embora estejam interligados por se relacionarem ao controle e a melhoria da gestão pública. Esclareceu que Controle Interno Administrativo é o poder-dever do administrador em sua entidade de controlar todos os processos, atos e fatos administrativos, em todas as áreas – orçamentária, patrimonial, de pessoal etc. Já Auditoria Interna é o conjunto de procedimentos tecnicamente normatizados, que consiste no acompanhamento indireto de processos e na avaliação de resultados na organização. Seu papel é assessorar a administração para agregar valor à gestão. Suas unidades integram a administração indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista.

O Sistema de Controle Interno, por sua vez, é o conjunto de atividades técnicas articuladas por um órgão central, dentro de cada Poder da União – Executivo, Legislativo e Judiciário. Há ainda o Controle Externo, que é exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, no âmbito da União; pelos Tribunais de Contas Estaduais, nas 27 unidades de federação; dos Tribunais de Contas Municipais (sendo que dos 5.570 municípios, apenas 6 possuem tais tribunais).

Em seguida, fez um breve histórico do Sistema de Controle Interno Federal desde 1921 – quando o Controle era feito pela Contadoria Central da República (CCR) – até 2003, quando a Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada. Destacou que, até pouco tempo, o foco dos órgãos de controle interno, então vinculados aos Ministérios onde estavam situados, era a despesa, o processo. De 1994 pra cá, o controle interno adotou um foco mais avaliativo, voltado para o desempenho, sem deixar a formalidade de lado, haja vista que a própria Constituição Federal estabelece que a verificação da legalidade é competência do Sistema de Controle Interno.

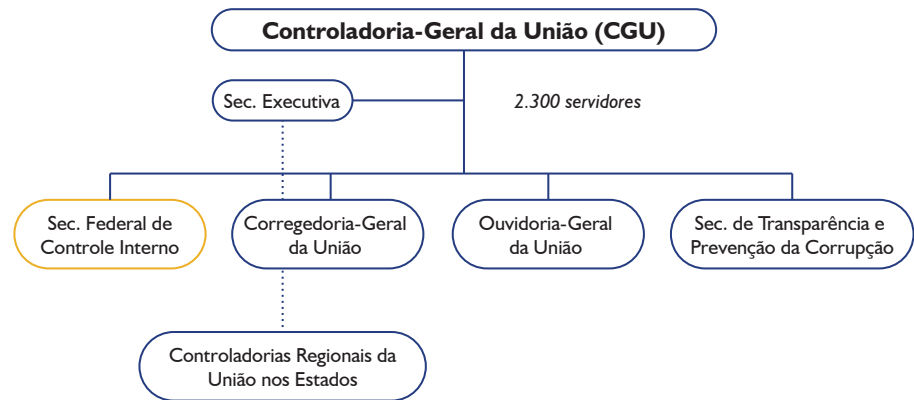
Explicou que entre as competências comuns da União, dos 26 estados, do Distrito Federal e dos mais de 5 mil municípios estão o desenvolvimento de políticas públicas de interesse comum, como projetos para a saúde, assistência social, habitação e educação. Citou que em todos há poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exceto os municípios, onde não há poder Judiciário. Assim, lembrou que as finalidades do Sistema de Controle Interno previstas no artigo 74 da Constituição Federal são avaliar: o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e a gestão governamental e dos administradores públicos federais.

Marlene de Albuquerque explicou que o Sistema de Controle Interno é composto pelo órgão central do sistema, que é a Controladoria-Geral da União, e pelos órgãos setoriais, que são as secretarias de controle interno dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores e da Presidência da República. Esclareceu que o órgão central é composto pela Secretaria Federal de Controle Interno e pelas unidades regionais da CGU; e explicou, ainda, que as unidades de auditoria interna das sociedades de economia mista, autarquias, fundações e empresas públicas não integram formalmente o Sistema de Controle Interno nos termos da Lei 10.180/2001 e do Decreto 3.591/2000. Porém trabalham de forma integrada com o sistema de controle interno. Tratou também dos assessores especiais de controle interno nos ministérios, que são servidores especialmente designados para assessorar os Ministros de Estado nos assuntos de controle interno e a apoiar a CGU no âmbito dos ministérios. Mencionou ainda a função correcional da Controladoria, bem como a de prevenir e combater a corrupção e a de coordenar o sistema de ouvidorias, funções essas citadas previamente por Jorge Hage Sobrinho, durante a palestra de abertura do seminário.

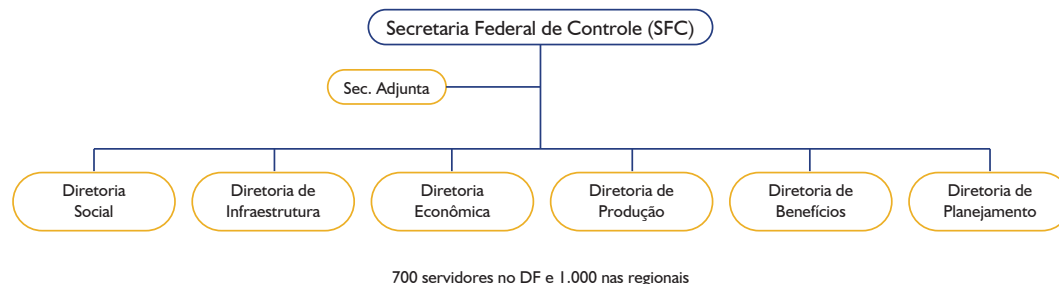


**DE 1994 PRA CÁ, O  
CONTROLE INTERNO  
ADOTOU UM FOCO MAIS  
AVALIATIVO, VOLTADO PARA  
O DESEMPENHO.**

Ao mostrar o organograma da CGU, destacou que o órgão conta com apenas 2.300 servidores, sendo que desses, 700 servidores trabalham na Secretaria Federal de Controle Interno em Brasília e 1.000 servidores nas regionais. A Secretaria Federal de Controle Interno é formada por seis diretorias. Com exceção da Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, as demais são responsáveis pelas auditorias e fiscalizações em toda a administração pública federal. Além disso, junto com as controladorias-regionais nos estados, as diretorias também são responsáveis pelas fiscalizações de recursos descentralizados a estados e municípios. Conta-se ainda com a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), que, de acordo com o decreto 3.591/2000, é um órgão consultivo e colegiado, formado por representantes da Controladoria, das auditorias internas, de órgãos setoriais e de assessores especiais.





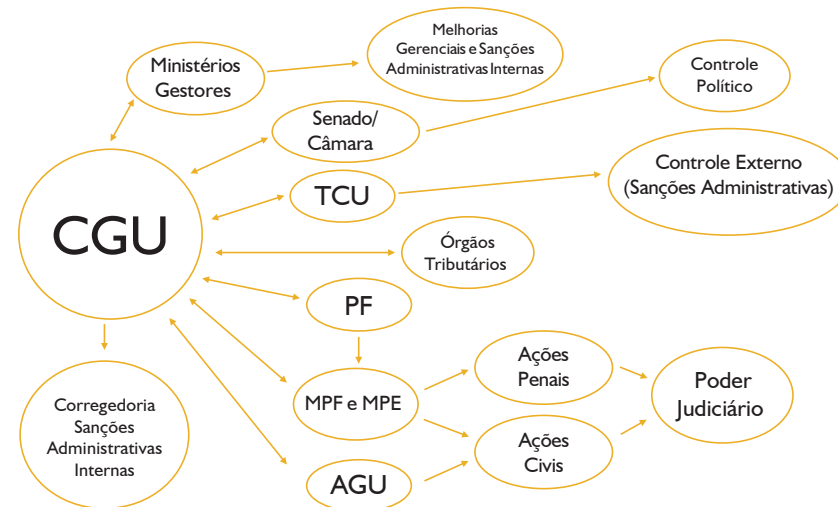


Marlene de Albuquerque apontou que o orçamento da União é de cerca de R\$ 2,1 trilhões, dividido em várias áreas. Excetuando-se o que a Constituição prevê que sejam receitas dos estados e municípios, como os recursos de transferências constitucionais, a abrangência de atuação da CGU alcança todos os demais recursos, sejam os aplicados diretamente ou os transferidos a estados e municípios. Essa abrangência alcança também todas as entidades e órgãos da administração pública federal. Ela apresentou os quatro eixos de atuação da Controladoria – avaliação da execução de programas de governo, avaliação da gestão, orientação e capacitação e ação investigativa – e ressaltou que uma das funções do órgão é orientar o gestor na execução de seus atos, auxiliando-o preventivamente por meio da capacitação e publicação de manuais.

Em relação à ação investigativa, disse que, embora esse não seja o foco, essas ações são implementadas se algum erro grave é detectado ou se a CGU for acionada por meio de denúncias e solicitações. De 2003 até o presente, 150 operações especiais foram realizadas junto com a Polícia Federal. Há relação interinstitucional com outros órgãos, tais como Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Tribunal de Contas da União, COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão etc.

Quanto ao encaminhamento do resultado do trabalho da CGU, mostrou o seguinte gráfico, que demonstra a abrangência e complexidade das relações existentes entre a CGU e seus clientes:

## Encaminhamentos dos resultados



Ela ainda apontou vários avanços conquistados nos últimos 12 anos, tanto no que se refere às parcerias interinstitucionais supracitadas, como também em relação ao combate à corrupção, ao aumento da transparência e à melhoria da gestão (neste caso, cooperaram bastante a instituição da lei de acesso à informação, a ouvidoria e a abertura do portal da transparência, que fomenta a participação social), o aprimoramento do marco legal (leis de conflito de interesse, de combate ao nepotismo etc), à interlocução com a sociedade e à articulação internacional e com outros órgãos de Controle Interno, tais como o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) e o Conselho de Dirigentes de Controle Interno dos Poderes da União (DICON).

Como desafios, Marlene de Albuquerque citou a capacidade operacional da CGU frente à imensidão do Brasil. Também, citou a necessidade de haver reconhecimento e apoio dos gestores e de haver equilíbrio entre funções repressivas e colaborativas do auditor. Disse que um depende do outro, ou seja, para que haja tal reconhecimento, é preciso haver esse equilíbrio. Nesse sentido, lembrou que não cabe ao Controle apenas apontar erros e irregularidades, mas colaborar para a melhoria da ges-

tão. A incumbência é orientar o gestor e mostrar que há formas de corrigir falhas, se existirem. Ou seja, deve-se construir em conjunto com o gestor alternativas de solução, porém, caso ele não se mostre interessado em retificar tais falhas, aí sim, aponta-se os erros e aplicam-se medidas corretivas. O acesso a informações sigilosas (custodiadas por terceiros), o uso da tecnologia da informação sem descuidar das verificações in loco e o estímulo à participação social e à transparência também são outros desafios a serem vencidos e que, conclui: serão vencidos.

### **PERGUNTAS A MARLENE ALBUQUERQUE:**

1) Considerando a capilaridade da CGU, presente em todos os estados, é razoável eventualmente que a Controladoria seja cobrada por executar o controle interno primário na execução dos programas e recursos? Em que medida essa atuação na execução dos controles pode conflitar com a função avaliativa?

*Albuquerque:* O controle primário é do gestor, não da CGU. Temos deixado isso muito claro nas nossas abordagens. Quando alguém nos pede para executar uma ação que é de competência do gestor público, sempre dizemos que tal ação não é da nossa competência. Não se pode confundir controle primário com controle avaliativo. Assim, não vejo esse conflito.

2) Qual a previsão política e legal para que os auditores internos integrem o sistema de controle interno formalmente?

*Albuquerque:* Não tenho essa resposta. Já encaminhamos propostas de decreto para que auditorias internas integrem o sistema de controle interno na condição de seccionais de auditorias, isso já fizemos, mas, essa definição não depende apenas da CGU, embora essa seja a nossa vontade.

3) Do Robert Gielisse para Marlene Albuquerque – Quando a senhora fala que não gostamos de ser auditados, eu confesso que fiquei impressionado. A senhora perguntou: quem gosta de ser auditado? Eu falei que sim, pois há uma diferença em concepção. Ser auditado significa ter a

chance de agregar valor à minha administração. E, quem dentro de um ministério, é responsável pelo controle interno?

**Albuquerque:** *O responsável pelo controle por gerir o recurso e ter o controle por atos e fatos administrativos é o gestor da ação. Pode ser que em um ministério haja diversos gestores. Mas o controle interno administrativo é de cada um deles, poder-dever do administrador. Quando disse “quem gosta de controle”, dizia que há necessidade de que o controle seja visto como um orientador, um auxiliador na política pública. Fazemos um trabalho avaliativo. Não é repressão, não é apontar irregularidades, não é para ficar ali como investigador. Nossa função é auxiliar o gestor para que ele administre melhor os recursos públicos que estão à disposição dele.*

## PERGUNTAS A ROBERT GIELISSE

1) Qual o maior desafio na relação da União Europeia e os sistemas de Controle Interno Público nacionais dos países-membros?

**Gielisse:** *Os países-membros são única e completamente responsáveis pelos seus sistemas de controle interno nacional. Não damos instruções para a administração de seus orçamentos. Contudo, trocamos, sim, informações sobre o orçamento e cabe à Comissão Europeia catalogar as boas práticas e ao país-membro decidir ou não adotá-las. Por outro lado, cabe à União Europeia regulamentar seu próprio orçamento e despesas.*

2) O senhor mencionou que o modelo Coso seria aplicável ao setor privado, sendo necessário adaptá-lo para o uso de tal modelo no setor público. Que ajustes são esses?

**Gielisse:** *Pouquíssimos. É mais uma questão de terminologia, não de essência. O modelo Coso foi desenvolvido para o setor privado americano baseado em um modelo para a administração descentralizada. É interessante, ao ouvir minha estimada colega brasileira, perceber a aplicação de tal modelo, mas operado em um nível superior. Ela destacou que as competências gerenciais primárias estão ligadas aos gesto-*

*res, bem como o modelo Coso diz que são dos chefes. Pode ter uma ou outra diferença de terminologia ou jeito de serem aplicados, mas os componentes – ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento – são aplicáveis no setor público.*

### **3) Quem garante que o sistema de controle interno funcione nos países-membros da União Europeia? Que garantias há?**

**Gielisse:** *É simples responder essa pergunta. Qual a garantia? Nenhuma. Se dissesse que funciona bem, alguém da plateia poderia me perguntar: então por que o setor público está tão desorganizado, desde 2008, em alguns países? Gerenciamento financeiro e controle interno foram problemáticos. Por que auditores internos não previram a crise financeira? Não posso dar garantias absolutas, apenas garantias razoáveis. Na história, só vi um sistema a dar garantia absoluta e este sistema entrou em colapso no final dos anos 80, no século passado.*

### **4) Existe alguma ligação hierárquica entre o sistema de controle interno na Polônia, Áustria e Bélgica?**

**Gielisse:** *Felizmente, não, nenhum. Cada país é responsável por seu próprio sistema de controle. Quando discutimos questões de Controle Interno, isso é feito de forma voluntária, não porque somos obrigados, mas porque vemos o benefício mútuo de dividir a informação. É o que esperamos colaborar futuramente na relação entre Brasil e Europa – não temos a intenção de ensiná-los como administrar seu próprio negócio, mas de aprender um com o outro, analisando semelhanças em nossas abordagens e, quem sabe, aplicar esta ou aquela ideia.*

# TÓPICO 1

## GERENCIAMENTO FINANCEIRO E CONTROLES INTERNOS (FMC) NA PRÁTICA

*Monika Kos*

ATINGIR METAS É ALGO BEM RECENTE NO SETOR PÚBLICO, CONSEQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DO CONTROLE FINANCEIRO INTERNO PÚBLICO.

Segundo definição de Monika Kos, Gerenciamento Financeiro e Controles Internos (Financial Management and Control – FMC) deve ser entendido como um abrangente sistema de controle interno descentralizado, posto em prática sob a responsabilidade dos dirigentes máximos das entidades de orçamento público, para prover garantia razoável de que o orçamento e outros recursos sejam usados de maneira regular, ética, econômica, efetiva e eficiente para atingir objetivos. O sistema de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos faz parte do Controle Interno Financeiro Público e é digno de elogio o fato de as instituições de auditoria brasileiras estarem engajadas no propósito de melhorar a administração pública.

Atingir metas é algo bem recente no setor público, consequência da aplicação do Controle Financeiro Interno Público. Tradicionalmente, a ênfase era dada no gasto do recurso e na conformidade com o orçamento, leis e regulamentos. Outra novidade é a necessidade de que os dirigentes máximos das entidades sejam mais que chefes ou especialistas nesta ou naquela área. Precisam ser administradores, focados na gestão, na conquista de objetivos e na ideia de agregar valor. Nesse contexto, são necessárias mudanças de mentalidade e também nos acordos legais e organizacionais, para aprimorar o uso do recurso público e para que o real significado de “eficiência e efetividade” seja obtido.

Várias instituições e órgãos estão envolvidos no desenvolvimento do sistema de Controle Financeiro Interno Público. Na maioria dos países europeus, tal responsabilidade é do Ministério das Finanças, onde existe a Unidade Central de Harmonização (a qual desenvolve as bases para a implementação

do sistema e dá suporte aos gestores e auditores internos no cumprimento de seu trabalho), bem ainda a Diretoria de Política de Orçamento e o Tesouro. Também estão envolvidos outros ministérios ou instituições responsáveis pela reforma da administração pública e das entidades do setor de finanças públicas e seus dirigentes máximos.

Alguns passos necessários para o estabelecimento do sistema de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos foram apontados. Entre eles, o desenvolvimento da base legal – que é função de órgãos externos, com o parlamento, mas também das entidades. No que se refere à regulamentação, o orçamento e a base para a contabilidade devem ser considerados. Outro ponto importante: a necessidade de definição de objetivos. Entretanto, ainda há quem defenda o contrário, argumentando que, no setor público, a própria lei diz à instituição qual o seu papel. Contudo, a lei apenas dá as diretrizes. Para cumprir o que ela prevê, é preciso estabelecer metas e criar maneiras de medir se elas foram alcançadas. Outros passos importantes citados são a gestão de riscos (que minimiza a possibilidade de que os objetivos não sejam atingidos); o estabelecimento de mecanismos de controle e sistema de monitoramento (para verificar o funcionamento do sistema); e as auditorias interna e externa.

No campo das responsabilidades, a dos gestores de entidades do setor de finanças públicas, em todos os níveis, deve ser de cunho gerencial. Eles devem ser responsabilizados por atividades que executam nas políticas operacionais, incluindo as de controle e gestão financeira. São eles os responsáveis por atingir metas e respeitar orçamento e prazo de forma eficaz e eficiente. Precisam, portanto, de autoridade para tomar decisões; acesso à informação de boa qualidade (não apenas dentro da sua entidade, como também em níveis superiores da hierarquia, em relação a estratégias, prioridades, políticas, a fim de que tenha direcionamento para agir); estrutura gerencial na organização e delegação de autoridade para gestores individuais; definição de objetivos, recursos, cronogramas, acordo de prestação de contas e limites das responsabilidades; e definição de ações a serem tomadas ao haver falhas de gestão.

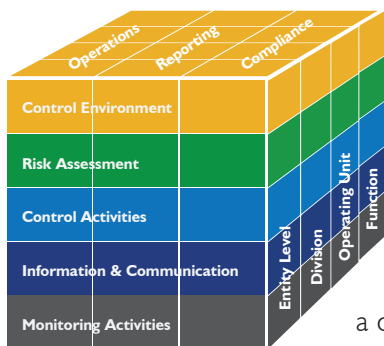
É do dirigente máximo da entidade a responsabilidade principal no estabelecimento e manutenção do sistema de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos, em nível de entidade, para que

**É DO DIRIGENTE  
MÁXIMO DA ENTIDADE  
A RESPONSABILIDADE  
PRINCIPAL NO  
ESTABELECIMENTO E  
MANUTENÇÃO DO SISTEMA  
DE GERENCIAMENTO  
FINANCEIRO E CONTROLES  
INTERNOS, EM NÍVEL DE  
ENTIDADE.**



as atividades de planejamento, programação, orçamento, contabilidade, controle, comunicação, arquivamento e monitoramento funcionem bem. Mas, ressalve-se que o dirigente máximo não faz tudo sozinho, há outros atores-chave que cooperam para isso. Entre eles, os gerentes operacionais, o diretor financeiro e os fornecedores de garantia, como os auditores internos, além de todos os funcionários. A prestação de contas da gestão engloba os processos demonstrados no gráfico ao lado, cuja figura é circular, enfatizando a ideia de que tais procedimentos não têm começo, nem fim – devem ser aplicados permanentemente, para sempre promover a melhora do sistema.

Ao diretor financeiro cabe dar suporte ao gestor e alertá-lo caso os recursos não estejam sendo usados eficiente e efetivamente. Antes de o sistema de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos ser adotado, o diretor financeiro apenas checava se tudo estava de acordo com as regulamentações. Agora, ele se tornou um assessor financeiro de alto padrão, atento aos conceitos de eficiência e efetividade, em todos os níveis. Presta informações solicitadas para garantir que os padrões de controle interno financeiro sejam seguidos apropriadamente por toda a organização; desenvolve planos financeiros estratégicos para a organização; trabalha em conjunto com o Ministro das Finanças na preparação do orçamento e demonstrações financeiras; e garante que os gestores dediquem total atenção aos riscos de gestão relacionados com o processo de despesa do orçamento.



O papel do auditor interno é o de avaliar, independente e sistematicamente, a adequabilidade dos sistemas existentes e recomendar melhorias, se necessário; e, fazer consultoria independente, para apoiar o dirigente máximo da entidade no cumprimento das metas. Para isso, é altamente qualificado, capaz de ser conselheiro tanto para o dirigente, como para os demais funcionários. Lembrando que no primeiro dia do Seminário houve o questionamento “Quem gosta de ser controlado, auditado?”, convém dizer que na Polônia, os dirigentes convidam os auditores para checar projetos e aconselhar mudanças, caso necessário. A postura assumida pelos auditores não é a de procurar erros e culpados, mas de buscar as melhores soluções para a administração pública. É esperado que esse seja o caso em Brasília, ou que, pelo menos, seja assim em breve. Concluindo, a especialista acredita que o sistema descentralizado de auditoria interna como o mais



adequado, pois, nesse caso, o dirigente máximo da entidade se assegura que o auditor interno o apoia, em vez de apoiar outra pessoa que porventura o tenha mandado à entidade.

O Gerenciamento Financeiro e Controles Internos é baseado nos cinco componentes inter-relacionados de controle interno do Modelo Coso. Tais componentes devem estar presentes em cada nível das atividades de uma entidade e todos devem estar envolvidos para que haja sucesso na aplicação do sistema.

Falando sobre a experiência polonesa, pode-se dizer que a inspiração para reformar o sistema de administração pública na Polônia veio da Comissão Europeia. A primeira regulamentação foi introduzida na Lei de Finanças Públicas (Public Financial Act – PFA) em 2002. Desde então, os artigos relacionados às responsabilidades do dirigente máximo da entidade e dos auditores internos previam que ambos deveriam seguir o padrão de Controle Interno estabelecido pelo Ministério das Finanças. A lei passou por três atualizações (2005, 2006 e 2009) com o objetivo de aprimorar o sistema. Hoje, a Unidade Central de Harmonização da Polônia (Central Harmonization Unit – CHU), estabelecida no Ministério das Finanças, é responsável pelo Gerenciamento Financeiro e Controles Internos e também pela Auditoria Interna. Ambos são descentralizados. Todas as entidades do setor público são obrigadas a seguir os padrões do sistema de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos, mas, nem todas, a ter Auditoria Interna. Apenas as listadas na Lei de Finanças Públicas e as que ultrapassarem o orçamento anual de 10 milhões de euros devem estabelecer Auditoria Interna dentro da entidade.

Na Polônia, Gerenciamento Financeiro e Controles Internos é chamado de Controles de Gestão. Seus objetivos, demonstrados no gráfico, estão previstos na Lei de Finanças Públicas. Outra particularidade é que há dois níveis interrelacionados de Controle de Gestão no país. O primeiro, no qual a responsabilidade chave é do dirigente máximo da entidade; e o segundo, do ministro nos ramos



da administração governamental, do responsável de uma comunidade, de um prefeito, de um presidente do conselho de gestão da unidade do governo local etc.

Apenas o ministro é obrigado a desenvolver e publicar no site o “Plano Anual de Atividade” (até o final de novembro de cada ano, para o próximo ano), o “Relatório sobre o Plano de Execução” e a “Declaração sobre o Estado do Controle de Gestão” (os dois últimos, ao final de abril de cada ano, relacionado ao ano anterior). Mas as entidades supervisionadas e o governo local, embora não sejam obrigados, acabam fazendo, seja para ajudar no planejamento das atividades, seja para se comunicar com os cidadãos.

A implementação do Controle Interno Público não é papel apenas do Ministro das Finanças. Trabalha-se em cooperação com a Chancelaria do Primeiro Ministro, o Ministro de Administração e Digitalização, o Tesouro, o Departamento de Auditoria Superior, as Associações de Auditores Internos, bem como com especialistas independentes. A Unidade Central de Harmonização não apenas estabelece as leis e metodologias, mas organiza várias atividades para promover o diálogo e a troca de experiências com as instituições.

**NA CGU, JÁ HÁ A VISÃO  
DE MELHORIA DA GESTÃO  
PÚBLICA, O QUE É  
CONSIDERADO MUITO  
POSITIVO.**

Os desafios podem ser divididos em três níveis. No nível estratégico, o sistema de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos deve ser parte da reforma da administração pública, incluindo a reforma da gestão das finanças públicas; os meios legais necessários para implementar o sistema devem ser coordenados com todas as outras leis relevantes; o desenvolvimento do sistema não deve ser papel apenas da Unidade Central de Harmonização e do Ministro das Finanças; deve haver uma cooperação muito próxima com outras instituições envolvidas no processo de reforma pública; e a lei é apenas o primeiro passo na reforma, deve existir uma estratégia para sua implementação e manutenção.

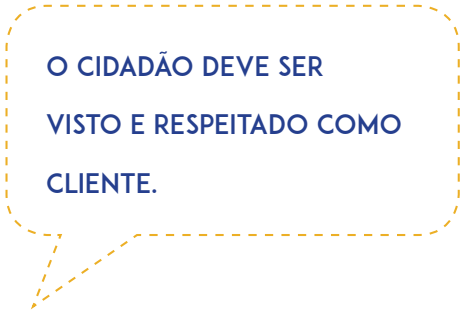
Já no nível de coordenação, o primeiro desafio citado é a necessidade de visão e boa comunicação. Na CGU, já há a visão de melhoria da gestão pública, o que é considerado muito positivo. Outro desafio é a necessidade de entender que o sistema Gerenciamento Financeiro e Controles Internos não é um tipo novo de controle, mas um sistema de gestão que envolve todos os níveis de geren-

ciamento e de pessoal. Todos devem ser responsáveis pelo que fazem. Também é importante não focar na existência de processos burocráticos, mas promover um novo estilo de gestão baseado no planejamento, gestão de riscos e mensuração do alcance de objetivos. Por último, garantir tempo e apoio ao dirigente máximo das entidades para construir a nova abordagem dentro da entidade.

Por fim, no nível operacional, é necessário elevar a sensibilidade e profissionalismo dos gestores, seja por meio da promoção de seminários, conferências e treinamentos, da introdução de programas-piloto e do compartilhamento de exemplos de boas práticas. Também é preciso criar ferramentas de gestão, como definição de padrões, guias, metodologia; serviço de auditoria interna profissional; ferramentas de autoavaliação, etc.

Como benefícios da implementação do sistema de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos, temos: a garantia da otimização do uso dos recursos públicos, a possibilidade de guiar o operacional para atingir objetivos, a melhoria da qualidade dos serviços e produtos, a minimização dos desvios e riscos de irregularidades, o estabelecimento de responsabilidades e facilitação de delegações, a motivação dos empregados, a facilitação da coordenação e do fluxo de informação entre departamentos, o aumento da eficiência e da confiança e a melhoria da imagem do setor público. O cidadão deve ser visto e respeitado como cliente.

Concluindo, a especialista afirmou que não é preciso jogar fora todo o sistema de controle interno existente e introduzir um novo, uma vez que componentes do Modelo Coso, muitas vezes, já estão implantados nos países. É preciso rever o que já existe, verificar mudanças e fazer adaptações possíveis e necessárias para a melhoria do sistema de controle. É importante adotar padrões e nacionais ou internacionalmente reconhecidos, pois oferecem pontos de referência comuns de tendências na gestão moderna e fornecem uma abordagem estruturada e compreensiva de controle interno.

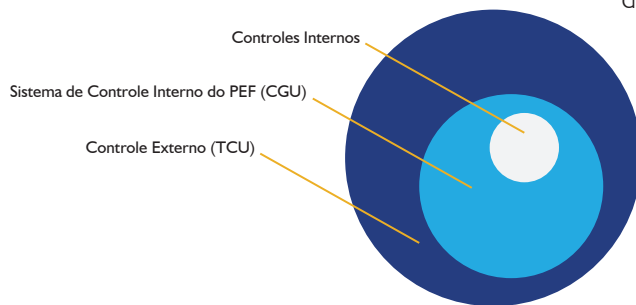


**O CIDADÃO DEVE SER  
VISTO E RESPEITADO COMO  
CLIENTE.**

## ATUAÇÃO DA CGU NO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Rodrigo Fontenelle

### Camadas de Controle



Rodrigo Fontenelle apresentou um gráfico com as Camadas de Controle, para nivelar os conceitos já abordados durante o Seminário e alinhá-los de acordo com as três linhas de defesa do Instituto de Auditores Internos (*Institute of Internal Auditors – IIA*). Na primeira camada, estão os Controles Internos, também chamados de Controles Internos Primários ou Controles Internos Administrativos, onde se encontram duas linhas de defesa: aquela em que a responsabilidade é do gerente, do executor dos processos; e a segunda, da alta administração, do ministro, do presidente. Na segunda camada, estão a Controladoria-Geral da União (CGU) – órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – e as Auditorias Internas, as quais têm a função de avaliar o Controle Interno Primário. A terceira camada é a do Controle Externo, o qual, no Brasil, fica a cargo do Congresso Nacional, apoiado pelo Tribunal de Contas da União.

Apontou então, que, de acordo com padrões internacionais (Intosai, GAO, IIA), a CGU tem desenvolvido uma atuação moderna de auditoria. Seu foco é verificar se a unidade auditada tem alcançando seus objetivos estratégicos. Portanto, vai além de verificar a conformidade, para avaliar os controles internos e identificar falhas que possam impedir que tais objetivos sejam atingidos. Para exemplificar, citou uma possível auditoria na Receita Federal. Primeiro, checa-se qual é a missão da unidade – nesse caso, um dos três pilares da missão é a promoção da segurança, confiança e facilitação para o comércio internacional. Com isso em mente, faz-se uma auditoria para verificar o que pode dar errado no processo. Avalia-se eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, à procura de fatores que possam impedir que a unidade consiga atingir suas metas. Feita a avaliação, a CGU ajuda a unidade a entregar seus produtos e serviços com qualidade.

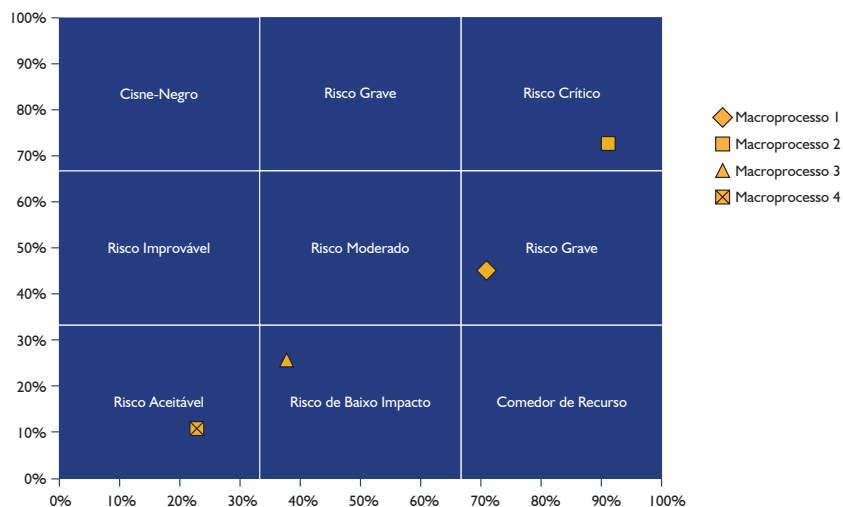
Rodrigo Fontenelle adiantou que dois cenários são possíveis diante de um planejamento de auditoria: a entidade pode ou não possuir uma gestão de risco efetivamente implementada. No primeiro caso, avalia-se o gerenciamento de risco criado pela própria unidade e faz-se a auditoria baseada nos riscos ou, simplesmente, foca-se direto no que já for considerado mais arriscado. Mas, a realidade nos

órgãos auditados é, geralmente, outra. No Ministério da Fazenda, por exemplo, há reconhecidos avanços, mas a situação ainda mais comum é a do segundo cenário. Nesses casos, cabe à auditoria fazer as avaliações de risco.

Ele ressaltou que é preciso, primeiramente, conhecer a unidade, sua missão, seus objetivos estratégicos e os macroprocessos escolhidos para atingi-los. Depois, passa-se para a avaliação de risco propriamente dita pela auditoria. Critérios de materialidade, relevância, criticidade e avaliação de controles internos são utilizados, de acordo com o Modelo Coso I e o II. Em seguida, define-se um macroprocesso para atuação. Em relação à materialidade, destacou que é importante checar a missão do órgão e sua atividade fim, mais do que a materialidade orçamentária.

Tomou como exemplo, a Secretaria do Tesouro Nacional. Se o foco é só no orçamento que o Tesouro gasta para gestão de uma dívida pública, a materialidade giraria em torno de 43 milhões de reais. Mas, ao se ter uma visão finalística do órgão, levando em consideração que o refinanciamento da dívida gira em torno dos 600 bilhões de reais, é possível focar os trabalhos em algo mais relevante, que agregue algo mais para a unidade auditada. Portanto, é fundamental não se prender ao orçamento, mas entender o contexto que a materialidade está inserida no macroprocesso. Depois de definido o macroprocesso, definem-se os objetivos e elaboram-se questões estratégicas de auditoria a serem respondidas ao final do trabalho.

Rodrigo Fontenelle mostrou ainda o gráfico de uma matriz, no qual, no eixo y, estão a materialidade e a relevância, ou seja, o impacto que um evento negativo pode causar no macroprocesso; e no x, estão a criticidade e a avaliação dos controles internos, ou seja, a probabilidade de que aquele evento ocorra. Quanto pior o controle interno for implantado pela unidade, mais provável é que aconteça algum desvio, alguma irregularidade. Por trás dessa matriz há respos-



tas a diversas perguntas. Respondê-las significa apontar os macroprocessos. Nem sempre se consegue avaliar tudo. Por isso é feita tal análise, para que, a partir dela, o foco seja dado ao que for mais crítico. Observou que essa forma de atuação possibilita que a CGU cumpra a sua própria missão institucional no aprimoramento da gestão pública, o que perpassa pelo fortalecimento dos controles internos do setor público.

## PERGUNTAS

**1) (Fontenelle) Para se implementar um gerenciamento de risco eficaz, passa-se por um mapeamento de processos. Como é o processo na Polônia? Usa-se a Unidade Central de Harmonização ou contrata-se consultoria privada?**

**Kos:** *As responsabilidades do Gerenciamento Financeiro e Controles Internos são descentralizados. Quando falamos sobre o mapeamento de riscos, estamos falando da análise de risco no nível da entidade. Claro que depende do desenvolvimento de cada sistema, mas, geralmente, cabe ao dirigente máximo da entidade e ao diretor financeiro o mapeamento dos processos e, então, o acesso aos riscos e a criação de um mapa. Não é papel da Unidade Central de Harmonização, nem de auditores internos. Está no nível da entidade. Auditores Internos também fazem avaliação de risco, mas apenas para o processo de estabelecimento de se plano anual. Gerenciamento de riscos é responsabilidade do gestor.*

**2) Há algum tipo de cooperação entre auditores internos de diferentes entidades? Como isso funciona?**

**Kos:** *Somos descentralizados, então, os departamentos ou unidades de auditoria interna atuam nas organizações a quem dão suporte. A cooperação entre os serviços de auditoria pode acontecer em relação à troca de experiências e boas práticas, bem como na construção de uma metodologia. Promovemos encontros mensais com auditores internos de toda administração pública, durante os quais há compartilhamento de informações sobre metodologias aplicadas nas auditorias, resultados obtidos e recomendações,*

*mas não é uma cooperação obrigatória. Já o desenvolvimento de uma determinada solução para uma unidade específica, isso é função do departamento de auditoria interna dentro da entidade.*

### **3) Que tipo de penalidade pode ser aplicada? Como separar o papel do gestor e do controle?**

**Kos:** *Quando falamos de atividades de controle, tais como a tradicional avaliação de riscos, checagem de irregularidades etc, estamos falando de serviços especiais para promover o controle. Já quando falamos de sistema de controle, a responsabilidade é do dirigente das entidades.*

### **4) No Brasil, houve uma reforma na lei para aprimorar a transparência no uso do dinheiro público, em 2001. Em 2012, aprovamos lei da transparência. A Polônia tem uma lei especial relacionada à transparência?**

**Kos:** *Está tudo incluso na Lei de Finanças Públicas (Public Financial Act – PFA), que já foi atualizada algumas vezes ao longo dos anos.*

### **5) Como lidar com transparência em termos financeiros?**

**Kos:** *Eu mencionei a obrigação de se publicar no site os três documentos – “Plano Anual de Atividade”, “Relatório sobre o Plano de Execução” e “Declaração sobre o Estado do Controle de Gestão”. Esse é apenas um dos elementos de transparência. Relatórios de gastos do recurso público, publicação de informação no website e vários outros métodos também são utilizados.*

### **6) Quais seriam os desafios se o sistema polonês fosse centralizado?**

**Kos:** *Já tivemos um sistema de controle centralizado, quando estávamos sob o regime comunista. Tudo era planejado no nível centralizado e, tenho que dizer, não funcionou.*

### **7) Como o controle social colabora com o FMC? Há canal de comunicação formal que promova a participação do cidadão? Qual sua opinião sobre tal participação?**

**Kos:** *É muito importante que os cidadãos entendam seu direito de participar do controle da administração pública. Isso mostra o nível da consciência da sociedade sobre o que é público. Temos uma lei específica que permite qualquer cidadão pedir qualquer tipo de informação sobre atividades da entidade. Qualquer questão que não seja sigilosa deve ser mostrada para o público, se for requerida. O cidadão chega ao Ministério das Finanças, por exemplo, por carta ou pessoalmente, e solicita informação sobre determinada atividade. É responsabilidade do Ministério das Finanças providenciar tal informação a quem a solicitou.*



# TÓPICO 2

## O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA NO SETOR PÚBLICO

*Katleen Seeuws*

Katleen Seeuws apresentou as normas internacionais de auditoria do Instituto dos Auditores Internos (Institute of Internal Auditors – IIA), o qual, para ela, fornece um bom e conceituado manual de padrões e práticas de profissionais: o International Professional Practices Framework – IPPF. Ele se divide em duas partes, a obrigatória (definição, padrões internacionais e código de ética) e a altamente recomendável (funções e papéis, práticas aconselháveis e guias práticos). A aplicação da primeira parte, principalmente em relação aos padrões, é essencial para garantir o profissionalismo e a qualidade do trabalho.

Ela disse que o IIA fornece uma ótima definição de auditoria interna, em que cada palavra tem seu significado e importância: “A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, designada para agregar valor e aprimorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos a partir de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança”. Tal definição revela a credibilidade, os tipos e a função da auditoria interna.

Em seguida, convidou a todos a perguntarem em seus próprios órgãos quais as funções da auditoria interna. Disse que já fez isso e ficou surpresa ao ver que a maioria falou que era checar como se trabalha, escrever relatórios, verificar contabilidade etc. Não é que os auditores não desempenhem essas funções, mas a questão é que ninguém relatou a razão de se fazer tudo isso. O objetivo da auditoria interna é agregar valor à organização, aprimorar seu desempenho e resultados. Para isso,

**O OBJETIVO DA  
AUDITORIA INTERNA  
É AGREGAR VALOR À  
ORGANIZAÇÃO, APRIMORAR  
SEU DESEMPENHO E  
RESULTADOS.**

trabalha com conceitos – citados em vários guias do IIA e também nas ISSAI (Normas Internacionais das Entidades de Fiscalização Superiores) como, por exemplo – independência; objetividade; cumprimento de objetivos; risco, controle e governança; abordagem sistemática; avaliação; julgamento profissional; competência; e controle de qualidade.

Observou que, para atingir o objetivo de agregar valor, é necessário conhecer bem as três categorias de partes interessadas: conselhos, gestores e órgãos fiscalizadores. Aos conselhos (supervisionam a organização), a auditoria interna oferece garantias de como atingir objetivos, de como o recurso é gasto etc. Assim, serve como olhos e ouvidos para o funcionamento da organização, ajudando na tomada de decisões e na obtenção de mais lucro, o que no setor público significa aperfeiçoamento das políticas. Aos gestores (executores das políticas), o foco da auditoria interna é o aprimoramento do trabalho, tornando-o mais eficiente, com melhor desempenho e obtenção de resultados. Ou seja, o auditor interno acaba sendo um parceiro de negócios para o gestor. Por fim, se os órgãos fiscalizadores ficam satisfeitos com o trabalho da auditoria interna, podem usar os resultados e informações em seus próprios trabalhos. Isso significa economia de tempo e de recursos.

Assim, em relação aos tipos de partes interessadas, citou que há dois tipos de trabalhos de auditoria interna: o de avaliação (fornece opinião e/ou conclusão sobre o funcionamento da organização) e o de consultoria (fornece recomendações, geralmente, a pedido do gestor, sobre como melhorar a organização). O último é alvo de críticas. Seus opositores dizem que a consultoria coloca o gestor muito próximo ao auditor, o que pode comprometer a sua independência. Porém, o IIA reconhece o papel de agregar valor nos dois tipos e diz que ambos devem se focar no controles, gerenciamento de riscos e governança.

Na prática, os auditores iniciam o trabalho coletando informações, verificando os procedimentos existentes na organização, entrevistando funcionários, fazendo testes para ver se as medidas de controle existentes realmente funcionam e, havendo pontos fracos, juntam evidências. Baseado nisso, formulam um relatório por escrito, onde relatam uma conclusão ou recomendação. Tal relatório deve ser enviado ao conselho, mas também aos dirigentes, já que cabe a esses decidir se serão tomadas ações corretivas. Se sim, o auditor interno faz uma pós checagem nessas ações.

Katleen Seeuws mostrou que independência e objetividade são peças-chave para determinar a credibilidade da função de auditoria interna e para que ela agregue valor à organização. Também mencionou outros aspectos importantes e interrelacionados, como a boa relação com a alta direção, o acesso a todo o universo a ser auditado, a auto-auditoria para checar a qualidade do próprio trabalho, a eficiência etc. Destacou que treinos e certificações internacionais, estabelecimento de um código de ética, avaliações periódicas de desempenho etc. ajudam a assegurar o padrão de qualidade das auditorias e que auditores internos sejam conscientes de suas responsabilidades.

Ela apresentou alguns tipos de auditorias, sendo a auditoria de desempenho, que foca na eficácia, eficiência e economia, a mais popular atualmente; a de conformidade, mais tradicional, cujo foco é a aplicação de leis e regulamentos; a operacional, mais preocupada com os recursos, o processo e com a evolução, entre outras. Disse que a auditoria interna deve se adaptar ao nível de maturidade do controle interno. Onde essa maturidade é baixa, a auditoria interna vai implementar e promover o desenvolvimento o controle interno. Onde está mais avançada, o foco será aprimorar a governança e o gerenciamento de risco.

Ressaltou que é muito importante estar alerta para o risco de fraude no setor público. Quando é detectada, é preciso investigação específica, por isso é melhor enviar o caso para outros órgãos, até para não afetar o relacionamento entre auditores e gestores. Em relação aos recursos, disse acreditar que no Brasil a situação não deve ser diferente da Bélgica e de toda a Europa – estão cada vez mais sob pressão. Por isso, a importância da eficiência, troca de informações, acessibilidade e mobilidade, qualificação e especialização dos funcionários para cumprir suas responsabilidades e competências.

Por fim, disse que durante o projeto de organizar a auditoria interna da Bélgica, considerou que ela poderia estar organizada de um modo centralizado, descentralizado ou híbrido. Eficiência e economia são geralmente os principais argumentos para a escolha do sistema centralizado, e a efetividade, para a escolha da estrutura descentralizada. Mas, observou que isso é uma questão de escolha estratégica e política. Notou ainda que o tamanho do país foi importante para determinar a escolha. Na Bélgica, que tem cerca de 700 funcionários públicos apenas, a centralização foi mais apropriada, mas que, em países maiores, há também vantagens para centralização para departamentos que também

**INDEPENDÊNCIA E  
OBJETIVIDADE SÃO PEÇAS-  
CHAVE PARA DETERMINAR A  
CREDIBILIDADE DA FUNÇÃO  
DE AUDITORIA INTERNA E  
PARA QUE ELA AGREGUE  
VALOR À ORGANIZAÇÃO.**

tenham atividades similares. Concluiu que uma posição o mais perto possível do nível mais alto do poder executivo é a melhor para visibilidade, autoridade e o escopo.

Relembrou, ainda, que alguns aspectos merecem atenção especial. Entre eles, no caso da auditoria descentralizada, a independência e objetividade do auditor interno podem estar ameaçadas por causa do contato muito próximo com o gestor. Uma solução seria a implantação de um Comitê de Auditoria. Já no sistema centralizado, por outro lado, o distanciamento entre gestor e auditor pode ser muito grande, bem como o conhecimento do departamento auditado pode ser muito pequeno, por isso, é importante motivar a comunicação entre os departamentos de auditoria e o conhecimento específico da legislação. Esses e outros aspectos merecedores de atenção nos dois sistemas são exemplificados na tabela a seguir.

	<b>Centralizada</b>	<b>Descentralizada</b>
Independência e objetividade		Considerar o Comitê de Auditoria
Relação com a alta chefia	Considera as preocupações da gestão ( <i>auditgap</i> )	
Escopo	Assegurar conhecimento de operações e procedimentos	Garantir a cobertura total e evitar o retrabalho
Recursos		Considerar a eficiência
Qualidade da auditoria e metodologia		Considerar a avaliação por outros departamentos

Katleen Seeuws disse que são notórios, no atual cenário, a expansão exponencial do uso de novas tecnologias, o que faz com que haja novos riscos e oportunidades; a abrangência e integração de vários tipos de auditorias; o maior foco no gerenciamento de risco e governança – o que é uma atitude mais proativa no combate aos riscos; e o uso de planos estratégicos a longo prazo.

Assim, reforçou que alguns tópicos da apresentação devem ser lembrados. Entre os quais, a importância dos padrões tanto para as partes interessadas, quanto para os auditores internos; as diferentes

agregações de valor, de acordo com a parte interessada – conselhos, gestores e órgãos fiscalizadores; o preenchimento de peças-chave, como independência, objetividade e outros aspectos na execução da auditoria interna; a necessidade de trabalhar como parceiro de negócios para a organização; e, por fim, antecipação das condições para mudanças.

## O PAPEL DA AUDITORIA INTERNA NO SETOR PÚBLICO

*Evilásio Silva Ribeiro*

Evilásio Silva Ribeiro destacou semelhanças entre o papel da auditoria interna no setor público, expostos por Katleen Seeuws, e a auditoria realizada no Brasil. Lembrou que a auditoria interna de órgãos da administração pública, especialmente a indireta, ou seja, de empresas públicas e sociedades de economia mista, desempenha esse papel de agregar valor à gestão. Apontou ainda que a finalidade dos trabalhos também é levar razoável segurança ao principal acionista do setor público, que é a sociedade. O cidadão espera que as políticas públicas sejam realmente efetivas. Para isso, a população conta com suas unidades de auditorias internas – às vezes, de maneira única; às vezes, vinculadas a um conselho de administração; às vezes, diretamente à presidência. No caso da ECT, a unidade de auditoria interna é vinculada ao conselho de administração por meio do comitê de auditoria.

Disse que é foco das auditorias internas, especialmente as realizadas pelos Correios, a verificação da conformidade das práticas dos gestores em relação às normas que orientam as atividades de um administrador público, mas não apenas. Elas também têm o foco de auxiliar a gestão para que objetivos organizacionais previstos no seu planejamento estratégico sejam atingidos. Destacou ainda a importância das normas e padrões nas atividades de auditoria interna dentro dos Correios e outros órgãos da administração pública. Elas asseguram a objetividade e a agregação de valor, o que é evidente

**A FINALIDADE DOS  
TRABALHOS TAMBÉM  
É LEVAR RAZOÁVEL  
SEGURANÇA AO PRINCIPAL  
ACIONISTA DO SETOR  
PÚBLICO, QUE É A  
SOCIEDADE.**

em relação aos trabalhos de auditoria. Portanto, sem eliminar os exames de conformidade, a ênfase agora é dada também ao desempenho e ao resultado. Por outro lado, os resultados sobre os estados dos controles visam ajudar gestores que gerenciam os processos e também a alta administração, em relação ao atingimento dos objetivos estratégicos a cargo da gestão.

Sobre aos aspectos-chave mencionados na palestra anterior, também destacou o papel fundamental da independência. Em relação à objetividade, disse que o foco das auditorias realizadas no Brasil é manter seu trabalho típico. Mas, quando se busca a emissão de opinião, por meio da consultoria, devem-se seguir métodos sistemáticos, além da honestidade e atitude mental do auditor, para assegurar a objetividade no processo examinado. Outro fator mencionado na palestra anterior foi a atuação do auditor como parceiro de negócios do gestor. Quanto a isso, disse que é uma exigência do cenário atual. Assim, percebe-se especial preocupação com esse papel que a auditoria interna deve oferecer.

**À MEDIDA QUE AS EMPRESAS  
VÃO MUDANDO E SE  
ADAPTANDO, MUDA-SE O  
FOCO DAS AUDITORIAS.**

Em relação à necessidade de que as auditorias internas tenham consciência das mudanças pelas quais o mundo passa, disse que é o mercado que exige tais mudanças, para a manutenção de competitividade de uma empresa. Por isso, faz-se necessário que se tenha essa consciência. Assim, a auditoria interna dos Correios tem buscado manter esse alinhamento dentro do planejamento estratégico dos Correios, desdobrado em ciclos, para que a auditoria possa emitir opiniões em relação a cada processo, ao estado dos controles internos e governança.

Por fim, disse que é necessário trabalhar reconhecendo que os métodos de auditorias compreendem não apenas as de conformidade, como as de desempenho e as operacionais. À medida que as empresas vão mudando e se adaptando, muda-se o foco das auditorias, sem deixar de considerar, no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, a interação e vinculação ao sistema de controle interno do poder executivo federal.

Concluiu dizendo que o trabalho do auditor interno deve dar segurança razoável à alta administração e, em última análise, à sociedade, garantir a execução do que está estabelecido em relação às normas que orientam as atividades de um gestor público, contribuir por meio da atividade de auditoria inter-

na para que a gestão das empresas e órgãos alcancem seus objetivos estratégicos e, assim, agregar valor, melhorando os resultados das organizações.

## PERGUNTAS

**1) Por que, em sua opinião, a principal parte interessada para o auditor interno é o gestor, em vez do conselho?**

**Seeuws:** *Há dois tipos de serviços – o de consultoria é o mais dirigido ao gestor; e o de avaliação, ao conselho, mas também ao gestor. Temos ainda a auditoria externa, uma vez que ela também fornece uma opinião sobre como a organização funciona. Creio que o valor agregado é mais voltado para o gestor, já que é ele quem decide como aprimorar a organização. Desde que isso não ameace a posição de independência, o contato entre gestor e auditor é muito importante, porque eles são parceiros para implementar recomendações e propor planos de ação. O auditor avalia e emite opiniões sobre o funcionamento da organização, mas é o gestor quem tem que tomar as ações corretivas.*

**2) Quais são os indicadores utilizados pelos auditores internos para se certificar a agregação de valor? Como se medir isso?**

**Seeuws:** *A avaliação de desempenho ainda é algo muito básico em vários departamentos que visitamos. Vimos que há métodos sendo usados, como o número de recomendações implantadas e o número de auditorias, mas não os vemos como sendo tão importantes. O mais importante seria analisar o que isso realmente representa, como podemos melhorar, ver o que está por trás de cada análise e quais são as lições que podem ser aprendidas.*

**3) Foi dito que, na Bélgica, a auditoria de desempenho tem ficado cada vez mais popular e importante. Já é o tipo mais executado?**

**Seeuws:** *Ainda há auditorias voltadas mais para a fiscalização, que focam mais para a auditoria de conformidade e financeira. Mas, regularmente, a auditoria de desempenho é a mais executada. Também vemos que os auditores estão mais abrangentes, não focam em apenas um tipo de auditoria, mas nos riscos reais na organização e em como ajudá-la a se livrar deles.*

**4) Quando a fraude é detectada, os auditores agem de algum modo específico? Quais as penalidades?**

**Seeuws:** *Na esfera federal da Bélgica, o auditor interno passa os achados para autoridades legais responsáveis por lidar com tais casos. Não há auditoria forense, o que não é negativo, uma vez que isso poderia ameaçar a relação entre os auditores e gestores. Já na esfera regional, os auditores lidam com esse tipo de risco. Quando veem que há fraude ou suspeitam disso, aprofundam as investigações e repassam os resultados para as autoridades legais.*

**5) Qual o limite de confidencialidade nesses relatórios, quando se encontra fraude?**

**Seeuws:** *Quando fraude é detectada, os relatórios são enviados para o gestor, para o dirigente máximo da entidade e para outras autoridades de outros departamentos, mas não se tornam públicos.*

**6) Quando dito que o produto da auditoria interna, ao prestar serviços de consultoria, é a proposição de recomendações, isso não contradiz o código de ética, que proíbe auditoria e consultoria no mesmo trabalho?**

**Seeuws:** *É difícil, pois isso pode realmente colocar o auditor numa posição tendenciosa quando ele tem que voltar a analisar um processo que ele tenha feito alguma recomendação ou proposta. Por isso, é importante que exista um departamento de auditoria formado por outras pessoas, assim quando um auditor já fez um trabalho de consultoria anterior a respeito de um departamento e fez recomendações, é melhor que outro auditor analise esses apontamentos. Não acredito que seja contra o código de ética, pois, como vimos, os padrões internacionais de auditoria interna do IIA reconhecem a*



*validade desse tipo de auditoria na adição de valor para a organização, desde que haja objetividade e independência do auditor.*

# TÓPICO 3

EM GERAL, A FUNÇÃO DE CF SE CONCENTRA EM BUSCAR ASPECTOS NEGATIVOS AO SUPERVISIONAR INSTITUIÇÕES E PESSOAS QUE VIOLAM A LEI, UMA VEZ QUE TEM OBJETIVOS DE DETECTAR, INVESTIGAR E PUNIR OS RESPONSÁVEIS.

## CONTROLE FINANCEIRO NO SETOR PÚBLICO

*Svilena Simeonova*

Svilena Simeonova disse que Controle Financeiro (CF) é dividido em dois aspectos. O primeiro, como função, sendo parte essencial do sistema de controle em países com diferentes tradições e práticas administrativas. O outro, como instituição do setor público, podendo ter vários modelos, de acordo com tradições e história de cada país. Adiantou que as instituições de CF podem ser chamadas de Instituição Suprema de Fiscalização, “National Audit Office”, Tribunal de Contas ou mesmo Auditoria Interna e que, geralmente, a função de CF é centralizada, externa à entidade auditada, para garantir sua independência. Tradicionalmente, está sob o Poder Executivo; foca em fiscalizações de conformidade e legalidade, mas pode focar ainda no custo-benefício da operação; realiza atividade ex post, porém, com certa frequência, faz fiscalizações à medida que projetos são realizados, antes de serem concluídos.

Observou que, em geral, a função de CF se concentra em buscar aspectos negativos ao supervisionar instituições e pessoas que violam a lei, uma vez que tem objetivos de detectar, investigar e punir os responsáveis. Como opera, principalmente, com base em queixas ou denúncias do público e solicitações de instituições públicas, não pode ser planejada de uma forma sistemática. Lembrou que, para evitar que o CF seja sobrecarregado com denúncias infundadas, é preciso planejar a fiscalização, filtrando bem os casos a serem trabalhados.

Mostrou que, nos países europeus, há vários modelos de estrutura e desenvolvimento de CF. Cerca da metade dos países-membros da UE tem instituição de CF, ex post. Tais países estão subdivididos em dois grupos: o primeiro, formado pela maioria dos 13 mais novos – Bulgária, Croácia, Hungria, Polônia, Romênia, República Eslovaca e República Checa –, onde o CF é descentralizado, separado

da Auditoria Interna e tem poderes de penalização. No segundo grupo, estão Bélgica, França, Grécia, Itália, Portugal e Espanha, nos quais a Auditoria Interna e o CF estão sob o mesmo teto em uma instituição central, ou a unidade central de coordenação da auditoria interna é uma parte do organismo de Controle Financeiro. Neles, a função de CF não impõe sanções e tem de reportar irregularidades detectadas à Instituição Suprema de Fiscalização (organizada como um Tribunal de Contas). Já em países como Dinamarca, Finlândia, Suécia, Estônia, Letônia, Lituânia, Áustria, Alemanha e Reino Unido, não há uma instituição central responsável pelo CF – tal função está inserida no sistema de Gerenciamento de Risco e Controles Internos.

Em seguida, fez um paralelo entre os países onde há a função de CF tradicional e os que têm auditoria externa desempenhada pelo “National Audit Office” (ou Instituição Suprema de Fiscalização, ou Tribunal de Contas), o qual funciona de acordo com o padrão Intosai. Entre as semelhanças, citou que as atividades, ex post, são externas à organização auditada e cobrem todo o setor público. Alguns têm poder de sanção e funcionam para combater fraudes. Já entre as diferenças, mencionou que o “National Audit Office” se reporta ao Poder Legislativo e ao público, enquanto que o CF é subordinado ao Ministério das Finanças e se reporta a ele, bem como ao Poder Executivo; o primeiro age seguindo plano anual e solicitações do Legislativo, focando nos critérios de legalidade, eficiência, eficácia e economia e também na verificação das demonstrações financeiras das organizações orçamentárias; já o último, de acordo com reclamações e solicitações dos cidadãos e de outras instituições, focando na legalidade.

Há ainda diferenças na abordagem, tipos de fiscalizações e consequências das atividades. No National Audit Office, por exemplo, analisa-se a implementação das políticas de governo; os tipos de auditorias são financeiras, de conformidade e de desempenho; e o resultado do trabalho são recomendações para melhoria, geralmente sem sanções. Já no CF, as investigações partem de casos concretos de irregularidades, violações legais, fraude e corrupção; há sanções; e os casos de fraude são encaminhados para o Ministério Público, que dá determinações obrigatórias.

Em seguida, mencionou algumas semelhanças entre o CF e a auditoria interna. Entre elas, as checkagens ex post, a independência, o pleno acesso à informação e a competência para expedir recomen-

**NO CF, AS INVESTIGAÇÕES  
PARTEM DE CASOS  
CONCRETOS DE  
IRREGULARIDADES,  
VIOLAÇÕES LEGAIS,  
FRAUDE E CORRUPÇÃO;  
HÁ SANÇÕES; E OS  
CASOS DE FRAUDE SÃO  
ENCAMINHADOS PARA O  
MINISTÉRIO PÚBLICO.**

dações, como resultado do trabalho. Ressaltou, no entanto, que há várias diferenças, como a auditoria interna se posicionar dentro da organização e se reportar ao chefe da organização e ao Comitê de Auditoria (já o CF é externo e se reporta ao Ministro das Finanças e ao Executivo); o plano anual ser baseado em riscos, como fator iniciador das atividades (no CF são reclamações e solicitações dos cidadãos e instituições); seus objetivos serem avaliar o sistema de Controle Interno, recomendar melhorias e desempenhar funções de avaliação e consultoria (os do CF são detectar violações e tomar ações corretivas); o foco estar na auditoria de legalidade e desempenho (não só na legalidade, como no CF); e a metodologia ser estabelecida pelos padrões IIA (no CF não há padrões).

Citou alguns pilares do Controle Interno Público (Public Internal Control – PIC) para definir qual o lugar do CF no modelo. Disse que o PIC está baseado no fortalecimento da prestação de contas gerencial descentralizada e do controle interno; no estabelecimento da Auditoria Interna independente nas organizações; e na Unidade Central de Harmonização para Controle Interno e Auditoria Interna. Assim, lembrou que o Controle Financeiro (como função de investigação de fraude e corrupção), na maioria dos países da UE, existe como uma entidade central separada ou juntamente sob a mesma chefia, com a função de Controle Interno ou de Auditoria Interna.

Svilena Simeonova apontou alguns desafios e riscos onde o CF e as auditorias interna e externa existem separada e simultaneamente. Entre eles, os cortes na responsabilidade de prestar contas dos gestores titulares do orçamento, o peso administrativo na entidade sob fiscalização ou auditoria, a possível diferença de opiniões sobre o mesmo assunto, o custo adicional para o setor público, a possível sobreposição e duplicação de tarefas, a falta de respeito mútuo e a desconfiança com base na falta de compreensão dos papéis e má comunicação. Uma forma de superar todos esses aspectos negativos é estabelecer leis que regulem a comunicação, cooperação, separação de atividades e mandatos de cada instituição, reuniões periódicas e treinamentos conjuntos e intercâmbio sistemático de informações.

Em seguida, falou sobre o desenvolvimento do CF na Bulgária. Apontou que até 2000, o CF era total responsabilidade do Ministério das Finanças. Não havia Instituição Suprema de Fiscalização ou Auditoria Interna. O chamado Controle Financeiro do Estado tinha cerca de 1200 funcionários e

era uma única instituição para controle e fiscalização administrativa, política e econômica da Bulgária. Tinha amplos poderes e competência para investigar, impor sanções administrativas e financeiras e dar recomendações.

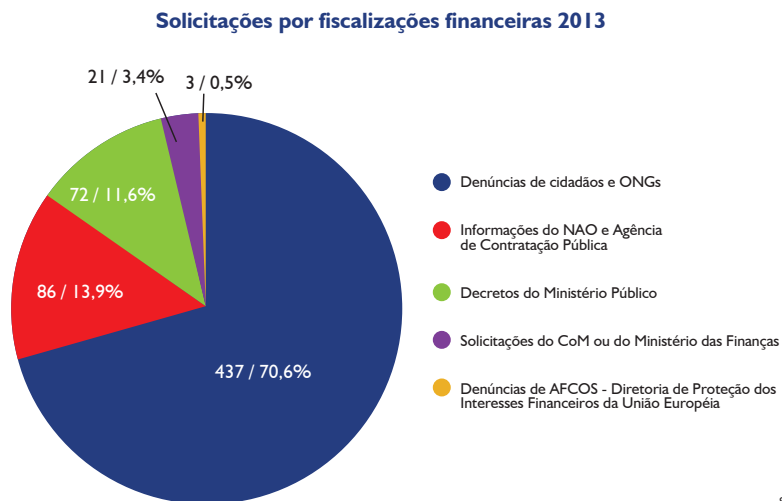
Depois de 2000, houve uma reforma, que se deu em dois estágios. O primeiro, até 2006, foi quando o país se modernizava para integrar a União Europeia. Nova legislação foi criada, com a introdução do conceito (Public Internal Finance Control) PIFC e de elementos do modelo Coso; houve mudanças institucionais, como a criação da Agência de Controle Público Interno, subordinada ao Ministério das Finanças; e a função de Auditoria Interna centralizada foi criada. Uma dificuldade era a mistura da função de Auditoria Interna com imposição de sanções em caso de violação da lei.

O segundo estágio da reforma começou a partir de 2006 e prossegue até os dias atuais. Três novas leis entraram em vigor – a Lei da Gestão Financeira e Controle no Setor Público, a Lei da Auditoria Interna no Setor Público e a Lei do Controle Financeiro Estatal. Houve separação da Auditoria Interna e do Controle Financeiro; a função de Auditoria Interna foi descentralizada e estabelecida em todas as entidades do setor público; foram criadas as Unidades Centrais de Harmonização do Controle Interno e da Auditoria Interna no Ministério das Finanças; padrões nacionais, com base em normas do IIA, foram desenvolvidos; bem como, foi criado o sistema de treinamento e certificação para auditores internos.

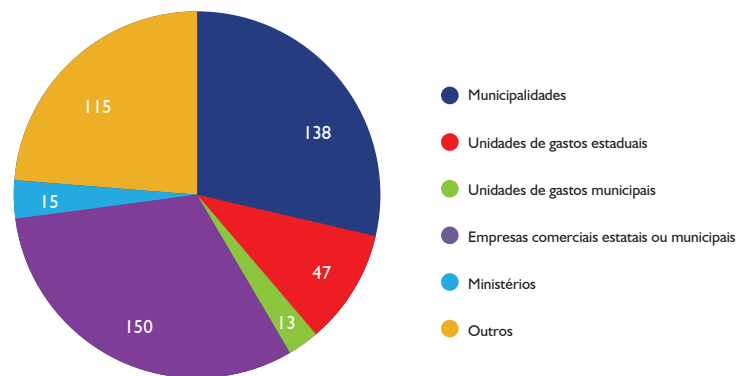
Ela destacou que a Agência Estatal de Controle Financeiro, enquadrada na Lei do Controle Financeiro Estatal, é subordinada ao Ministério das Finanças, tem 190 inspetores e pessoal administrativo, fiscaliza organizações de orçamento – ministérios, agências, municípios, empresas estaduais e municipais etc. Faz fiscalizações ex post, verificações de conformidade e foca em ativos, gastos, procedimentos de adjudicação de contratos públicos. Disse ainda que o CF da Bulgária atua a partir das queixas e denúncias dos cidadãos e da análise de riscos, prevista no acordo com o Plano Anual e nas solicitações do Conselho dos Ministros, Ministério das Finanças, Ministério Público e outras instituições públicas. Entre as responsabilidades da Agência, está a instituição de instruções obrigatórias, a proposição de recomendações, o recolhimento de provas para o Ministério Público, a imposição de sanções e penalidades administrativas e civis, e a comunicação ativa com outras instituições.

**O CF DA BULGÁRIA ATUA  
A PARTIR DAS QUEIXAS E  
DENÚNCIAS DOS CIDADÃOS  
E DA ANÁLISE DE RISCOS,  
PREVISTA NO ACORDO  
COM O PLANO ANUAL E  
NAS SOLICITAÇÕES DO  
CONSELHO DOS MINISTROS.**

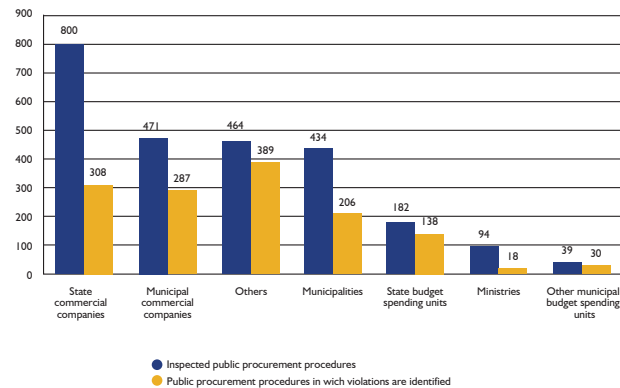
Svilena Simeonova mostrou vários gráficos e balanços numéricos atuais, que demonstram a atuação do CF na Bulgária, apresentados a seguir:



**Distribuições das 478 fiscalizações financeiras de acordo com o tipo de entidades 2013**



**2.484 contratos de compras públicas fiscalizados e 1.376 constatações identificadas 2013**



## ATIVIDADES DE CONTROLE FINANCEIRO EM 2013

- Número total de fiscalizações realizadas – 478
- Número de procedimentos realizados, relativos aos contratos públicos – 2484, número de violações encontradas – 1376
- Número de outras violações de matéria orçamentária
- Número de atos envolvendo responsabilidade administrativa – acima de 2000
- Número de atos envolvendo responsabilidade civil – 18
- Mais de 1800 achados enviados para outras autoridades competentes, um total de 63 notificações escritas
- 170 relatórios enviados para o Ministério Público

Em seguida, destacou a importância do bom relacionamento entre o CF e as auditorias internas e externas para atingir um efetivo Sistema de Controle Público. Disse que troca de informações e outros tipos de comunicação podem ser previstos em leis, acordos específicos ou de maneira informal. Lembrou que as normas internacionais para Auditoria Interna e Externa (IIA e Intosai) também definem modelos para coordenação e utilização do trabalho dos outros auditores e provedores de auditoria. Citou que um desafio a ser vencido na Bulgária é a necessidade de usar linguagem e terminologia comuns para facilitar a comunicação. É preciso ainda superar a desconfiança e até vaidades, imaturidade dos sistemas, a falta de metodologia adequada, de reformas, uma opinião diferente sobre os mesmos casos e encargos administrativos.

Para promover tal comunicação, foi assinado, em 2011, um Acordo de Cooperação entre o Ministério das Finanças, o *National Audit Office*, a Agência Estatal de Controle Financeiro e uma agência es-

pecial de controle e auditoria dos fundos da UE. A Unidade Central de Harmonização foi importante para a organização e ainda é crucial para a implementação do acordo, que prevê troca de informações relacionadas ao planejamento anual do orçamento, checagens e relatórios. Citou um exemplo de atividade conjunta, que foi a análise da execução do Orçamento Estatal de 2014. Mesmo com alguns desafios, como a falta de uma regulação detalhada, foi uma experiência bem sucedida uma vez que houve divisão de tarefas, troca de informações e vontade comum.

Assim, reforçou que os desafios para o futuro incluem a melhoria contínua dos sistemas de fiscalização e auditoria do Setor Público; da metodologia; da definição de um mandato mais claro para cada função e de procedimentos escritos de interação; posição ativa de todas as partes; transparência e publicidade das atividades comuns e resultados; construção de uma rede de entendimentos e linguagem comuns – reuniões regulares, treinamentos etc – para que haja confiança no trabalho e nos resultados uns dos outros. Tudo isso para se criar um Sistema de Auditoria e Fiscalização do Setor Público coordenado, econômico e eficiente.

**A ORGANIZAÇÃO  
INSTITUCIONAL BRASILEIRA  
É SINGULAR NO MUNDO  
E QUE ISSO TEM REFLEXO  
NAS FORMAS DE AUDITORIA  
INTERNA E CONTROLE  
INTERNO DOS ENTES DA  
FEDERAÇÃO, QUE SÃO  
BASTANTE DIVERSIFICADAS.**

## CONTROLE FINANCEIRO NO SETOR PÚBLICO

*J. Antônio Meyer P. Jr.*

Antônio Meyer iniciou destacando que Controle Interno Administrativo (CIA) abrange vários tipos de controle, incluindo o Financeiro, Contábil, Orçamentário, Patrimonial, Operacional e outros. Destacou que a organização institucional brasileira é singular no mundo e que isso tem reflexo nas formas de Auditoria Interna e Controle Interno dos entes da Federação, que são bastante diversificadas. Lembrou que o arranjo normativo brasileiro é baseado na Constituição Federal e numa série de leis complementares, leis ordinárias, decretos e outros regulamentos. Com base nesse arranjo, há **três linhas de defesa**, bem delimitadas, de acordo com as unidades que as exercem: a do **Controle Interno Administrativo**, executada pelo próprio gestor público; a de **Supervisão Ministerial**, pelos



ministérios e unidades de governança (Inspeção/Fiscalização Financeira); e a **Avaliação Financeira**, exercida pelo órgão de Controle Interno (Auditorias Contábil, Orçamentária e Financeira).

Lembrou ainda que a República Federativa do Brasil é formada por 5.570 municípios, distribuídos em 27 unidades com legislações próprias e específicas, o que impacta o sistema de controle. Além disso, embora a Controladoria-Geral da União (CGU) seja um órgão central do sistema de Controle Interno do Governo Federal e que as demais unidades federativas recebam recursos do Governo Federal, órgãos e municípios não são obrigados a seguir o modelo de atuação da CGU. O que se vê aplicado no país são apenas adaptações.

Antes de se aprofundar nos conceitos das linhas de defesa, resgatou a necessidade de se diferenciar auditoria interna governamental e privada. Disse que os funcionários da CGU não são apenas auditores da despesa, mas também auditores do processo da receita, principalmente, quando avaliam, especificamente, a atuação dos órgãos de fiscalização que possuem nos seus quadros auditores governamentais da gestão privada. Em face disso, observa-se uma atuação muito ampla dos auditores *strictu sensu* (os da CGU, do Tribunal de Contas e das empresas públicas) da gestão pública.

No Brasil, por lei, as auditorias sobre as empresas devem ser independentes, todavia, tais empresas têm a faculdade de estabelecer unidades próprias de auditoria interna. Já na auditoria governamental, obrigatoriamente, deve-se ter uma unidade de auditoria dentro de cada instituição.

Observou ainda que os auditores governamentais brasileiros da gestão privada também são avaliados por auditores *strictu sensu*. Isso é importante ser notado, por causa da posição que o órgão de controle tem frente aos auditados. Considerou uma evolução, portanto, que a responsabilidade pelo Órgão do Controle Interno tenha saído do âmbito do Ministério da Fazenda para a Casa Civil, passando a estar vinculado diretamente à Presidência da República, justamente pelo fato de haver restrições de avaliação quando essas instituições se encontravam sob a mesma hierarquia. Tal evolução começou em 2001 e se refletiu nas atividades atuais geridas pela CGU, que também realiza procedimentos de auditoria baseados em padrões internacionais (como as diretrizes do Intosai, do IIA e do IFAC (*International Federation of Accountants*)).

**A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL É FORMADA POR 5.570 MUNICÍPIOS, DISTRIBUÍDOS EM 27 UNIDADES COM LEGISLAÇÕES PRÓPRIAS E ESPECÍFICAS, O QUE IMPACTA O SISTEMA DE CONTROLE.**

Então, especificou que na **1ª Linha de Defesa** estão os gestores dos órgãos e das entidades. São eles os responsáveis diretos pelo Controle Interno Administrativo, que engloba o Controle Financeiro e outros controles. Disse que, nesse ponto, a CGU faz uma avaliação bem próxima do exposto por Svilena Simeonova. Ou seja, primeiro, faz-se uma inspeção e, na sequência, faz-se um ajuste para que a fiscalização (supervisão) ministerial seja efetuada. Destacou como relevantes o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – e o Portal da Transparência (instituído pela CGU), por meio dos quais, desde 2004, a sociedade pode se informar sobre toda a execução da administração pública e também denunciar irregularidades.

Já na **2ª Linha de Defesa**, a execução passa a ser dos ministérios, com o apoio dos assessores de controle interno no âmbito das administrações direta e indireta. Em cada empresa pública há unidades responsáveis pela conformidade, governança e gerenciamento de riscos. Essa linha de defesa também é exercida por órgãos centrais de sistema – por exemplo, o Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Orçamentário Federal, entre outros exemplos. Tais entidades, e a própria a CGU, são órgãos controladores, do núcleo duro do governo, não-gastadores, em essência.

Por fim, mencionou a **3ª Linha de Defesa**, que é avaliação do órgão central do sistema, trabalho exercido pela CGU. A avaliação se dá nas unidades de administração direta, passa por autarquias e fundações, até chegar à administração indireta. Na medida em que se afasta do centro, há maior necessidade do apoio das auditorias internas. Quanto maior a complexidade, mais o braço operacional das auditorias internas tem de ser melhorado. Deu como exemplo, as Empresas Públicas S/A “não dependentes”, que podem ou não estar integradas por SIAFI, bem como não necessariamente são obrigadas a seguir a Escrituração da Lei nº 6.404/76. Nesse caso, há necessidade de maior apoio das Auditorias Internas e da Avaliação das Auditorias Independentes (exemplo: “Big Four”). Já no caso das Sociedades de Economia Mista, como são submetidas à normatização da Lei nº 6.404/76, o apoio das Auditorias Internas e da Avaliação das Auditorias Independentes são inerentes.

Em seguida, Antônio Meyer mencionou algumas características da CGU, sua vinculação à Presidência da República, sua autonomia e independência e seu status de ministério. Disse ainda que a Controla-

doria desempenha atividades auditoriais ex post, ex ante ou durante o processo auditado. Destacou ainda que, desde 2008, a CGU e o Tribunal de Contas da União já incorporam a metodologia Coso, para fins de prestação de contas – ou seja, não se faz apenas o controle financeiro tradicional, mas a avaliação do ambiente de controle, das atividades de controle, da informação e comunicação, do monitoramento e da avaliação de riscos. Ele citou que os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna da Casa da Moeda do Brasil (CMB) também estão alinhados às diretrizes internacionais do Intosai. Esse alinhamento pode ser comprovado pela aplicação da metodologia ERM (*Enterprise Risk Management*), criada pelo Coso, no relatório final da Auditoria Anual de Contas (AAC) realizada pela CGU na Casa da Moeda em 2014, que analisou a gestão do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe) em 2013, como exemplo recente de aplicação do Modelo, pela Unidade Regional da CGU no Rio de Janeiro, sob supervisão da Diretoria de Auditoria da Área Econômica da CGU. Durante a auditoria, a partir da metodologia (ERM) utilizada nessa auditoria anual, foi possível fazer uma avaliação do controle operacional das principais áreas de negócio, em especial, permitiu avaliar os principais riscos; identificar e verificar as atividades e procedimentos de controle; e, monitorar os processos de informação e divulgação relacionados ao foco da análise. Informou que o relatório deverá ser publicado em breve no site da CMB.

Enfim, concluiu dizendo ter consciência de que as três linhas de defesa podem falhar, mas mencionou que, se for o caso, passa-se, então, para as linhas de ataque – investigação de fraude e investigações, por exemplo – tema que será abordado nas próximas palestras.

## PERGUNTAS

### 1) Como foi o período de transformação de Controle Financeiro para Auditoria interna?

**Simeonova:** *Nesse período, a maioria dos controladores financeiros teve de reformular o estilo, as ferramentas e a mentalidade de trabalho. Muitos, inclusive, perderam o emprego. Antes da reforma, eram 1200 funcionários. Agora, são 170. Sabemos que é difícil dormir como inspetor e acordar como auditor. É um período longo de muitos treinos, criação de legislação e novas metodologias. Tem sido um período*

*difícil, pelo qual, na verdade, ainda estamos passando. A atual realidade é que existem controle financeiro, auditoria interna e auditoria externa simultaneamente.*

**2) Existe liberdade de informação na Bulgária? Qual a importância da transparência na administração pública para as ações de controle interno?**

**Simeonova:** *Sim, a liberdade de informação é um princípio constitucional na Bulgária. Temos, inclusive, uma lei específica de acesso à informação, segundo a qual, qualquer cidadão, organização não-governamental e mídia pode solicitar informação para as entidades públicas. Todos os que gastam recursos públicos devem publicar o balanço anual financeiro e todos são obrigados a prestar informações. Claro que os auditores internos não divulgam seus relatórios ao público, uma vez que eles devem reportar seus trabalhos para o gestor, mas pode haver exceções. O National Audit Office, a Agência Estatal de Controle Financeiro (Financial Inspection Agency) e os ministérios publicam os relatórios, balanços anuais e outras informações em seus respectivos websites, provendo a transparência.*

**3) Que tipos de denúncias feitas pelos cidadãos estão sujeitas ao Controle Financeiro? Pode dar alguns exemplos?**

**Simeonova:** *De todos os tipos. Geralmente, relacionadas a fraudes de contratos públicos, conflito de interesses e suspeita de fraudes. Na Agência Estatal de Controle Financeiro (Financial Inspection Agency) da Bulgária, há uma comissão especial que recebe as denúncias, verificam sua pertinência e decidem quais serão objeto de atividades do Controle Financeiro.*

**4) Qual o papel da Unidade Central de Harmonização em relação às abordagens do Controle Financeiro?**

**Simeonova:** *O papel é coordenar e harmonizar o controle interno e auditoria interna. Na Bulgária, é uma unidade muito pequena, com cerca de 15 especialistas, divididos em duas unidades – a de auditoria interna e a de controle interno do setor público. As atividades principais são desenvolver e divulgar metodologias, desempenhar treinamentos e certificações nacionais para auditores internos, além de coletar,*

*resumir e entregar informações para o Ministério das Finanças. A unidade tenta, ainda, coordenar as atividades dos auditores internos, fazendo a ponte entre eles e o Controle Financeiro.*

# TÓPICO 4

## AValiação e MELHORIA DA QUALIDADE

### MONITORANDO DE SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

*Johann Rieser*

Antes de falar sobre o Monitoramento do Sistema de Controle Interno, Johann Rieser mencionou um aspecto que reforça o relacionamento entre Áustria e Brasil. Disse que releu, recentemente, o poeta austríaco Stefan Zweig, que se refugiou no Brasil durante a segunda Guerra Mundial e escreveu o livro “Brasil, o País do Futuro”. Para Johann Rieser, embora a publicação tenha se dado há mais de 70 anos, o país tem demonstrado que o autor estava certo. A obra não trata apenas de natureza, história etc. Retrata a nacionalidade, as pessoas, a cultura e civilização brasileiras, numa época bastante difícil da história da Áustria, período em que vários austríacos e também outros europeus encontraram no Brasil um paraíso. Johann Rieser agradeceu ao país e disse que isso é algo de que os austríacos não se esquecem.

**O QUE EXISTE EM COMUM  
SÃO OS OBJETIVOS DE SE  
TER UM CONTROLE EFICAZ  
E UMA AUDITORIA INTERNA  
INDEPENDENTE.**

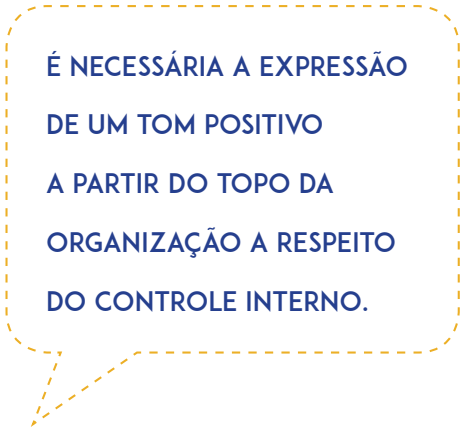
Sobre controle interno, disse que muito já foi dito por outros palestrantes para definição do conceito e que seu foco, portanto, será mostrar a implementação do sistema a partir de 1995 e como ele funciona até hoje na Áustria. Disse que, por ser servidor público no Ministério das Finanças há 40 anos, sabe de fato como era a situação antes da implementação do modelo Coso. Lembrou que, como dito por Robert Gielisse, o orçamento nacional é responsabilidade de cada país-membro, por isso a execução das auditorias e a execução do controle interno diferem tanto. O que existe em comum são os objetivos de se ter um controle eficaz e uma auditoria interna independente.

Citou que, em 1995, quando a Áustria teve que implementar as regulamentações da UE para se tornar um país-membro, as vantagens do novo sistema foram rapidamente notadas e, logo, o país se adaptou a ele. Destacou que o Controle Interno é importante porque fornece garantia razoável quanto à consecução de objetivos; considera a efetividade e eficiência das operações, custos, benefícios e riscos; além de checar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Assim, dadas determinadas considerações, chega-se a um nível satisfatório de confiança.

Analizou que, entre as razões para os países membros e candidatos à União Europeia se adaptarem, em 2000, ao sistema de Controle Financeiro Interno Público e às obrigações do Controle Interno está o fato de que o sistema é projetado para apoiar organizações a atingir seus objetivos, cumprirem seus objetivos financeiros e de conformidade e a melhorarem seu desempenho. Para os austríacos, especificamente, a novidade foi o foco nos objetivos e no desempenho.

Johann Rieser seguiu, então, para a principal parte da apresentação: o monitoramento. Citou a definição do modelo Coso, segundo a qual o monitoramento é implementado para ajudar a garantir que o controle interno continue operando efetivamente. Disse que o mais importante no conceito são as palavras “continue operando efetivamente”. Afirmou que a identificação dos riscos e das fragilidades do controle, o fornecimento de informação precisa e confiável para os gestores, o fornecimento de demonstrações financeiras corretas, o aumento da eficiência organizacional e a proatividade são elementos que devem ser seguidos dia a dia.

Enfatizou que o monitoramento do sistema de controle cabe a todos os que fazem o controle interno funcionar numa organização, os quais precisam conhecer suas responsabilidades e limites de autoridade. Apesar de aplicados por todos os funcionários, os controles internos são uma ferramenta utilizada pela gerência, diretamente relacionada aos objetivos da entidade. Ao gestor, cabe não só a iniciativa de implementação, como também a avaliação do sistema. É necessária a expressão de um tom positivo a partir do topo da organização a respeito do controle interno. O monitoramento deve ter um impacto direto na efetividade dos controles internos. A forma como o gestor trata a ideia de controle influencia a conduta e a maneira como empregados reagem e, conseqüentemente, faz com que os controles funcionem.



**É NECESSÁRIA A EXPRESSÃO  
DE UM TOM POSITIVO  
A PARTIR DO TOPO DA  
ORGANIZAÇÃO A RESPEITO  
DO CONTROLE INTERNO.**

**O GESTOR DEVE ESTAR MUNIDO DE INFORMAÇÃO ADEQUADA (RELEVANTE, CONFIÁVEL E ATUAL) E SUFICIENTE (QUANTIDADE DE INFORMAÇÃO) PARA FORNECER GARANTIA RAZOÁVEL NA COMUNICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS.**

Johann Rieser lembrou que implementar o sistema de controle interno em muitas organizações significou construir estruturas totalmente novas. O objetivo era o envolvimento de todos, sem que houvesse tantos departamentos que lidassem com controle interno. Mas citou que, no Ministério das Finanças, por exemplo, há, obviamente, departamentos para controle de riscos, para informação de risco, centro de análise etc, os quais, além de fornecerem informações para o gestor e para outras organizações, ainda têm de implementar os sistemas de controle interno.

Cabe ao gestor, ainda, a atribuição de funções. Ressaltou que o monitoramento é mais efetivo quando os papéis e responsabilidades são apropriados e claramente definidos e quando as avaliações são regulares. Quem realiza o monitoramento deve ter competência e objetividade; conhecimento dos mecanismos de controle interno e de gestão de riscos; além de ética e integridade, sem envolvimento e interesse pessoal. É o gestor quem deve, também, estabelecer os procedimentos de monitoramento para controles importantes aplicáveis a riscos significativos – ou seja, definir quais controles monitorar, o que é essencial; quais procedimentos empregar; e, com qual frequência utilizá-los.

Disse ainda que, para fazer o sistema de controle funcionar, é fundamental conhecer a análise e o gerenciamento de risco. No entanto, ressaltou que isso talvez esteja superestimado, uma vez que os maiores riscos e falhas enfrentados nos últimos vinte anos vieram de organizações que tinham os mais sofisticados sistemas de controle interno e gerenciamento de risco: os bancos na América e na Europa. Citou ainda que a Áustria enfrenta atualmente um grande escândalo, de grande impacto financeiro – claro que de menor escala, por ser um país menor – tudo por causa de um único banco, o qual tinha, sim, um sistema de gerenciamento de risco considerado muito bom.

Johann Rieser destacou que o gestor deve estar munido de informação adequada (relevante, confiável e atual) e suficiente (quantidade de informação) para fornecer garantia razoável na comunicação e avaliação de resultados. Assim, o monitoramento pode ser realizado por meio de programas integrados nos sistemas de informação; análise e relatórios de acompanhamento; revisão de controles pela supervisão; autoavaliação pela gerência/conselho sobre a efetividade das funções de supervisão; testes periódicos e avaliação pela Auditoria Interna; e a garantia de qualidade pela auditoria interna e externa.



Ele disse que governança é a chave da metodologia para o monitoramento. Isso inclui a prestação de contas da gestão, usada em vários lugares onde a administração pública passou por reformas. Significa que o administrador assume a responsabilidade pelo desempenho da organização e é responsável por seus resultados. Portanto, a Prestação de Contas da Gestão de gestores públicos tornou-se uma questão crucial. A mensuração e o monitoramento das organizações e indivíduos permite à administração pública apresentar seus objetivos. A delegação e a segregação de funções devem ser monitoradas de perto. A delegação de autoridade e a atribuição de responsabilidade também devem ser claramente definidas.

Em relação à escolha do melhor sistema de auditoria interna – se descentralizado ou centralizado –, Johann Rieser disse que essa é uma discussão constante entre os países europeus, sobre a qual ele não teria uma resposta definida, já que depende de várias questões. O tamanho do país é uma delas. Se for comparar, por exemplo, a Áustria, com seus oito milhões habitantes e 80 mil metros quadrados, com a Alemanha, que é dez vezes maior, ou com o Brasil, pelo menos dez vezes maior em tamanho que a Alemanha, sabe-se que a mesma estrutura não necessariamente se aplica. O importante é que todos tenham o mesmo objetivo, de ter um sistema de controle em que se possa confiar.

Enfim, citou que, entre as funções do monitoramento, apenas os controles internos efetivos podem fornecer “garantia razoável” para a gestão; permite à gestão determinar se os controles internos continuam funcionando efetivamente ao longo do tempo; aumenta a efetividade e eficiência da organização ao identificar e tratar os riscos e promove o bom controle da operação.

## AVALIAÇÃO E MELHORIA DA QUALIDADE DE AUDITORIA INTERNA

*Svilena Simeonova*

Dando continuidade aos pensamentos de Johann Rieser, Svilena Simeonova destacou que, para desenvolver e manter um responsável e eficiente sistema de gerenciamento e controle, é necessário o desempenho da função de auditoria interna com qualidade. Esta é parte importante do sistema de monitoramento do sistema de controle interno. A auditoria interna com a necessária qualidade pode cumprir com sua proposta de agregar valor e corresponder às expectativas do dirigente da organização, aprimorar a governança, a gestão de riscos e todos os processos. Portanto, a avaliação e a melhoria da qualidade devem ser objeto de constante cuidado pelos dirigentes máximos das organizações, do chefe do órgão executivo, dos chefes dos comitês de auditoria, da Unidade Central de Harmonização etc.

**"QUALIDADE NUNCA É UM ACIDENTE, É SEMPRE O RESULTADO DE ESFORÇOS INTELIGENTES."**

Afirmou que qualidade é um termo de conceituação bem variada e abrangente, com vários aspectos a serem considerados e citou John Ruskin, segundo o qual "qualidade nunca é um acidente, é sempre o resultado de esforços inteligentes". Disse que, para a auditoria interna, qualidade significa entregar o serviço esperado pelo dirigente chefe da entidade, dirigentes máximos de organizações, chefes dos comitês de auditoria e outras partes interessadas, e significa também contribuir para a efetividade e eficiência da governança, gestão de riscos e processo de controle, além de fornecer garantia relevante e consultoria.

Quanto ao arcabouço legal e metodológico, mencionou as normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna do Instituto de Auditores Internos (IIA), estabelecidas para manter e assegurar a qualidade da função. Segundo a norma "I 300 – Programa de Avaliação da Qualidade e Melhoria", por exemplo, o executivo chefe de auditoria deve desenvolver e manter um programa de avaliação da qualidade e melhoria que compreenda todos os aspectos da atividade de auditoria interna. Citou ainda a norma "I 310 – Requisitos do Programa de Avaliação da Qualidade e Melho-

ria”, que prevê que o programa de avaliação da qualidade e melhoria deve incluir tanto avaliações internas quanto externas.

Mencionou ainda atos e orientações práticas do IIA, como o Guia Prático do IIA de 2012, e também as leis, normas, regulamentos, guias e estatutos nacionais que regulam o Programa da Avaliação de Qualidade de Melhoria (*Quality Assurance and Improvement Program – QAIP*). No Reino Unido, por exemplo, há um arcabouço de QAIP, desenvolvido especialmente para o setor público pelo Tesouro do Reino Unido junto com a representação local do IIA. Na Bulgária, há uma lei para auditoria interna nacional, baseada em padrões internacionais do IIA e um manual especial para avaliações externas.

O QAIP é uma ferramenta fundamental para manutenção da qualidade e desenvolvimento da função de Auditoria Interna. Seus objetivos são avaliar a conformidade com a definição, as normas, o código de ética e legislação relevante; avaliar a eficiência e efetividade da atividade de Auditoria Interna; e identificar oportunidades de melhoria. A preparação do QAIP é responsabilidade do chefe executivo, mas todos devem estar envolvidos com isso. Finalmente, se houver comitê de auditoria, é importante o papel da comunicação entre esse comitê e o dirigente máximo da entidade.

Svilena Simeonova mencionou que o conteúdo do QAIP trata tanto da avaliação interna como da externa. Ambas se concentram na proposição e posição da unidade de Auditoria Interna; na estrutura e recursos da unidade para entregar o serviço esperado; na eficiência e efetividade do processo de auditoria orientada para resultados; e, no impacto positivo sobre a governança, gestão de riscos e processos de controle.

Em seguida, mostrou os três aspectos que devem ser cobertos pelo QAIP, como mostra o gráfico a seguir.

<b>Perspectiva de uma auditoria específica</b>	<b>Perspectiva organizacional</b>	<b>Perspectiva externa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento</li> <li>• Condução dos trabalhos de campo               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatoria</li> </ul> </li> <li>• Ações de acompanhamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas e procedimentos formalizados</li> <li>• Os trabalhos da Auditoria Interna correspondem às expectativas das partes interessadas               <ul style="list-style-type: none"> <li>• As atividades da Auditoria Interna agregam valor e melhoram a organização</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação externa independente</li> <li>• De todas as atividades de Auditoria Interna</li> <li>• Conformidade, eficiência, efetividade, correspondência às expectativas</li> </ul>

Svilena Simeonova observou que o monitoramento contínuo da auditoria interna é parte importante dos trabalhos diários do executivo chefe de auditoria – ou de outro auditor interno indicado por ele – e deve ser incorporado nas políticas e práticas rotineiras. Consiste na supervisão, revisão e mensuração dos trabalhos da auditoria interna, com procedimentos claros, aplicáveis e sem excessiva complexidade. Há ainda a autoavaliação periódica, que é a revisão de parte da documentação relacionada ao compromisso da auditoria, realizada na forma de questionários, entrevistas, pesquisas, incluindo o retorno das entidades auditadas, a qual permite a comparação com as melhores práticas profissionais. Também há a avaliação por outras pessoas da organização com conhecimento suficiente de prática de auditoria interna – método apropriado para unidades pequenas de AI, embora não seja tão bem desenvolvido. Na Bulgária, por exemplo, afirmou ser difícil encontrar especialistas dentro da própria organização, com tal nível de conhecimento, práticas e certificados.

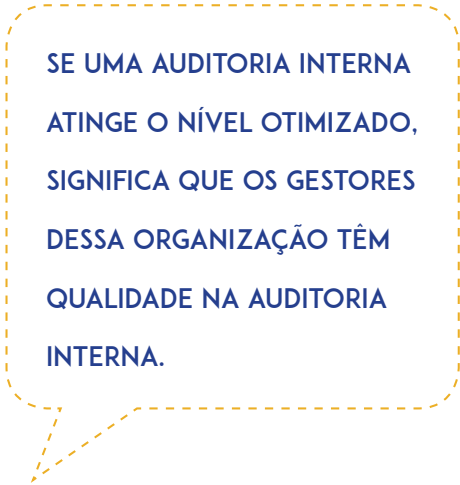
Em relação à avaliação externa, esclareceu que há dois tipos. No primeiro, a avaliação pode ser realizada por um time ou avaliador competente e independente. No segundo, trata-se da autoavaliação com validação externa independente, a qual possui custo-efetivo muito alto. A avaliação externa deve ser realizada a cada cinco anos, pelo menos com foco na conformidade com normas, legislação, código de ética e da efetividade das atividades da auditoria interna. O objetivo é encontrar oportunidades de melhoria, para as quais são dadas recomendações. O escopo da auditoria externa compreende proposta e posicionamento, estrutura e recursos, execução da auditoria, impacto,

procedimentos, recomendações e plano de ação para melhoria, práticas e abordagens diferentes para o futuro.

Como critério de avaliação, é usada uma combinação de indicadores quantitativos e qualitativos, tais como o número de auditorias desempenhadas, número de recomendações expedidas e implementadas, qualidade dos achados em termos de materialidade, qualidade das recomendações em termos de impacto, amplitude dos riscos cobertos e alterações na estrutura do controle e da gestão resultantes das atividades da auditoria interna.

Svilena Simeonova mostrou um Modelo de Maturidade de Auditoria Interna elaborado pelo IIA. O modelo aponta diferentes características e critérios, para variados aspectos de atividades de auditoria interna e unidades na avaliação. Em seguida, mostrou uma tabela com os níveis de maturidade, de acordo com o Programa de Avaliação e Melhoria da Qualidade. Se uma auditoria interna atinge o nível otimizado, significa que os gestores dessa organização têm qualidade na auditoria interna.

Por fim, afirmou que, na Bulgária, a Unidade Central de Harmonização desempenha papel de revisão e avaliação externa de qualidade das unidades de auditoria interna. Unidades Centrais de Harmonização de países como Romênia, Polônia e Hungria também realizam a avaliação externa da auditoria interna. Há vantagens e desvantagens nessa prática, o que deve ser avaliado no futuro.



**SE UMA AUDITORIA INTERNA  
ATINGE O NÍVEL OTIMIZADO,  
SIGNIFICA QUE OS GESTORES  
DESSA ORGANIZAÇÃO TÊM  
QUALIDADE NA AUDITORIA  
INTERNA.**

<b>Política</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Pessoas</b>	<b>Sistemas e Informação</b>	<b>Comunicação e Relatoria</b>
O Executivo Chefe de Auditoria (CAE) estabelece e mantém um QAIP	A metodologia sobre a qual o QAIP é baseado é derivada das Normas do IIA	O pessoal da AI é ciente de sua responsabilidade relacionada ao QAIP	Um sistema de gestão de auditoria padronizado é utilizado para documentar os papéis de trabalho	Os resultados da avaliação interna periódica são consolidados e discutidos com a gerência da auditoria
CAE comunica o resultado do QAIP para a alta administração e conselho	O processo para executar o QAIP é documentado no Manual de Política e Procedimento da AI	É atribuída responsabilidade pela implementação do QAIP a pessoas independentes e objetivas	Sistemas relevantes são usados no cálculo de indicadores de desempenho que são monitorados e utilizados no processo de avaliação da qualidade	Os resultados das avaliações internas periódicas são comunicados e revisados pela alta administração e pelo Comitê de Auditoria
O Manual de Política e Procedimento da AI descreve os requisitos do QAIP	O processo é revisado periodicamente para garantir que está de acordo com os requisitos das Normas	Avaliações externas são conduzidas por pessoal qualificado independente da organização		A avaliação externa fornece referências quantitativas e qualitativas que são comunicadas à gerência
O estatuto de atividades da AI estabelece os requisitos para o QAIP		São designadas pessoas da AI, com forte experiência em AI e QA, dedicadas integralmente à avaliação interna periódica da qualidade		<i>Feedback</i> dos clientes são solicitados e recebidos para apoiar a melhoria contínua

<b>Níveis gerais de maturidade</b>	<b>Política</b>	<b>Metodologia e Processo</b>	<b>Pessoas</b>	<b>Sistemas e Informação</b>	<b>Comunicação e Relatoria</b>
Otimizado	Monitoramento e atualização contínua	Monitoramento e atualização contínua	Treinamento e desenvolvimento monitorado	Uso extensivo de mineração e análise de dados	Comunicação e relatoria altamente efetiva
Gerenciado	Políticas são comunicadas às pessoas	Metodologia e processos são comunicados às pessoas	Todos os recursos possuem treinamento e credenciais apropriados; formação específica em prática	Alta integridade dos dados	Qualidade e métrica de pontualidade definida e monitorada
Definido	Políticas são definidas, em vigor e documentadas	Metodologia uniforme e processos estão definidos, em vigor e documentados	Habilidades e credenciais em vigor; requisitos de treinamento documentados	Sistemas estáveis em vigor	Processos de C and R definidos, em vigor e documentados
Repetível	Políticas são definidas, em vigor, mas podem não estar documentadas	Metodologia uniforme e processos estão definidos e em vigor	Algumas habilidades técnicas especializadas e credenciais	Sistemas bastante eficazes em vigor; baixa dependência dos dados	Processos de C and R definidos, em vigor, mas podem não estar documentados
Inicial	Políticas não estão definidas ou em vigor	Metodologia não está definida ou em vigor	Habilidades e credenciais dos recursos não correspondem aos requisitos do processo	Alta dependência de sistemas manuais e planilhas	Processos de C and R não definidos; não há validação dos resultados ou foco na qualidade



## COMENTÁRIO DE FRANCISCO EDUARDO DE HOLANDA BESSA

Francisco Bessa agradeceu aos palestrantes por dividirem experiências e opiniões considerando a realidade de seus países, enquanto os brasileiros, por sua vez, capturam os pontos centrais e essenciais debatidos, colocando-os sob a ótica das realidades do país. Relembrou a comparação feita na palestra do Johann Rieser entre Áustria, Alemanha e Brasil. Se os dois primeiros já são bem diferentes entre si, mais ainda o Brasil é dos demais, com seus mais de 200 milhões de habitantes.

Disse que pretende discutir apenas os pontos centrais abordados pelos palestrantes que o precederam, os quais trouxeram temas diferentes. Johann Rieser falou sobre o monitoramento de controles internos, sob a perspectiva do Coso, essencialmente como função da gestão, e, ao mesmo tempo, considerou que uma entidade pode adotar a estrutura do Coso para organizar seus controles internos. Já Svilena Simeonova falou sobre o processo de avaliação de qualidade da função de auditoria interna. Os temas se tangenciam, concluiu, mesmo sendo complementares e distintos.

Apontou que é preciso deixar claro que, quando os palestrantes falam de sistema de controle interno, eles se referem aos mecanismos de controles internos integrados que operam numa organização. Isso porque, principalmente para funcionários da CGU, de acordo com a legislação, sistema de controle interno se refere ao disposto no decreto 3.591/2000, no âmbito do ciclo da gestão pública etc. Uma aproximação da terminologia seria possível se o Poder Executivo fosse visualizado como uma grande unidade, mas nesse caso, fariam parte do sistema de controle interno a Secretaria do Tesouro Nacional, os órgãos centrais do Ministério do Planejamento etc. Fazer, portanto, a adaptação, não é fácil, por isso prefere simplesmente traduzir sistema de controle interno para mecanismos de controles internos.

Ele observou que Johann Rieser distinguiu monitoramento dos controles internos, que é função do gestor, da avaliação dos controles internos, função da auditoria interna. Para Francisco Bessa, conceitualmente, isso faz sentido, mas como a linha de separação é muito tênue, os gestores brasileiros acabam demandando que auditores internos monitorem e, não necessariamente, avaliem – o que provoca dilemas na auditoria interna. Como evitar a captura de auditores para dentro do ciclo de

controle interno? Pensando como gestor, se um auditor é especialista em controle, por que não capturá-los? Quando atuam como consultores, os auditores não estão sendo capturados para dentro do processo do controle interno? Como não comprometer a independência?

Francisco Bessa notou que a CGU, órgão central de controle interno, pode ser vista, também, como órgão central de auditoria interna, embora a legislação brasileira não use este termo. Observou que os órgãos da administração direta (ministérios) não têm unidades de auditoria interna e os da indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista), por força da legislação, são obrigados a tê-las. Assim, em alguns casos, uma entidade da administração indireta que tenha sua própria auditoria interna não apenas pode ser abordada pela CGU em ações de auditoria como também ser visitada pelo órgão de controle externo, o Tribunal de Contas da União.

Disse que relembrou tal estrutura para refletir sobre mais um dilema: o da adição de valor. Do ponto de vista do gestor, há um risco de que a CGU seja percebida como órgão muito distante, portanto, no meio termo entre um órgão típico de auditoria interna e um órgão de auditoria externa ou de controle externo. Afirmou que tal provocação é mais dirigida aos colegas da CGU, uma vez que esse é um dilema dos funcionários da Casa. Com isso, quis mostrar que há preocupação, tanto entre auditores, como entre o pessoal da Controladoria, para que se estabeleça uma melhor configuração dos papéis para adição de valor e melhoria dos controles internos.

Sobre a abordagem de Svilena Simeonova, ele questionou a eficácia dos critérios quantitativos para se aferir o impacto da atuação da auditoria. Disse que os indicadores numéricos talvez sirvam para verificar eficácia das auditorias planejadas anualmente, mas prefere os indicadores qualitativos – também propostos pela palestrante. Um deles é a mensuração do impacto das recomendações, embora tenha dito que este também não é um exercício fácil. Um dos dilemas neste ponto é saber exatamente em que medida o atendimento à recomendação resultou da intervenção do auditor. Sem tirar o mérito do trabalho, é preciso considerar que o atendimento às recomendações pode, sim, derivar de outros elementos e componentes.

**A CGU, ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO, PODE SER VISTA, TAMBÉM, COMO ÓRGÃO CENTRAL DE AUDITORIA INTERNA, EMBORA A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NÃO USE ESTE TERMO.**

Disse que a CGU faz uma análise do impacto de forma muito conservadora. Tal postura é importante para que números não sejam utilizados irresponsavelmente, a ponto de dizer que fomos os responsáveis por uma economia x ou y, a partir de uma singela recomendação feita num relatório de auditoria. Reconheceu que é preciso mensurar, mas quis provocar a necessidade de reflexão sobre a importância do zelo na hora de medir os trabalhos de auditoria. Estamos entre a cruz e a espada, pois, se por um lado, todos os palestrantes nos alertam que é preciso adicionar valor, e nós queremos mensurar o valor adicionado da nossa atuação, como fazer essa mensuração e garantir que a gestão perceba claramente esse valor?

## PERGUNTAS

**1) Qual a diferença entre a função de monitoramento dentro do controle interno e a avaliação do controle interno realizado pelas unidades de auditoria interna?**

**Johann Rieser:** *Tentarei explicar do jeito que vemos na maioria dos países-membros: a função de controle interno e a sua implementação pertencem ao gestor. A auditoria interna é completamente diferente, por isso, uso a palavra avaliação. A auditoria interna faz a avaliação do que foi implementado pelo gestor, baseada nas mesmas regulamentações do Coso, avaliando como o gestor conduz o monitoramento, o gerenciamento de riscos, a informação e comunicação, o ambiente de controle etc. O resultado disso influencia a qualidade do sistema de controle interno. A cada serviço de auditoria interna que fazemos em nossa organização, também fazemos uma avaliação do sistema de controle, para ver como o controle está funcionando e como o gestor faz o monitoramento. Assim, o auditor interno informa ao gestor se o controle está suficiente ou falho. Importante dizer que adicionar valor a um bom gestor é um grande desafio, pois é difícil melhorar quem já é bom; mas se a organização auditada é pobre em controle interno, fazer recomendações de melhoria é um trabalho bem mais fácil. Na Áustria, vamos além. Tornamos as recomendações em acordos. Isso é vantajoso para auditores, que são forçados a fazer recomendações que façam real sentido, e para auditados, que devem cumprir as regulações. Se não, terão que prestar contas direto para o ministro.*

2) Considerando que o estabelecimento e o monitoramento dos controles internos são realizados pela gestão e a auditoria interna avalia a efetividade desses controles internos, qual seria o papel do órgão central de controle interno (no caso brasileiro, a CGU) no monitoramento desses controles?

**Francisco Bessa:** *Creio que ficaram claros os papéis dos gestores e auditores, mas gostaria de voltar na questão sobre o papel da CGU. Esta é uma opinião pessoal. Vejo a Controladoria como unidade de auditoria interna, mas ampliada, com papel – normatizado no decreto 3.591/2000 – inclusive, de fazer a supervisão das próprias unidades de auditoria interna. Portanto, cabe à CGU, especialmente quando faz avaliação da gestão, cumprir o papel de auditoria interna para a administração direta.*

3) Pode exemplificar como o Ministério de Finanças resolveu o problema da qualidade do monitoramento?

**Johann Rieser:** *Gostaria de dar um exemplo, mas, para ser sincero, não resolvemos o problema. É um processo contínuo. Em 15 anos de trabalho em diferentes auditorias no Ministério de Finanças, sempre tenho que avaliar como o sistema de controle interno é monitorado em cada órgão. Um auditor sabe que nada é perfeito, sempre há algum problema que precisa ser melhorado. Isso nunca vai acabar.*

4) Francisco Bessa: Sobre a revisão pelos pares – mecanismo de avaliação da qualidade –, ela não está no nosso dia-a-dia no Brasil. Ainda precisamos superar algumas questões antes de analisar tal mecanismo de avaliação como efetivo. Mas gostaria de ouvi-la e entender como a revisão é aplicada na Bulgária e como lida com a questão da confidencialidade dos temas que merecem confidencialidade? Pode exemplificar?

**Svilena Simeonova:** *O sistema não é determinado e definido por pessoas, regras ou leis. É apenas uma ideia de abordagem de boa orientação para revisar a avaliação de qualidade. Na Bulgária, a Unidade Central de Harmonização, que é responsável por metodologias e coordenação de atividades de unidades de auditoria interna descentralizada tem responsabilidade de desenvolver a avaliação externa de qualidade. Auditores internos avaliam todo o sistema e alguém precisava dar garantias para as unidades de*

*controle interno sobre como as unidades funcionam, então optamos pela avaliação externa. Mandando uma carta para o dirigente da organização, mantemos contato constante com o chefe de auditoria interna durante o processo de avaliação e, depois disso, acompanhamos as recomendações e planos de ação enviados. A ideia é ter um time, formado pela Unidade Central e por outros auditores qualificados e certificados e entregar esse tipo de serviço de avaliação externa, ajudando-os a melhorar a unidade de auditoria interna, não como fiscalizadores ou polícia, mas como parceiros.*

# TÓPICO 5

## AUDITORIA DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

*Johann Rieser*

Antes de iniciar a sua apresentação, Johann Rieser disse ter sido questionado no dia anterior sobre a definição de Geminação (Twinning). Explicou brevemente que é um programa estabelecido pela União Europeia para ajudar países candidatos, potenciais candidatos e novos países-membros a desenvolver suas estruturas em administração, educação, ciência, saúde etc. Os países pedem algum tipo de apoio à Comissão Europeia em Bruxelas e, no caso dos membros, associam-se em duplas e trabalham juntos para desenvolver determinada estrutura. Disse que trabalhou com a Geminação em países como a Lituânia, Hungria, Romênia, Bulgária, Eslovênia, Croácia e, atualmente, Albânia, principalmente em relação à Auditoria Interna e sistemas de Gerenciamento Financeiro e Controles Internos, para implementar e fortalecer essas áreas nos seus respectivos ministérios de Finanças.

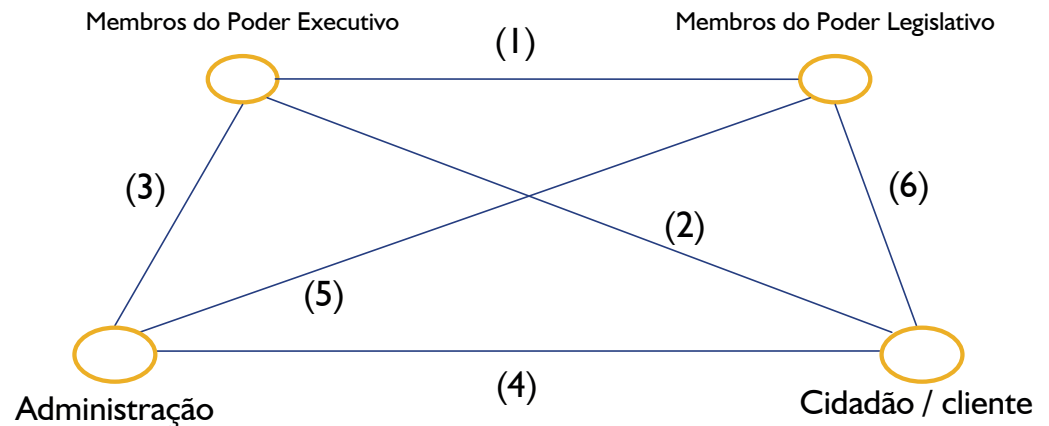
Notou que o Brasil adotou a gestão de desempenho no setor público em 1998, poucos anos antes da Áustria implementá-la em nível ministerial, e mostrou interesse em saber como isso ocorreu. Observou que, por ter 40 anos no serviço público, vivenciou os três modelos de gestão implementados naquele país. O primeiro foi o Burocrático Tradicional, o qual, na Áustria, durou até a metade da década de 80. Com estilo burocrático e modelo de direção hierárquico, o objetivo era promover a lei e a ordem no nível do Estado. A linguagem era jurídica, sendo que quase todos os funcionários graduados dos ministérios eram advogados. Isso só mudou com a Nova Gestão Pública, quando economistas e profissionais de outras áreas começaram integrar o quadro. Com abordagem orientada ao mercado e linguagem econômica, o modelo durou até o ano 2000. O foco era o desempenho, com perspectiva voltada para clientes e modelo de direção no mercado e competição. Atualmente, o modelo é a Boa Governança, cujo objetivo é o bem-estar social; a perspectiva são os cidadãos e a sociedade civil; o modelo de direção envolve rede e parcerias; e a linguagem é mais política.

**BRASIL ADOTOU A GESTÃO  
DE DESEMPENHO NO SETOR  
PÚBLICO EM 1998, POUCOS  
ANOS ANTES DA ÁUSTRIA  
IMPLEMENTÁ-LA EM NÍVEL  
MINISTERIAL.**

Em palestras anteriores, houve questionamento sobre o relacionamento entre as partes interessadas no modelo de Boa Governança. No quadro abaixo, nota-se como se dá o relacionamento entre os membros dos poderes Executivo e Legislativo, Administração e o Cidadão.

### LEGENDA DO QUADRO: RELACIONAMENTOS E DESEMPENHO

- 1 - orçamento de desempenho e auditorias de desempenho entre o Poder Executivo e o Legislativo
- 2 - cartas gerais entre Poder Executivo e cidadãos
- 3 - contratos entre membros do Poder Executivo e administração
- 4 - cartas específicas entre administração e cidadãos, contratos de nível de serviço e pesquisa de qualidade
- 5 - acordos de accountability entre a administração e o parlamento
- 6 - interação entre cidadãos e Legislativo (entrada de políticas públicas por comitês ou ombudsman remodelado)





Assim, disse que, baseado nas relações mencionadas acima, é preciso uma nova combinação para promover eficiência. Tal combinação é a **Gestão do Desempenho** e a **Auditoria de Desempenho**. A **gestão pública baseada em desempenho** significa assumir a incumbência pelo desempenho da organização e do sistema e se responsabilizar por seus resultados. Logo, a responsabilidade gerencial dos gestores públicos se torna uma questão crucial. Já a **Auditoria de Desempenho** funciona com os mesmos conceitos de desempenho utilizados pelos gestores dos programas para planejar, monitorar e avaliar como os recursos públicos são utilizados para atingir os objetivos das políticas públicas. Ele destacou que no modelo de Boa Governança, o foco da auditoria não é a conformidade com finanças, leis e regulamentos, mas o fornecimento de recomendações valiosas à gestão para melhoria do desempenho dos programas. Auditores auxiliam a gestão a entender como melhorar o sistema e usá-lo melhor, aprimorar decisões, desempenho e a prestação de contas (*accountability*).

Disse que a Auditoria de Desempenho é uma forma de executar o controle, sendo a obtenção de discernimento sobre a execução e os resultados de diferentes atividades governamentais o mais importante. A legitimidade e a confiança são valores essenciais em todos os projetos governamentais. A Auditoria de Desempenho pode contribuir para fortalecer esses valores pela produção de informações públicas e confiáveis sobre a economicidade, a eficiência e a eficácia dos programas de governo. Sobre o termo “transparência”, amplamente discutido quando se fala de auditoria interna, questionou até que ponto a administração pública a pratica. Entre os 28 países-membros da UE há diferentes abordagens. Nos nórdicos, por exemplo, quase tudo é aberto ao público, exceto questões militares e de segredo de estado. Já na Áustria, quase tudo é segredo. Por outro lado, sem citar nomes, disse que em alguns países, transparência ainda nem é tópico de destaque.

Em seguida, mostrou alguns exemplos e definições que colocam a Auditoria de Desempenho como um motor para as reformas públicas. Segundo o Instituto dos Auditores Internos (Institute of Internal Auditors - IIA), as funções de auditoria governamental devem estar configuradas apropriadamente para habilitar os governos e entidades governamentais a cumprir seu dever de prestar contas aos cidadãos e, ao mesmo tempo, atingir seus objetivos efetiva, eficiente e eticamente (Declaração de Posicionamento “O Papel da Auditoria na Governança do Setor Público”, 2006). Citou ainda o Modelo de Capacidade para a Auditoria Interna do Setor Público (IIA, 2009), o Modelo de Três Linhas

**AUDITORIA DE DESEMPENHO  
É UMA FORMA DE  
EXECUTAR O CONTROLE,  
SENDO A OBTENÇÃO  
DE DISCERNIMENTO  
SOBRE A EXECUÇÃO  
E OS RESULTADOS DE  
DIFERENTES ATIVIDADES  
GOVERNAMENTAIS O MAIS  
IMPORTANTE.**

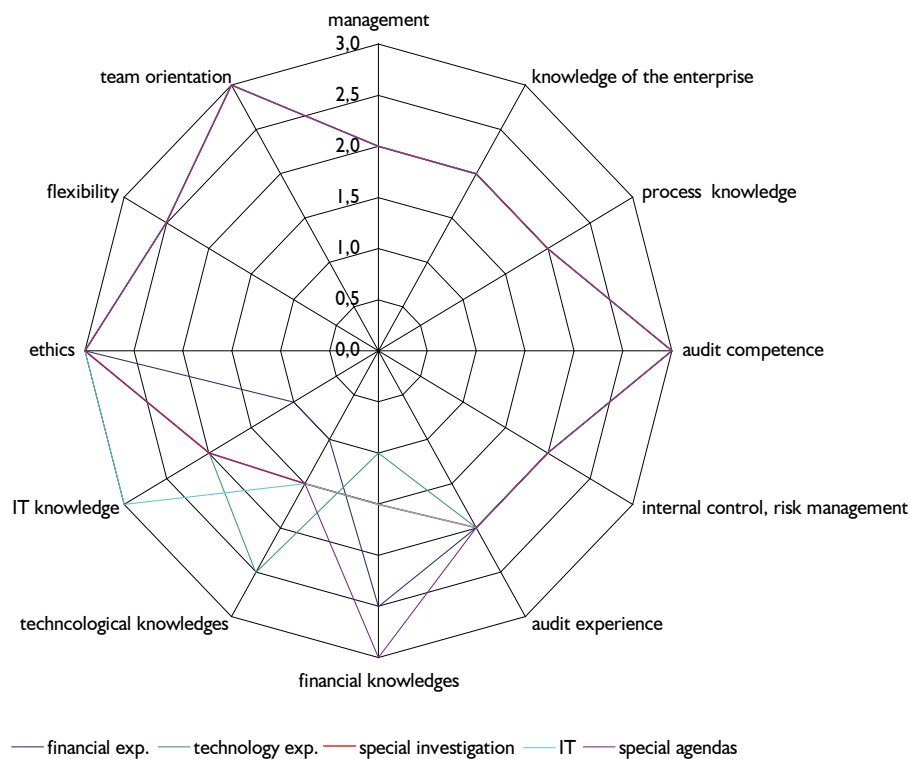
de Defesa (ECIIA, 2012) e o INTOSAI GOV – e.g. 9140, artigo 1.6: “O papel da auditoria interna tem evoluído de procedimentos administrativos com foco em conformidade, para um elemento importante da boa governança”.

A Auditoria de Desempenho é também um motor para as reformas públicas e um desafio para os auditores. O universo de auditoria é baseado na estratégia da organização, portanto os trabalhos resultam de uma abordagem abrangente e orientada em riscos. Para o auditor, isso significa que o posicionamento deve ser diretamente sob o mais alto nível de gestão (na Áustria, a auditoria está diretamente abaixo do ministro e apenas reporta a ele); a estratégia da Unidade de Auditoria Interna deve ser ligada à administração e ao seu desenvolvimento dinâmico; e a organização, orientada à equipe. Deve haver também o desenvolvimento de recursos humanos e gestão do conhecimento; de redes de relacionamento de excelência, também com a comunidade profissional, científica e internacional; o controle de qualidade interno e externo (adicionou que, na Áustria, a interna é anual; a externa, feita por empresa privada, é realizada a cada quatro anos, um ano a menos que o recomendado pelo IIA, sendo que a mais recente constatou a Áustria como a que mantém a melhor prática europeia); e medidas de salvaguarda dos resultados.

Falou brevemente das definições e conceitos de economicidade, eficiência e eficácia, a partir dos quais se pretende melhorar o desempenho da organização e citou alguns desafios que surgem nas gestões públicas e auditorias. Entre eles, as mudanças econômicas rápidas e aceleradas, a complexidade crescente de questões regulatórias, as novas tecnologias e serviços e a exigência de abertura, transparência e participação cidadã. Assim, a Auditoria de Desempenho cobre todo o espectro da administração pública e, por isso, é importante que as habilidades e competências do corpo técnico reflitam isso. É uma atividade baseada em informação que requer habilidades políticas, analíticas e criativas – bem mais atualmente do que o esperado dos auditores há cerca de dez anos.

Johann Rieser mostrou o quadro abaixo e disse que o dirigente máximo o usa para avaliar cada auditor e também a organização. Avalia-se, por exemplo, o conhecimento do processo, da empresa, da competência do auditor, do financeiro etc. Um auditor pode ser bom em um dos itens, mas não tão bom em outro; bem como outro auditor também pode ter diferentes pontos fortes e fracos. Ao final

da avaliação, o dirigente reúne as informações e analisa o que precisa melhorar no departamento de auditoria e no time para a execução de determinado trabalho. Ele faz reuniões especiais, geralmente uma vez por ano, durante as quais foca na administração de conhecimento e planeja cursos e ações para o ano seguinte, com o objetivo de preencher possíveis lacunas. Essa é a forma utilizada pelo chefe do Executivo a fim de garantir que o universo de auditoria cubra toda a gama necessária no ministério. Notou que, em relação à Auditoria de Desempenho e os padrões de auditoria, o ISSAI 3000, adotado pelos europeus, também faz parte do arcabouço utilizado no Brasil e que o Manual de Auditoria de Desempenho (European Court of Auditors – ECA) é semelhante ao brasileiro.



Em seguida, definiu Gestão do Desempenho como todos os passos que podem ser tomados para melhorar a entrega de serviços públicos e para assegurar os melhores produtos possíveis a partir de recursos limitados do setor público. Por isso, o Conselho Europeu está promovendo melhoria dos serviços e valorização do dinheiro. Disse acreditar que isso não é nenhuma novidade para o Brasil, pois essa prática é realizada em todas as partes do mundo.

Levantou algumas perguntas, as quais são questionadas a cada vez que uma Auditoria de Desempenho é iniciada. Entre elas: há uma estrutura clara de metas de desempenho e as prioridades e os instrumentos adequados para o uso de recursos públicos foram escolhidos? Existe uma distribuição clara de responsabilidade entre os diferentes níveis de autoridade, levando-se em conta o princípio da subsidiariedade? Há uma consciência geral de custos e orientação para a produção de serviços, pondo as necessidades dos cidadãos como foco? Há ênfase adequada sobre os controles da gestão e os requisitos de comunicação? Ponderou que a avaliação de uma organização deve ser feita de acordo com seus objetivos, mas são elas que devem realizar medidas válidas de desempenho, medidas precisas de custo, reunir e fornecer informações de custo e desempenho, além de que os gestores devem ser incentivados a utilizar tais informações.

Em outras palavras, as questões básicas são: as coisas estão sendo feitas da maneira correta? As coisas corretas estão sendo feitas? Comentou que a primeira pergunta não apresenta muita novidade, mas a segunda, sim. Isso porque significa questionar a estratégia da organização e se ela está cumprindo com seus objetivos. Concluiu que a pergunta demanda um trabalho investigativo que requer flexibilidade, imaginação e habilidades analíticas. Isso também significa que é necessário discutir com o auditado suas estratégias e objetivos e verificar se ele entende de resultados e produtos, se padrões adequados e responsabilidades já foram definidos e se mecanismos efetivos de mensuração já foram desenvolvidos.

Assim, há uma transformação de servidores públicos em gestores responsáveis pelo desempenho de sua organização – o que não é uma tarefa fácil. Isso porque na Áustria, por exemplo, os dirigentes geralmente não são escolhidos por causa de suas habilidades gerenciais, mas por motivações políticas, de carreira etc. Mudar pessoas que geralmente chegam a essas posições depois dos 40,

50 anos e já passaram por uma experiência burocrática é um desafio. Auditores internos têm um papel protagonista em auxiliar a gestão e o conselho a entender, avaliar, mitigar e gerenciar os riscos organizacionais. Lembrou que auditores internos devem ter compromisso com a aprendizagem contínua e melhoria das capacidades, juntamente com uma profunda compreensão das necessidades da organização e como elas podem ser satisfeitas através da função de auditoria interna. Concluiu que a Auditoria de Desempenho é ainda mais desafiadora, pois é necessária atualização contínua.

### COMENTÁRIO DE ROGÉRIO VIEIRA DOS REIS

Rogério Vieira dos Reis iniciou sua participação apresentando uma discussão conceitual com base no Mapa Estratégico da Controladoria-Geral da União (CGU), desenvolvido há três anos. Nele, a missão da Controladoria é descrita como “prevenir e combater a corrupção e aprimorar a gestão pública, fortalecendo os controles internos administrativos, incrementando a transparência, a ética e o controle social”. Destacou que, nos termos “aprimorar a gestão pública” e “fortalecer os controles”, é notório o componente de auditoria interna de agregar valor à gestão. O mesmo papel está exposto em alguns objetivos estratégicos da Controladoria. Dentre eles, o de “fortalecer os controles internos e a capacidade de gerir risco” e o de “fomentar a melhoria contínua da gestão” – ambos com componentes de auditoria interna.

Em seguida, questionou se a CGU é uma agência anticorrupção ou uma unidade de controle interno. Disse que, na maioria dos países, existe tal diferenciação. No entanto, notou que o objetivo estratégico de “fortalecer os controles internos e a capacidade de gerir risco das gestões públicas” é, sem dúvida, também, uma forma de prevenir a corrupção, assim como os objetivos estratégicos de “incrementar os mecanismos de transparência e controle social”, “intensificar as ações de auditoria investigativa” e “aprimorar os mecanismos de responsabilização administrativa” são todos voltados à prevenção e ao combate à corrupção.

Sobre mensuração da agregação de valor da auditoria interna à gestão, uma vez que agregar valor é função da auditoria, Rogério Vieira dos Reis lembrou que há indicadores de processos e produtos –

**“FORTALECER OS  
CONTROLES INTERNOS E A  
CAPACIDADE DE GERIR RISCO  
DAS GESTÕES PÚBLICAS”  
É, SEM DÚVIDA, TAMBÉM,  
UMA FORMA DE PREVENIR A  
CORRUPÇÃO.**

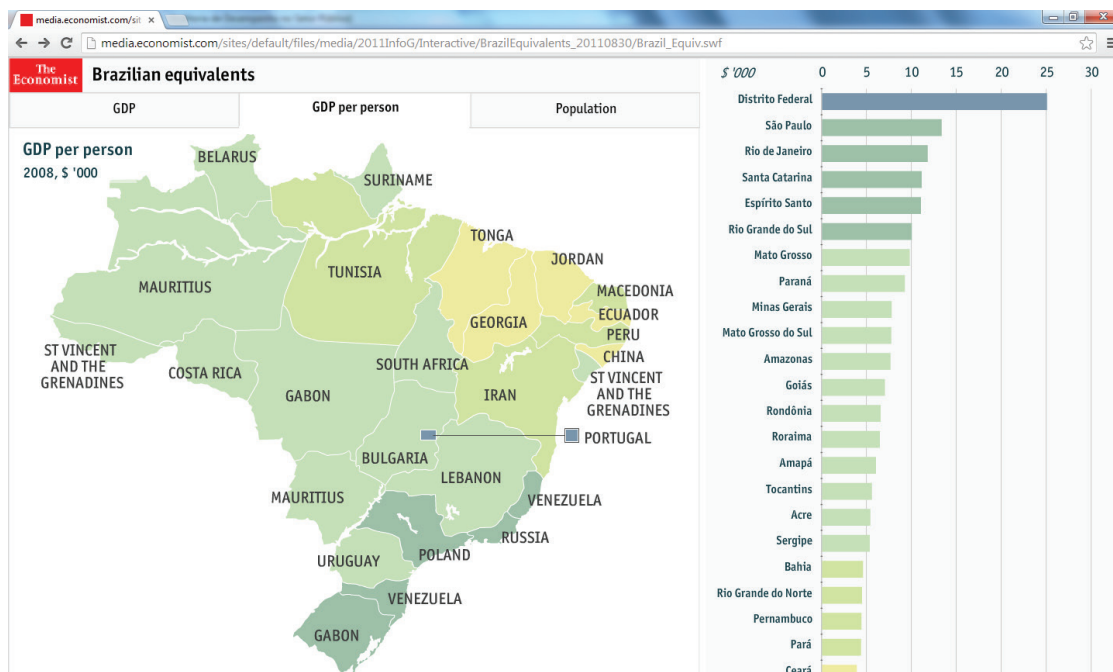
que medem os esforços dos auditores a partir do número de relatórios produzidos, por exemplo –, mas há também aqueles que são focados nos resultados. A ideia, neste caso, é observar os impactos na gestão, decorrentes da implementação das recomendações. A atitude dos auditores é mais pro-ativa, ao querer saber, por exemplo, o motivo de determinada providência não ter sido tomada, se for o caso. Lembrou que a contabilização desse impacto, segundo o comentarista do dia anterior, Francisco Bessa, é feita a partir de uma postura conservadora, mas disse acreditar que até a cultura da Casa esteja mudando: não se planeja mais um trabalho de auditoria buscando problemas e, sim, soluções factíveis. Assim, destacou a importância do trabalho conjunto do auditor e do gestor para que haja adição de valor à gestão.

Sugeri que o manual a que se referiu Johann Rieser seja o do Tribunal de Contas, que integra o Intosai. Porém, afirmou que existe compatibilidade entre a metodologia adotada pela CGU e os padrões internacionais, exceto no que se refere à avaliação do impacto e efetividade de políticas públicas – disse que esse não é o principal objetivo da metodologia, mas sim o de avaliar a execução das políticas públicas, segundo a eficiência, a economicidade e a eficácia.

Destacou que o nome “Avaliação de Execução de Programas de Governo”, em vez de “Auditoria de Desempenho”, foi adotado, primeiro, por estar na Constituição e, segundo, para evitar o termo “auditoria”, já que a visão que se tem ainda do auditor é a de conformidade, de legalidade, e não a de alguém que chega para ajudar. A partir do momento em que os auditores esclarecem que não estão em determinado órgão para fazer uma auditoria tradicional, mas para fazer uma avaliação e auxiliar o gestor a administrar melhor a instituição, fazemos uma consultoria e ele entende isso mais claramente.

Relacionou os países da União Europeia e cada estado federativo brasileiro, mostrando um infográfico da revista The Economist, que compara a população de alguns estados brasileiros com alguns países da Europa, em 2008. Disse, por exemplo, que população da Áustria era equivalente à do Ceará; a de Portugal à do Paraná; a metade da Alemanha, com a de São Paulo etc. Comparou ainda o PIB (o de Minas Gerais com o da Hungria, por exemplo) e do PIB per capita (DF e Portugal tinham PIB per capita equivalentes – 34 mil dólares). Ressalvou, porém, a existência de uma diferença im-

portante. Na UE, cada estado-membro administra recursos próprios. Os recursos oriundos da UE são muito pequenos quando comparados aos fundos próprios dos países. Já no Brasil, a transferência de recursos federais para execução pelos estados é muito forte. E o desafio, que é obrigação constitucional da CGU, é avaliar a execução de políticas públicas por todos esses entes, nesse que é um país continental, com realidades tão diferentes.



Entre os pontos mencionados por Johann Rieser, Rogério Vieira dos Reis destacou que na Áustria, a Auditoria de Desempenho cobre todo o espectro da administração pública do país. No Brasil, procura-se fazer o mesmo, por meio de uma análise de risco para mapear todas as políticas públicas executadas por cada ministério, a partir da qual é feito um ranking dos mais importantes para serem

avaliadas. Citou ainda, que o palestrante falou sobre a importância de que a auditoria interna esteja dentro da administração pública. Lembrou, no entanto, que embora a CGU seja parte da administração pública (vinculada à Presidência da República), é externa aos ministérios. Por isso, faz-se necessário que, uma vez selecionada a política pública, um estudo aprofundado seja realizado. É quando, muitas vezes, percebe-se que a maturidade da gestão por resultados não é alta e um trabalho de mapeamento e validação com o gestor é realizado.

Sobre o fato de a Auditoria de Desempenho fornecer recomendações valiosas à gestão para a melhoria do desempenho dos programas, disse que esse é o ponto-chave. Ser valioso significa que, se forem implementadas, as recomendações resultarão positivamente na gestão. Nessa linha de atuação, o auditor e o gestor fazem a busca conjunta de soluções, ou seja, juntos, procuram as causas do problema e pactuam as recomendações. Um relatório preliminar, chamado de “relatório de acompanhamento”, é produzido e, a princípio, só é destinado para o gestor. Em seguida, as reuniões de acompanhamento são feitas e, posteriormente, o relatório de avaliação é elaborado para, então, ser publicado no site da CGU. A publicação é algo recente, desde que a Lei da Transparência entrou em vigência. Têm-se hoje 30 relatórios disponíveis na internet.

## PERGUNTAS

**1) (Rogério Vieira dos Reis para Johann Rieser) Quais os indicadores de desempenho utilizados pelos auditores internos na Áustria e em outros países europeus?**

**Johann Rieser:** *É uma pergunta para a qual ainda não existe uma resposta. Não somente porque é algo que fazemos há apenas alguns anos, mas também porque depende da auditoria feita. Em geral, no ministério onde trabalho, uma auditoria costuma durar cerca de três meses. Metade desse tempo é gasto na fase de preparação. Conhecer o que se vai auditar é essencial. O que é novo agora com a Auditoria de Desempenho é a necessidade de se conhecer não apenas os objetivos políticos, mas como são implementados diariamente nas estratégias da entidade. Em relação aos indicadores, é necessário checar, primeiro, se já existem. Se sim, avalia-se se os indicadores foram corretamente escolhidos e se os objetivos*



estão sendo atingidos. Se não, a dificuldade para avaliar estratégias é maior e uma das recomendações é que eles definam seus indicadores de desempenho. Quero destacar que, no Brasil, a auditoria interna está fora da administração, o que é muito desafiador. Esse é um ponto de discussão entre vários países europeus. No caso da Áustria, é previsto em lei que gestores do Ministério das Finanças e auditores internos trabalhem em parceria, além do que se tem acesso a tudo. Somos convidados a acompanhar reuniões, o que nos deixa sempre atualizados e no mesmo nível de informação com o gestor. Assim, para uma organização completamente centralizada, como no Brasil, é muito mais difícil ter acesso à informação. Já trabalhei em um país-membro em que o gestor não repassava informações nem o auditor tinha permissão para passar alguns meses na organização. Tudo isso é estranho e dificulta o trabalho.

**2) (Miguel Maurício – CGU-R/RO para Johann Rieser) Há na Áustria um sistema de Tecnologia da Informação que possibilite ao auditor acompanhar à distância todas as despesas executadas por um ministério, por exemplo? E na UE, existe sistema de TI em formato comum entre os países?**

**Johann Rieser:** Na Áustria, dentro do Ministério das Finanças, temos total acesso aos sistemas com os quais precisamos trabalhar. Podemos acessar todas as informações de relatórios e outras bases de dados. Em relação às informações da União Europeia, é preciso entender que há dois sistemas. A legislação aduaneira, por exemplo, não é mais um produto nacional, mas da União Europeia. Assim, os auditores austríacos têm acesso a vários sistemas, mas são os auditores da União Europeia quem têm acesso pleno.

**3) (Edson Freitas – AECI/MME para CGU) Na mudança do processo de auditoria de conformidade para a de desempenho, há um impacto na administração pública federal, para o qual ela não está preparada. Sugiro que a CGU trabalhe essa questão da comunicação.**

**Rogério Vieira dos Reis:** Creio que tenhamos desafios semelhantes aos comentados pelo Johann Rieser. A administração por lá também tem níveis de maturidade para a gestão por resultados. Nós temos trabalhado isso. Na verdade, acho que temos o privilégio de que nosso orçamento esteja organizado por programa, com seus objetivos e metas definidos, o que facilita um pouco esse processo. Embora tenhamos algumas dificuldades na prática, com a definição dos indicadores, metas etc, não as vejo como

empecilhos. Quando a instituição não está estruturada, embora seja mais complicado colaborar com a instituição, ainda é nosso papel.

**4) Na mudança de processo de auditoria de conformidade para a de desempenho, é preciso mudar a cabeça do auditor ou do auditado? Como?**

**Johann Rieser:** *O auditado tem que acreditar que os auditores estão ali para ajudá-lo. O auditor tem que entender que não são oficiais de polícia e seus objetivos são melhorar o desempenho da administração. Isso não é fácil, é um problema no mundo inteiro. Leva tempo convencer as pessoas de que você não é um inimigo. Primeiro, é necessário convencer o auditor, pois é o comportamento dele que faz diferença. É importante lembrar que não auditamos pessoas, mas sistemas, organizações e processos. Não procuramos culpados pelos erros que encontramos. Se mencionarmos algum nome, vamos buscar a origem do erro cometido por aquela pessoa. Por que ocupava o cargo? Faltou conhecimento? Suporte? Supervisão? Os erros são cometidos em função de problemas da administração e de seus controles internos. É uma mudança cultural e de comportamento completa, que nem todos têm condição de acompanhar.*

**5) (Para a CGU, da ANTT) Em relação à publicação de relatórios na internet, há também instrumentos que mostrem a avaliação social, como questionamentos, denúncias etc. quanto ao conteúdo desses relatórios? Há maturidade na sociedade para exercer esse direito?**

**Rogério Vieira dos Reis:** *Ainda não há tais instrumentos. Creio que a sociedade valorize, mas talvez a mídia ainda não dê tanta atenção aos relatórios e preste mais atenção às operações especiais e aos achados de fraude ou corrupção. Mas esse quadro está melhorando. Fizemos uma avaliação nos programas de postos de pesagem de veículos recentemente e nosso diagnóstico foi chocante: vimos que todo o modelo deveria ser alterado, pois não funcionava. Isso foi justamente quando o Dnit iria contratar a construção de mais 100 postos de pesagem do mesmo jeito. Conseguimos junto com a gestão verificar esse problema. As licitações foram suspensas. Agora estão testando uma outra metodologia de pesagem dinâmica e mudando a legislação para haver multas aos veículos que fogem. Constatamos que havia uma fuga por minuto dos postos de pesagem e nada acontecia. Isso teve divulgação na imprensa televisiva e imagino que outros resultados recentemente concluídos serão divulgados na mídia também. Acredito que*

*a população também está mais exigente. Quando foi às ruas ano passado, nós vimos que a sociedade quer o “value for money”, que haja bons serviços com os impostos arrecadados. Dificilmente um ministro se preocupa com um relatório se vamos somente ao nível de conformidade, mas se vamos direto à missão da instituição, levamos a discussão para outro nível, para que se possa resolver as grandes questões.*

**6) Como legitimar o método de auditoria de desempenho junto aos bons gestores? Via de regra, contam com regras e mecanismos de monitoramento. Esses gestores não reclamam que os auditores estão invadindo a área deles, ou seja, no como fazer?**

**Johann Rieser:** *Só posso responder isso a partir da minha própria experiência no Ministério das Finanças. Na Áustria, a lei de Auditoria prevê que haja auditorias e que elas funcionem de acordo com os padrões internacionais. Temos ainda uma Carta de Auditoria que nos dá pleno poder. Temos o direito de ter acesso aos documentos e bancos de dados, entrevistar pessoas etc. Então, isso nunca aconteceu. A única coisa que levanta alguns questionamentos de vez em quando é que nas organizações semiprivatizadas, alguns departamentos são privatizados, como exemplo o da tecnologia da informação – ou seja, a organização é 100% do Ministério das Finanças, mas o departamento é privado. A Auditoria Interna tem o direito de ir lá? A resposta foi mais simples que parece. A lei prevê a necessidade de auditoria. Então, ficaram com duas opções – ou pagam para outros realizarem a auditoria, ou nos pagam. E somos a oferta mais barata.*

# TÓPICO 6

## O PAPEL DA AUDITORIA NA IDENTIFICAÇÃO DE FRAUDES

---

*Robert Gielisse*

Robert Gielisse iniciou seu discurso esclarecendo que trataria da percepção europeia sobre fraude e do papel da auditoria interna para combatê-la, sem impor que suas práticas devam ser necessariamente adotadas. Disse que a ferramenta usada como referência para o Controle Interno é o modelo Coso, uma vez que foi feito sob medida para o setor público. Sua referência para Auditoria Interna é a Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework - IPPF) do Instituto dos Auditores Internos (Institute of Internal Auditors – IIA). Disse ainda que Controle Interno e Auditoria Interna, centralizada ou descentralizada, são executados no nível da entidade e são responsabilidades do gestor. Quando se fala de investigação, é uma atividade centralizada e ex-post, realizada após os eventos.

Sobre a definição do modelo Coso para o conceito de Controle Interno – segundo o qual é “um processo, efetuado pela gestão, pelo conselho diretor ou por outra equipe da entidade, projetado para prover garantia razoável para realização dos objetivos, levando em consideração eficiência, eficácia, economicidade etc” –, ressaltou a importância de se focar em sua essência: processos, pessoas (todas, não apenas o gestor), garantia razoável (disse que garantia absoluta não existe e que a relação custo-benefício deve ser levada em consideração) e a definição de objetivos claros. Destacou que a auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de garantia e consultoria, concebida para agregar valor e melhorar as operações da organização. Auxilia a organização a atingir seus objetivos trazendo uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de risco, controle e governança.

Apresentou uma cópia do Livro Vermelho (The Red Book), onde se encontra a Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework – IPPF), a qual afirmou ser a bíblia do auditor. É nele que está tudo o que é necessário saber sobre os padrões de auditoria interna, bem como sua definição, código de ética, normas, orientações e guias práticos etc. Em seguida, descreveu a definição fraude, de 2008 do IIA, do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) e da Associação de Examinadores Certificados de Fraudes (ACFE): “É qualquer ato ou omissão intencional destinado a enganar a outros, resultando em perda para a vítima ou em benefício para o autor”.

Robert Giellisse lembrou que fraude pode ser lesiva para a organização (setores público e privado) ou benéfica para a organização (geralmente setor privado). Pode ser em benefício de um ou mais indivíduos (setores público e privado) ou em benefício da organização (geralmente setor privado). Para evitar confusão, disse que iria focar daqui em diante na fraude lesiva à organização e em benefício de um ou mais indivíduos. Citou alguns exemplos comuns de fraude no setor público. Entre eles, a contratação de bens e serviços; suborno e corrupção; contratação de pessoal; roubo de dados e propriedade intelectual; golpe; gestão da folha de pagamentos e dos gastos.

Disse que o fraudador geralmente é homem, de 31 a 40 anos, com mais de seis anos de serviço e com nível superior. Ressalvou que o perfil é uma informação para ser levada em conta pelo auditor, mas não é uma regra absoluta. Disse ainda que a maioria dos fraudadores se convence de que a fraude não é algo tão errado e ainda encontra um modo de pensar que torna o fato aceitável. É a racionalização. Deu exemplos. Um servidor indignado pelo fato de seu chefe ostentar carro e relógio caros, mesmo dedicando-se pouco ao trabalho. O servidor condena a situação, convence-se de que, se faz tudo e o chefe nada, a fraude seria justificável. Outro servidor que trabalhe com dinheiro, onde o controle é fraco, e se convence de que vai pegar emprestado certo valor e que o pagará de volta, um dia. Nos dois casos, é preciso oportunidade – controle fraco, sem checagens, assinaturas de contadores dispensadas, relação de confiança etc. A oportunidade associada a um motivo e à racionalização formam o triângulo da fraude.

**“É QUALQUER ATO OU  
OMISSÃO INTENCIONAL  
DESTINADO A ENGANAR  
A OUTROS, RESULTANDO  
EM PERDA PARA A VÍTIMA  
OU EM BENEFÍCIO PARA O  
AUTOR”.**

Citou como responsabilidades do auditor: verificar se o sistema de controle interno funciona; avaliar o quadro de governança, gestão de riscos e controle interno da organização; identificar indícios de fraude e relatar ao gestor – a este cabe o papel de combater a fraude, prevenindo, detectando e respondendo. O auditor, portanto deve estar alerta, perceber onde a fraude pode ocorrer e coletar evidências. Não deve cair na tentação de falar com o fraudador, por exemplo, pois ele pode destruir provas ao ser alertado sobre a investigação. Lembrou, ainda, que o auditor não é um investigador profissional e nem polícia e que o IPPF enfatiza bem isso. Reforçou que ele deve identificar fatores de risco de fraudes relevantes, identificar esquemas potenciais de fraude – pensar como um fraudador – e priorizá-los com base no risco, mapear controles existentes para os esquemas potenciais de fraudes e identificar as lacunas, testar a eficácia dos controles, documentar e relatar a análise da avaliação de risco de fraude.

Robert Gielisse mostrou a localização do papel do Auditor Interno, segundo os Padrões Internacionais para Auditoria Interna relacionados à fraude, no IPPF:

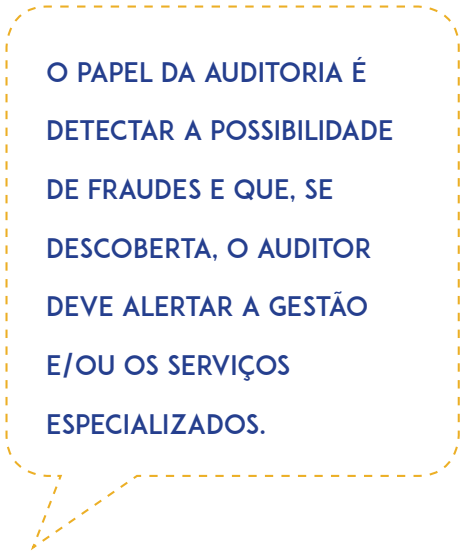
- 1210.A2: Conhecimento  
(conhecimento suficiente para avaliar o risco de fraude)
- 1220.A1: Devido Zelo Profissional  
(considerar a probabilidade de fraude)
- 2060: Reportar à Gerência Executiva e ao Conselho  
(relatórios devem incluir riscos de fraude)
- 2110.A1: Programas de Ética  
(avaliar os objetivos e programas da organização relacionados à ética)
- 2120.A2: Exame do Risco de Fraude  
(avaliar o potencial de ocorrência de fraude e a gestão de risco de fraude)
- 2210.A2: Fraude Significante  
(considerar a probabilidade de fraudes significantes durante o desenvolvimento dos objetivos do trabalho)

Esclareceu ainda que, sob o ponto de vista da auditoria interna, a principal responsabilidade da gestão é assegurar a existência de Controle Interno adequado, o que pressupõe a inclusão do risco de fraude nas avaliações de risco; implantação de estratégias e políticas antifraude; o estabelecimento de ambiente ético que define o “tom” correto, inclusive no topo; a concepção de controles preventivos e de detecção de fraude efetivos; a resposta a casos de fraude deve ser consistente e aberta; e a postura quanto ao relato da fraude deve ser de tolerância zero. Sua reação diante de uma fraude é de fundamental importância. Relevar coisas pequenas significa que um dia algo maior será revelado e as pessoas justificarão que ninguém as havia alertado que aquilo era errado.

Robert Gielisse dividiu uma experiência pela qual passou assim que começou no serviço público como auditor na Comissão Europeia. Ele e um grupo foram a determinado país. Ao final da semana, o supervisor quis declarar gastos com refeição, como se tivessem realmente pago pelo almoço durante os dias de trabalho. Eles haviam gasto apenas um dia, pois o costume do país era levar visitantes para almoçar. O fato, relativamente pequeno, foi citado para mostrar que se o dirigente não dá exemplo, sua conduta contamina o ambiente e é bem provável que os demais sigam. Alertou ainda que a maioria das fraudes começa assim: bem pequena.

Enumerou alguns “sinais de alerta vermelho”, os quais mostram que algo precisa de atenção seja para descartar ou confirmar o potencial de fraude. Em relação a pessoas, citou a incompatibilidade de renda com estilo de vida luxuoso e aumento repentino de riqueza; a relutância em tirar férias e a recusa de mudança de cargo e responsabilidades – o servidor fraudulento teme que seu substituto descubra o esquema; e a mudança de personalidade, humor e comportamento. Combinadas, tais situações podem ser indicativas de que esteja ocorrendo fraude e que é preciso examinar atividades e controles mais detalhadamente. Há ainda os alertas relacionados à organização. Entre eles, a ineficiência dos controles internos, a pobreza ou a ausência de clima organizacional ético, os deficientes procedimentos de recrutamento e a alta ou baixa rotatividade para cargos com funções sensíveis.

Repetiu que o papel da auditoria é detectar a possibilidade de fraudes e que, se descoberta, o auditor deve alertar a gestão e/ou os serviços especializados. Mas, citou exceções, quando a função do auditor pode ir além – detectar, investigar e propor ação corretiva. São os casos de avaliação específica



**O PAPEL DA AUDITORIA É  
DETECTAR A POSSIBILIDADE  
DE FRAUDES E QUE, SE  
DESCOBERTA, O AUDITOR  
DEVE ALERTAR A GESTÃO  
E/OU OS SERVIÇOS  
ESPECIALIZADOS.**

sobre fraude (desde que previsto no Regimento), de auditoria forense (para coletar evidências de fraude para casos na justiça) ou quando o auditor interno é solicitado para auxiliar investigadores de fraudes (desde que possua conhecimento suficiente). Disse apreciar o papel Controle Financeiro, não quando é proativo, mas nos casos de fraude e se acionado com base em denúncias ou suspeitas. Se assim não o for, corre-se o risco de que o gestor transfira suas funções de controle para o auditor.

Assim, comparou os papéis de investigação no modelo tradicional (na ausência de descentralizados controle interno e auditoria interna) com o compatível com o modelo Coso. Tradicionalmente, a abordagem é proativa, exercida através de exames regulares, baseada em planos de trabalho – era o caso da Bulgária, antes de 2007; há controle financeiro de operações individuais; o foco são irregularidades ou fraudes; é ex-ante, para prevenir descumprimento de normas e ex-post, para corrigir descumprimento; e o relatório é enviado ao Ministro das Finanças e ao Ministério Público. Já nas atividades de investigação mais compatíveis com o modelo Coso, a inspeção se dá em complementação às atividades do gestor, portanto, evita-se conflito. A abordagem é reativa – controle ex-post, caso a caso; a investigação é acionada por suspeição ou fraude, alegação (documentada), denúncia, relatórios de auditoria interna e externa; tem o objetivo de investigar irregularidades e fraudes, impor sanções e penalidades, quando pertinente; e tem função de polícia.

**NO CASO DO BRASIL, HÁ  
AUDITORES ESPECIAIS QUE  
FAZEM A INVESTIGAÇÃO  
DENTRO DA CGU.**

Disse ainda ter percebido que, no caso do Brasil, há auditores especiais que fazem a investigação dentro da CGU. Lembrou que na Europa, como dito no dia anterior, há países que não adotam esse tipo de auditoria, pois acionam departamentos especiais de polícia para lidar com casos de possíveis fraudes detectadas pelos auditores. Quanto ao papel dos auditores externos, afirmou que eles também são partes interessadas, mas trabalham como supervisores. Têm o papel de avaliar o funcionamento do sistema de controle interno no setor público, reportam para o parlamento e focam no aspecto financeiro.

Enfim, mostrou o quadro comparativo das funções de auditoria interna e investigação.



	<b>Auditoria Interna</b>	<b>Investigação</b>
Acionamento	Baseada em risco	Baseado em denúncias e suspeitas
Objetivo	Garantia razoável sobre a governança, gestão de riscos e controle	Foco no delito e sua correção
Escopo	Questões de gestão	Legal
Tipo de relação	Cordial (amigo crítico)	Contraditório, interrogativo
Premissa	Provável adequação	Possível impropriedade
Motivação	Agregar valor	Ação corretiva
Ambiente	Parte integrante do Controle Interno	Externo à entidade

Como parte das considerações finais, revisou a ideia de que o fraudador precisa de oportunidade, motivo e racionalização, e que ao gestor cabe assegurar o ambiente ético, dar bom exemplo e avaliar o risco de fraude – projetando controles preventivos e detectores e, também, agindo, caso alguma fraude seja revelada. Lembrou que a maioria dos casos de fraudes começa nas menores coisas, propositalmente. Se algo errado é feito e nada acontece, a ação é repetida continuamente até ficar fora de controle. Citou que é crucial haver segregação de tarefas para atividades sensíveis a transações financeiras. Caso se trabalhe com dinheiro, é importante que haja várias pessoas de departamentos diferentes. Destacou ainda que antiguidade, reputação ou confiança não podem justificar perda ou ausência de controles internos e que a confiança é um denominador comum em muitas fraudes.

Especificamente sobre corrupção, destacou que dará, novamente, uma perspectiva europeia e que, ao observar tal prática, procura saber qual é o denominador comum entre os países onde ela ocorre com mais frequência e qual a razão de ser assim. Afirmou que ao analisar o índice de percepção da corrupção, da Transparency International, nota que, entre os menos corruptos, 40 por cento são países da União Europeia. Já entre os mais corruptos, estão a Coreia do Norte e a Somália. Ponderou que o índice se refere a uma percepção da corrupção, o que não é, necessariamente, a verdade. Mesmo assim, disse ser válido considerá-lo, já que os resultados são tidos como verdadeiros. Disse

não se surpreender com os resultados do índice. Os países mais corruptos são os que têm pouca transparência, a estrutura de responsabilidade administrativa é deficiente, o sistema de controle interno é frágil e o poder é concentrado em torno de uma pessoa. Em tais países, nota-se ainda que as atividades são focadas em combater a corrupção, identificar o corrupto, puni-lo etc. Finalizou dizendo que deve-se focar também na raiz do problema, não apenas nos sintomas.

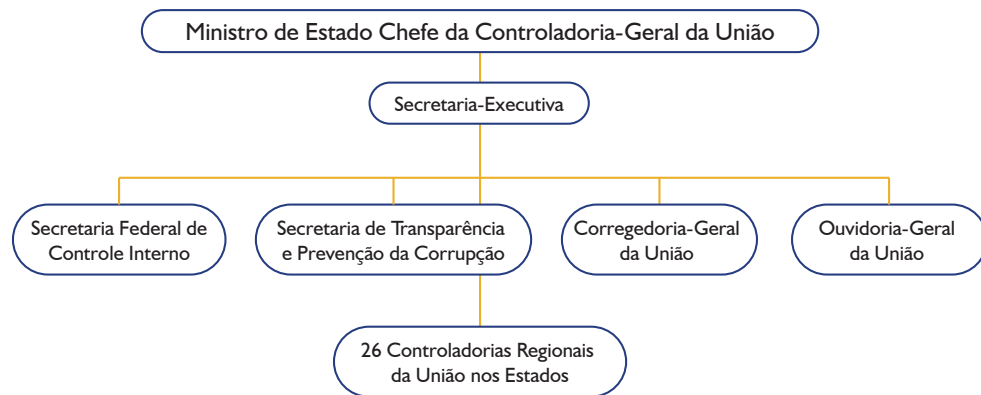
## COMBATE À CORRUPÇÃO

*Roberto César de Oliveira Viégas*

Roberto César de Oliveira Viégas iniciou a palestra dizendo que não haveria data melhor para falar sobre combate à corrupção do que justamente na semana em que o foco da atenção é outro Roberto (o que não causava inveja nem a ele nem ao Robert) – referindo-se ao delator do esquema de fraude na estatal Petrobrás e ex-diretor da empresa, Paulo Roberto Costa – e no mesmo dia em que a operação São Cristóvão foi deflagrada – operação da Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Receita Federal, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a Polícia Civil do Distrito Federal, que desarticulou organização criminosa especializada em desviar milhões de reais do Serviço Social do Transporte e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

Mostrou o organograma simplificado da CGU e ressaltou que a estrutura se replica nas 26 bases regionais de cada estado – ou seja, a maioria delas têm núcleos de ouvidoria, de prevenção, de ações de controle e de corregedoria. Em termos práticos, exemplificou que uma denúncia iniciada no núcleo de ouvidoria e, por sua gravidade, evolua para ações de controle da Secretaria Federal de Controle Interno, pode resultar, por consequência de ações interinstitucionais articuladas, em operações, ações mais duras e penalizações e punições no aspecto administrativo. Disse ainda que a articulação interinstitucional é imprescindível para se combater corrupção.

**A ARTICULAÇÃO  
INTERINSTITUCIONAL É  
IMPRESINDÍVEL PARA SE  
COMBATER CORRUPÇÃO.**



Apresentou os quatro eixos do controle interno: avaliação da execução de programas; avaliação dos resultados da gestão (onde são conduzidas as auditorias); capacitação e orientação (como este seminário) e ações investigativas. Estas estão subdivididas em: auditorias especiais em órgãos e entidades federais onde a CGU tenha identificado problemas mais graves (como é o caso supracitado da Petrobrás); apuração de denúncias de cidadãos ou imprensa; demandas externas – fiscalizações decorrentes de representações do Ministério Público, Polícia Federal, Parlamentares e outras autoridades; e operações especiais junto com a Polícia Federal (como a deflagrada hoje, também mencionada no início da palestra).

Sobre a pergunta básica “como combater a corrupção?”, destacou a necessidade de agir preventivamente, combatendo a existência de oportunidades, os conflitos de interesse e a impunidade. Disse que a existência de oportunidades é consequência da debilidade dos controles internos, tanto contábeis quanto administrativos. Para resolvê-la, é necessário que a administração promova constante aperfeiçoamento dos seus controles, sejam eles lógicos, técnicos, corretivos, contábeis etc. Citou um programa do governo federal de aquisição de alimentos PAA), que visa mitigar a insegurança alimentar estimulando a agricultura familiar, no qual foram detectados vários problemas em Minas Gerais. Entre eles, o fornecimento de alimentos por agricultores já falecidos e a entrega de termos e recibos feitos em papéis de pão.

Disse que não adianta realizar fiscalizações a destempo, citando problemas ligados à realização de eventos do Ministério do Turismo, que se tornou febre, principalmente em 2010. Em fiscalizações

realizadas à época foram detectadas inúmeras fraudes, inclusive com fotos de ônibus de artistas forjadas. Contudo, quando realizadas em períodos mais recentes (2012/2013) não se conseguiu materialidade e evidências de que tais eventos tivessem realmente acontecido. Sobre conflito de interesses, disse que não decorre apenas de formações morais precárias, mas também da existência de necessidades ilimitadas e dos recursos escassos dos orçamentos públicos e da negociação entre executivos e parlamentares.

Citou como exemplo concreto disso as emendas orçamentárias de 2010, período em que vários escândalos foram trazidos à tona e houve a queda de um ministro por consequência. Mostrou um recorte do jornal Folha de São Paulo, do dia 19/04/2010, o qual relata que das 50 ONGs que mais receberam recursos para organizar festas e eventos, 26 tinham ligações com políticos ou partidos. A CGU constatou que as emendas eram aprovadas com celeridade ímpar no ministério, mesmo diante de várias restrições, visando favorecer determinado grupo. As verbas de governo (orçamento), que são fixas, passaram a ser destinadas em grande volume para festas, e fizeram falta em áreas mais essenciais, como educação, saúde, segurança pública etc.

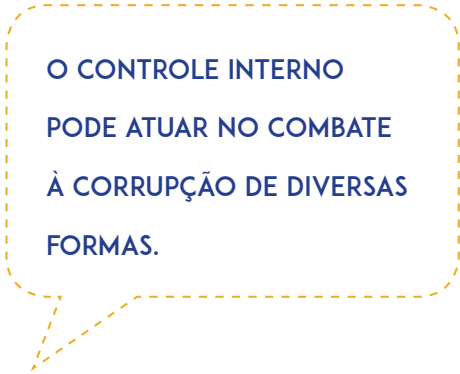


Afirmou que o controle interno pode atuar diminuindo as oportunidades de corrupção. Como exemplo, citou o programa de aquisição de alimentos, já comentado anteriormente, e o de assentamento de

famílias (programa Crédito Instalação do INCRA). Disse que a CGU atuou na melhoria dos programas, que eram cheios de fragilidades. Também afirmou que o controle pode atuar na punição tempestiva e adequada dos atos de corrupção, mas, nesse ponto, disse que há restrições – a punição que temos competência para agir de pronto, é administrativa. Outra forma de atuação é a criação de controles e legislação que hostilizem fraudes e atos de corrupção nas corporações privadas nacionais e estrangeiras. Já quanto à garantia de que o processo de aprovação e alocação de emendas parlamentares obedeça a regras definidas e transparentes, disse que isso foge da alçada da CGU.

Afirmou ainda que o controle interno pode atuar no combate à corrupção de diversas formas. Entre elas, promovendo o aperfeiçoamento do marco legal (destacou que a CGU vem capitaneando um arcabouço legal nos últimos anos para reduzir os conflitos de interesse com Lei nº 12.813/2013 e para responsabilizar civil e administrativamente empresas nacionais e estrangeiras por prática de atos contra a Administração, por meio da Lei nº 12.846/2013 – Lei da Empresa Limpa, e da Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação); com correções e melhorias em programas de governo; articulação interinstitucional (entendida como desprovimento de vaidades e reconhecimento de limitações pelos órgãos de defesa do Estado), por meio da produção de material probatório para inquéritos e procedimentos nas áreas administrativa, cível e penal e da criação (já há entendimento junto aos órgãos parceiros que o áudio é extremamente útil, mas para desvios de recurso público, é apenas mais uma ferramenta – quando conjugado a outros materiais probantes e relatórios da auditoria, passa-se a ter um trabalho mais abalizado, uma peça técnica bem mais robusta); e no desenvolvimento e compartilhamento de sistemas de informações.

Ainda quanto à formação de parcerias interinstitucionais, destacou que não é uma questão de gosto, mas de previsão na Lei 10.683/2003, § 3º, art. 18, a qual prevê que “a CGU encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas”.



**O CONTROLE INTERNO  
PODE ATUAR NO COMBATE  
À CORRUPÇÃO DE DIVERSAS  
FORMAS.**

Como resultado das ações interinstitucionais, mostrou os seguintes quadros:

**Procedimentos do Ministério Público Federal, de 2004 a 2014, baseados em relatórios e documentos produzidos na CGU:**

Inquéritos civis: 3096

Notícias de fato: 1507

Procedimento administrativo: 50

Procedimento investigatório criminal: 140

Procedimento Preparatório: 1598

Total: 6391

Cooperação em Investigações (Protocolo de Cooperação Técnica 2014)

**Operações com a Polícia Federal, de 2003-2014:**

Operações Especiais;

Colaboração técnica em inquéritos policiais e investigações;

Compartilhamento de informações para fins de responsabilização de servidores públicos e de empresas contratadas pelo Poder Público;

Garantia da segurança de ações de controle da CGU.

Em números:

156 operações especiais

1410 prisões, das quais 372 envolviam servidores públicos federais

R\$ 2,6 bilhões de prejuízo estimado

## ESTUDO DE CASOS

Roberto Viégas analisou três casos específicos, sempre levando em conta as variáveis de articulação, melhoria do sistema, aperfeiçoamento do marco legal etc. O primeiro caso analisado se refere ao 38º Sorteio, no município de Brejo de Areia/MA. Disse que a equipe chegou a ter a ajuda da Controladoria do Espírito Santo, mas não teve acesso à documentação – o que pela lei 10.180/2001, seria de fornecimento obrigatório por parte do gestor. Mesmo sem os documentos solicitados, foi constatado pelos sistemas de informação corporativos (RPG/BB, Portal da Transparência etc) que muitos recursos haviam sido gastos com reformas de escolas. Por dificuldades na estrutura das estradas e também devido às más condições climáticas, a equipe não conseguiu chegar a essas escolas, a princípio. O Ministério Público foi acionado para garantir acesso à documentação. Foi acordado que a CGU buscaria evidências de que tais escolas existiam e se os R\$ 2,8 milhões, já sacados das contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Fundeb), teriam sido realmente empregados em reformas dos colégios.

Ele relatou que, ao chegarem a algumas dessas escolas, foram feitas entrevistas e registros fotográficos – os quais falam por si só e mostram uma verdadeira “esculhambação”. Após a ida a campo, foi emitido um relatório e foram deferidos mandados de busca e apreensão. No momento em que foram cumpridos os mandados, verificou-se que toda a documentação anteriormente solicitada pela CGU estava em grande parte ainda em processo de “montagem”, e os processos já montados encontravam-se sob a guarda de um cidadão, em seu escritório de contabilidade. Tudo foi recolhido e analisado no âmbito do inquérito civil. A Polícia Federal prestou apoio nessa operação.

Neste caso, buscou demonstrar as limitações da CGU, no caso, a de fazer-se cumprir a legislação, desrespeitada pela negativa de entrega de documentos que, enfim, foi garantida pela atuação conjunta com o MPF.

**AO CHEGAREM A ALGUMAS  
DESSAS ESCOLAS, FORAM  
FEITAS ENTREVISTAS E  
REGISTROS FOTOGRÁFICOS  
– OS QUAIS FALAM  
POR SI SÓ E MOSTRAM  
UMA VERDADEIRA  
“ESCULHAMBAÇÃO”.**



*E.M Centro dos Cloves  
Despesas com Reformas  
2012: R\$ 52.548,97*



*E. M Andiroba  
Despesas com Reformas  
2012: R\$ 139.826,15  
2011: R\$ 122.412,66*

O segundo caso citado foi a Operação Esopo, em Minas Gerais, há cerca de um ano. Os trabalhos se originaram em auditorias anuais de contas de uma entidade do Sistema S. Foi constatado o repasse de recursos da entidade para uma Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) que era extremamente beneficiada em contratações públicas, feitas por inexigibilidade de licitação, para eventos que provavelmente não ocorriam. A atuação da CGU foi aprofundada com a fiscalização do Programa Projovem. Uma vez deflagrada a operação, o prejuízo constatado girou em torno de R\$ 400 milhões. A Oscip era a operadora financeira de uma organização criminosa e utilizava uma empresa fantasma de fachada para lavagem de dinheiro, a qual se localizava no interior do Espírito Santo.

Roberto Viégas ressaltou a importância da parceria interinstitucional com a polícia, especialmente em áreas que, dada a natureza das atividades de controle, não se consegue “enxergar” a existência de propina e a movimentação de dinheiro. Mostrou várias fotos de um representante da Oscip, que viajou de Belo Horizonte/MG para Vitória/ES para receber dinheiro de um representante da empresa fantasma e depois retornou a Belo Horizonte/MG.



O último caso citado por Roberto Viégas se refere às Operações Sufrágio Livre, Orthoptera I e Orthoptera II, deflagradas em 2009 e 2010, conforme publicado no site do Ministério Público Federal.

Ministério Público Federal

MPF Procuradoria Geral da República

## NOTÍCIAS

### MPF/MA, CGU e PF desmontam esquema de desvio de verba do Fundeb

#### **Operação Orthoptera foi realizada hoje no Maranhão**

O Ministério Público Federal no Maranhão (MPF/MA), a Controladoria Geral da União (CGU) e a Polícia Federal deflagraram na manhã de hoje, 17 de novembro, a Operação Orthoptera, que desmontou um esquema de desvio de dinheiro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) destinado ao município de Alcântara. Só em 2008 foram desviados cerca de R\$ 5 milhões.

Ao todo foram emitidos pela Justiça Federal 58 mandados, 55 foram cumpridos, sendo dez mandados de prisão temporária, 11 de condução coercitiva, 17 mandados de busca e apreensão e 17 de arresto de bens. A PF utilizou 28 equipes para cumprir os mandados, que foram cumpridos em Alcântara e São Luís. Várias pessoas já estão presas, entre elas a ex-prefeita de Alcântara, ex-funcionários da prefeitura e empresários, acusados de participação no esquema. Apenas três pessoas não foram encontradas.

O superintendente em exercício da Polícia Federal, Eugênio Riccas, explicou como a PF chegou até os acusados. "Por meio da força-tarefa constituída pela CGU e pela PF identificamos várias emissões de notas fiscais pela prefeitura de Alcântara com valores alterados, muito aquém dos valores reais do programa do governo federal. Apuramos o esquema criminoso no município, que consistia em desviar o dinheiro do Fundo da conta da prefeitura para empresas fantasmas ou de fachadas - que emitiam notas fiscais frias - e daí em diante para terceiros".

Lembrou que em 2008, foi lançado para a CGU um novo sistema de informação, específico para a Controladoria: o Repasse de Pagamentos Governamentais (RPG). Com ele, é possível ver o extrato de toda conta pública, mas não o destino do recurso, se retirado dela. Apresentou dois “saques contra recibo”, possíveis de serem vistos pela CGU, por causa do sistema RPG, nos quais havia suspeita de irregularidades. R\$ 15 mil foram sacados da conta, mas sem a quebra de sigilo bancário seria impossível saber o destino. O município já era alvo de outra operação policial, o que facilitou a quebra do sigilo. Com a articulação interinstitucional, foi possível à CGU ter acesso à “fita detalhe de movimentação do caixa”, obtida mediante decisão judicial. Assim, foi possível ver que o valor havia sido depositado na conta de um candidato a prefeito, para financiar sua campanha eleitoral.

Roberto Viégas destacou a importância da articulação interinstitucional e do acesso e melhorias de sistemas, pois tornaram possível a comprovação das suspeitas. Mas disse que a experiência fez com que ele e sua equipe do NAE (Núcleo de Ações Especiais da CGU/MA), , comesçassem a pensar numa forma de aperfeiçoar o uso do RPG e gerar novos resultados. Disse que já conhecia a minuta de um decreto, apresentada pelo Secretário Federal de Controle Interno, e que era necessária uma mudança legislativa para fechar mais uma oportunidade de corrupção. A partir da deflagração das operações supracitadas, foi possível transformar a minuta no Decreto nº 7.507/2011, o qual inibe realização de saques em boca de caixa, ou seja, prevê que a tramitação do recurso seja eletrônica. Neste caso, as ações em parceria buscaram aperfeiçoar o marco legal.

Por fim, disse brevemente que há alguns desafios ao controle interno no que tange ao combate à corrupção. Disse que o combate às fraudes e à corrupção requer um processo contínuo de aprendizado e formação de centros de excelência. Em Minas Gerais, há um projeto de curso pós-graduação *Latu Sensu* com cunho prático para se trabalhar com procuradores, delegados e peritos, voltado para compartilhar conhecimentos, informações, sistemas etc., que terá por docentes nomes renomados da Polícia Federal, Ministério Público Federal, Justiça Federal e da própria CGU. Também disse que é preciso dar continuidade e desenvolvimento aos Núcleos de Ações Especiais e aprimorar e compartilhar ferramentas de tecnologia da informação. Destacou ainda que é preciso evoluir no acesso a informações sigilosas (se o recurso saiu de conta pública, seu destino não deve ser sigiloso).

## PERGUNTAS

**1) Para combater a corrupção, é necessário diminuir as oportunidades. Porém, os métodos de corrupção também evoluem. Por consequência, os índices de percepção de corrupção se mantêm praticamente constantes, inclusive nos Estados Unidos, que têm liderado esse movimento de certa forma. Quais outros mecanismos e ferramentas existem como alternativas e podem ser adotados para identificar e combater a corrupção?**

**Robert Gielisse:** *Acredito que fraudadores e corruptos sempre estão um passo à frente da repressão. Não sou um especialista em combate à fraude. Acredito que meu colega [Roberto Viégas] está mais bem equipado quanto a isso, mas o que faria enquanto auditor seria focar na adequação, no estado e na qualidade do ambiente de controle interno dentro da entidade – o que eu creio, daria razoável garantia de que as fraudes mais comuns seriam dificultadas.*

2) (De Robert Gielisse para Roberto Viégas) **Uma vez que o produto entregue pelo senhor é a luta contra a fraude e identificação de corrupção, como a eficiência é medida? Durante a apresentação, vimos alguns números sobre prisões e operações. O senhor também se concentra em recuperar os recursos? Pude ver durante a palestra que foram identificados prejuízos bastante significativos. O senhor faz trabalhos posteriores com o objetivo de recuperar tais valores?**

**Roberto Viégas:** *A gente ainda precisa evoluir quanto ao ressarcimento ao erário. De um modo geral, as prisões têm ocorrido, conseguimos agir no âmbito administrativo, mas há retardo no que se refere a outras medidas que envolvem a esfera penal e cível. Creio que uma aproximação maior com a Advocacia Geral da União poderia nos trazer resultados no que tange à busca do que foi aplicado na compra de apartamentos, lanchas... Isso tudo começou a ser discutido a partir de 2010 com o MPF e DPF, sobretudo após as várias Operações deflagradas no Maranhão. Penso que chegamos a um nível de cobrança da sociedade brasileira em que não adianta só efetuar as prisões. É lógico que elas têm um efeito pedagógico, mas as medidas cautelares precisam evoluir. Também devemos impedir que um mesmo cidadão, outrora acusado de corrupção, continue a fazer o mesmo ao conquistar outro mandato eletivo ou ocupar algum cargo no governo federal. Essa é uma limitação da Controladoria. Temos evoluído, como já mencionado na apresentação, com relação às punições, quando os ilícitos envolvem servidores públicos. Questões essas que permeiam a área de atuação da CGU, sobretudo na Corregedoria.*

Comentário de Robert Gielisse: A resposta é interessante, pois demonstra uma diferença de perspectiva. Trabalhei na Direção-Geral do Orçamento Europeu na UE e, como um oficial do Orçamento, eu estava menos interessado em ver alguém preso e, muito mais, em ter o dinheiro de volta. Acreditamos, na Comissão Europeia, principalmente em relação a recursos, que o melhor impedimento é a devolução do dinheiro roubado. No caso de uma fraude milionária, por exemplo,

três anos de prisão é quase nada, se formos calcular o quanto o fraudador ganha por dia. Pegar o dinheiro público de volta é realmente eficiente.

### 3) É preciso lutar para combater os sintomas de corrupção?

**Robert Gielisse:** *Sim, sem dúvida alguma. Só preciso dizer, contudo, que lutar contra tais sintomas deve ser, primariamente, uma preocupação e função preventiva do gestor. Num estágio mais avançado, também para os serviços especializados. Mas, tudo tem a ver com a qualidade do controle interno na entidade. Em relação à resposta para a fraude, a punição é a chave e ambos concordamos com isso. Talvez, com perspectivas diferentes. Vocês, com foco na prisão; eu, na devolução do dinheiro.*

Comentário de Roberto Viégas: Nesses trabalhos de parceria, a busca pelo que foi desviado tem sido realizada, na medida em que tudo é apreendido. No entanto, o fraudador consegue colocar vários desses bens em nome de terceiros, dentro de uma linha próxima de parentesco. Creio que estamos evoluindo e precisamos evoluir mais. Mas também não abriria mão das formas mais agudas e incisivas de ação. Quando estive conversando com um desembargador em um desses trabalhos, sem anteciper a decisão dele, ele me disse algo interessante: a prisão tem um efeito pedagógico muito grande. O cidadão consegue perceber que as instituições estão funcionando, que ele tem a quem recorrer. Ações assim criam um fomento ao controle social inquestionável. A mídia também tem um papel muito importante. A imprensa tem olhado e divulgado nossos relatórios e ações. Isso demonstra à sociedade que alguns órgãos ainda estão vivos e combatendo a corrupção.

**4) (Francisco Bessa) Em que medida a atuação da CGU no combate à corrupção, quando somos associados a uma função de natureza mais polícial, pode comprometer ou impactar a atuação positiva dos auditores junto aos gestores públicos na busca do aprimoramento da gestão? O gestor não tende a ficar com o pé atrás, em relação aos auditores?**

**Roberto Viégas:** *Em nenhum momento mencionei o bom gestor, estamos falando de conduta e não de gestão. Tenho uma visão de que o bom gestor não precisa ter preocupação com a CGU, a gente estende a mão, capacita, faz reuniões de busca de soluções. Não consigo enxergar esse recrudescimento, a não ser que exista algum problema.*

#### 5) O que um auditor interno deve fazer quando descobre evidências de corrupção?

**Robert Gielisse:** *O auditor interno, de acordo com o IPPF, deve seguir um código de ética. Diante de uma possível fraude, ele deve ter uma postura de combate. Deve lidar com a informação de forma confidencial, profissional e reportar o fato ao dirigente chefe. Um bom exemplo é quando, durante uma auditoria, descobriu-se que um colega pegou um dinheiro emprestado para tratamento médico da esposa. Ele foi descoberto e disse que lamentava, pediu desculpas e alegou que não houve perda para o erário, pois ele devolveu o dinheiro. No entanto, houve uma falha no sistema de controle, que tornou possível a perda. Dessa forma, deve haver profissionalismo e o fato deve, sim, ser reportado ao dirigente.*

# TÓPICO 7

## REFORMANDO O CONTROLE INTERNO PÚBLICO – LIÇÕES (NÃO) APRENDIDAS

*Raymond Hill*

**A COMISSÃO EUROPEIA  
TEM LONGA TRADIÇÃO  
EM TUTOREAR O  
DESENVOLVIMENTO DOS  
SISTEMAS DE CONTROLE  
INTERNO PÚBLICO (PUBLIC  
INTERNAL CONTROL – PIC).**

Raymond Hill disse que integrou o serviço público do Reino Unido por aproximadamente 15 anos, o que lhe deu bom conhecimento sobre o funcionamento do sistema no país, mas esclareceu que, nesse momento, atua junto à Comissão Europeia. Afirmou que quando começou a trabalhar, o controle interno do Reino Unido passava por uma reforma. Ele lembra o medo que seus gestores e colegas tinham ao saber que iriam ser auditados. As pessoas não entendiam o que era a auditoria interna. Quando deixou o serviço público britânico e foi trabalhar em Bruxelas, no ano 2000, a Comissão Europeia também estava implementando o arcabouço revisado de controle interno. Seis anos depois, essas duas experiências vividas na prática deram-lhe condições para desempenhar o papel de tutor da implementação do controle interno – tarefa ainda desempenhada por ele atualmente.

Considerou que tem um trabalho difícil em mãos. Disse que, até então, todos ouviram as teorias e técnicas do controle interno. Para aprendê-las, basta ler, estudar. Já a ele cabe prestar informação sobre como fazer com que o controle interno seja realmente implementado, e isso não é fácil. Porém, destacou que a Comissão Europeia tem longa tradição em tutorear o desenvolvimento dos Sistemas de Controle Interno Público (*Public Internal Control – PIC*). Em 2009, por exemplo, quando a Comissão realizou uma conferência em Bruxelas com o objetivo de revisar as atividades tutoriais no processo de implementação do PIC em novos estados-membros da UE, houve um retorno positivo em vários aspectos, inclusive naqueles relacionados à abrangência do modelo de reforma do PIC. Lembrou que controle interno está interligado com controle financeiro, reforma da administração pública, descentralização das responsabilidades administrativas, orçamento etc.

Outro elemento importante é a tutoria no sequenciamento dos passos para reforma. Quanto a isso, disse que alguns países simplesmente decidem, de um dia para o outro, mudar de sistema. Mas isso não pode ser feito. Seria caótico. A Comissão Europeia trabalha com prazos realistas, embora, por vezes, chefes, políticos e organizações tenham pressa. O retorno também foi positivo no que se refere à orientação sobre os requisitos de competência de pessoas-chave no ambiente PIC. Elas precisam ser encorajadas a fazer treinos nas Unidades Centrais de Harmonização, obter certificados, até mesmo para servirem de exemplo e motivarem qualificação. Ponderou que, num país do tamanho do Brasil, seria difícil que todos os treinamentos fossem responsabilidade de uma Unidade Central de Harmonização, pois seria caro, portanto, sugeriu que os levassem para outros níveis.

## DESAFIOS NA REFORMA DO PIC

Em relação aos desafios, citou primeiramente a ausência de disposições legais vinculantes. Muitos países dependem da lei, só acreditam em algo se estiver na lei, só fazem alguma coisa se estiver na lei. Mas, quando se fala de controle interno, muito se depende de padrões internacionais não vinculantes. Há várias boas práticas. Não há definição da melhor. O que geralmente acontece é que tais países escolhem a que mais se aproxima de seus próprios arcabouços legais. Concluiu que muito depende da qualificação das pessoas que o fazem. No Compêndio do Sistema de Controle Interno dos Países-Membros da União Europeia, há uma visão geral sobre o sistema internacionalmente, mas o perigo é acreditar que o livro é uma seleção das melhores práticas. Ele alertou que não é o caso. É necessário que se adote a boa prática de acordo com a realidade do sistema de cada nacionalidade.

Outro desafio é a necessidade de que as reformas sejam feitas a longo prazo – mesmo havendo pressões políticas para obtenção de resultados visíveis e rápidos. Isso se choca com a natureza de curto prazo da assistência técnica. Em alguns países que não quiseram ou não estavam preparados, não se vê a capacidade de absorção nacional para a reforma. Exemplificou que alguns países podem oferecer algum recurso para outros, por exemplo, mas em contrapartida, exigem reformas. Sem que o país receptor tenha a capacidade de entender e absorver, a mudança não é de fato implementada.

**A REFORMA SÓ ACONTECE  
SE O GESTOR TRABALHA  
PARA ISSO E SABEMOS QUE  
AS PESSOAS NÃO GOSTAM  
MUITO DE MUDANÇAS.**

Antes de falar sobre as dificuldades trazidas pelas tradições e resistências administrativas, contou que um colega consultor ministrava um curso sobre reformas para gestores de alto escalão. Depois de longas horas de curso, o colega acreditava que estava sendo convincente, que estivesse agregando valor e conseguindo passar a mensagem. No entanto, durante um intervalo, um gestor foi até ele e disse que gostou do que ouviu, mas lhe falou que o jeito dele de fazer gestão era como escrever com um lápis num papel de anotações daqueles amarelos com cola atrás. Quando quisesse, apagava o que tinha escrito, ou simplesmente jogava fora o papel de anotações. Tal situação foi usada por Raymond Hill para ilustrar o quanto é difícil convencer um gestor de que é preciso deixar aquela forma tradicional de administrar, que ele precisa mudar para um sistema descentralizado, em que tenha responsabilidade gerencial para atingir metas em sua organização. A reforma só acontece se o gestor trabalha para isso e sabemos que as pessoas não gostam muito de mudanças.

Em seguida, enumerou alguns problemas relacionados a tradições e resistências no âmbito gerencial. Às vezes, o dirigente máximo desperdiça seu tempo tentando controlar todos os detalhes em vez de se empenhar em fazer realmente o que lhe cabe, como planejamento, definição de estratégias e objetivos; às vezes, simplesmente não há gestor (os procedimentos de delegação são pouco claros e não permitem identificar o gestor de tarefas); há gestor que teme a transparência, a qual, nesses casos, é vista como meio de destacar apenas aspectos negativos (esquece-se de que ela pode servir para destacar também o bom desempenho); há ainda aquele gestor que acredita que para melhorar o controle interno é preciso ter mais procedimentos de controle – esse não é necessariamente o caso.

## LIÇÕES (NÃO) APRENDIDAS

Entre os erros que se repetem em vários países – motivo pelo qual os chamamos de lições (não) aprendidas – citou o hábito de, primeiro, formular leis para, depois, implementar projetos. Raymond Hill defendeu a necessidade de se definir, primeiro, uma diretriz de política e testá-la, antes de se formular leis. É preciso entender que simplesmente revisar ou mudar o arcabouço legal não significa promover reformas. Uma transposição legal apressada leva a dificuldades na implementação. Outro problema comum é a falta de planejamento com antecedência, para garantir que haja recursos sufi-



cientes. É preciso ter em mente que reformas demoram. Por isso, é necessário garantir tempo suficiente; pessoal qualificado, motivado e com poderes no nível central; infraestrutura para treinamento contínuo que atinja também gestores e dirigentes de alto nível e que seja sustentável (para evitar que profissionais qualificados simplesmente mudem de emprego); e acordos de apoio à assistência técnica a médio e longo prazo.

Apontou ainda que é necessário evitar excessiva segmentação, uma vez que pode produzir abordagens hiperfocalizadas que acabam por ignorar problemas sistêmicos e não conseguem compor um conjunto integrado e eficaz. É preciso também coordenação e sequenciamento de todas as reformas relacionadas ao PIC – especialmente relacionadas à Administração Pública e ao Orçamento e Contábil. Por fim, defendeu que o controle interno deve coincidir com o sistema de Gestão das Finanças Públicas (Public Financial Management - PFM). Às vezes, eles simplesmente não combinam. Raymond Hill diferenciou os três estágios do PFM. O primeiro, que estaria na base, seria a imposição da conformidade financeira básica, caracterizada pelo orçamento tradicional (controle das entradas). O segundo, mais avançado que o primeiro, refere-se à estabilidade fiscal no médio prazo, caracterizada por marcos orçamentários de médio prazo. O terceiro, localizado no topo, cujo foco é atingir os objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, é onde está o “orçamento de desempenho e gestão”.

## CONDIÇÕES PARA REFORMAS BEM-SUCEDIDAS

Finalmente, as condições para sucesso de uma reforma do PIC foram apresentadas. Entre elas, está o compromisso político: os políticos lideram, a alta administração aceita que a reforma é necessária e os técnicos a implementam. Outra condição é haver mudança na cultura administrativa. Entender que o processo legislativo e a aderência às normas legais não é o suficiente, mas que há uma necessidade de responsabilização administrativa e delegação real. Deve haver, também, uma força motriz para mudança, que seria a Unidade Central de Harmonização, com recursos adequados, capacitada para conduzir a reforma e lidar com as expectativas das partes interessadas.

É preciso, ainda que a abordagem para reforma seja de forma integrada. PIC não é uma reforma autônoma e técnica, mas parte das reformas públicas gerais da Gestão de Finanças e da Administração Pública; deve ser abrangente, com foco no gerenciamento de projetos de longo prazo. Por fim, citou ainda que deve haver formação continuada e sustentável para todos, em suas próprias línguas, países e culturas. Às vezes, especialistas de outros países também podem ser utilizados, mas com certeza há muito mais peso se alguém do seu próprio país diz que testou algo e deu certo.

### COMENTÁRIOS DE LEICE MARIA GARCIA

Leice Maria Garcia destacou os aspectos trazidos por Raymond Hill: desafios, lições não aprendidas e condições para o sucesso. Considerou prudente se alongar mais nas lições não aprendidas. Disse que não se pode pensar em lições sem se conhecer as práticas, técnicas e produtos. Afirmou que nesses três dias de seminário, durante os quais se tentou traduzir a prática do sistema de controle interno no Brasil, notou que, muitas vezes, o que é feito aqui escapa à prática europeia. Percebeu também que o gestor foi claramente trazido para o centro do debate pelos visitantes. Lembrou que integra a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União (CGU) e, na ocasião, atuava como assessora especial de controle interno no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concluiu que sua responsabilidade é grande no seminário, por ser a única brasileira palestrante com atuação na gestão.

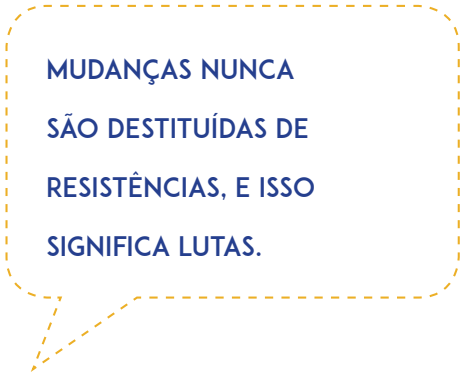
Para ela, o desafio maior é obter consenso em alguns entendimentos no Brasil. Ao analisar a área de trabalho como um campo da burocracia, composta por um grupo de pessoas que detém uma expertise, considerou natural que tal grupo acredite em sua relevância no Estado e defenda sua permanência de acordo com uma estrutura já consolidada. Disse que iria concentrar sua reflexão nesse desafio e o enxergaria através de lições (não) aprendidas. Considera que o comportamento de analisar o próprio trabalho com humildade é uma atitude moderna e importante para que ele seja sempre aprimorado. Lembrou que é funcionária de carreira e atua na área desde 1998 e que, portanto, alinha-se ao pensamento da SFC da CGU sobre a forma de compreender o que ela faz.

Afirmou que o ponto de vista que escolheu para análise é oriundo da sociologia, a qual a leva a questionar o motivo de se fazer o que se faz e de se pensar o que se pensa, ou seja, de compreender a lógica das nossas ações. Relembrou que o conceito de controle interno no ordenamento jurídico do Estado surgiu em 1964, próximo à época em que estava sendo feita tal discussão no mundo inteiro, por causa da ampliação da complexidade das organizações. Porém, no Brasil, essa questão surge para resolver um problema: o controle externo, por intermédio do Tribunal de Contas, fazia o controle prévio de todas as despesas do Poder executivo e isso era desesperador. Mesmo assim, essa abordagem não veio como um consenso. A Lei que regulamentou a execução orçamentária e financeira previu que, ao poder Executivo, caberia constituir o controle interno, para verificação dos atos praticados no seu próprio âmbito, incluindo alcance de metas, fidelidade funcional etc.

Observou, como disse Raymond Hill, que mudanças nunca são destituídas de resistências, e isso significa lutas. Vários atores que tinham interesse na regulamentação da matéria controle interno no cenário nacional começam a participar da luta, em especial, o Tribunal de Contas da União (TCU) – que respondia pelo controle prévio que estava sendo extinto. O Tribunal recebeu a mudança com extrema desconfiança. Seus representantes reagiram, dizendo que o Poder Executivo iria mudar de papel, de fiscalizado a fiscalizador, ou seja, passaria a exercer funções do Tribunal.

Do lado da Administração, logo em seguida se iniciou um período ditatorial. Mas não houve alterações das propostas de reforma administrativa em curso. Observou ainda que a Lei foi instituída quase ao mesmo tempo que a Constituição Federal. Houve o mandato legal para o Poder Executivo instituir um sistema de controle interno, em auxílio ao TCU, estabelecendo-se o elo entre o controle externo e o sistema de controle interno.

Notou que, diferentemente da Constituição Federal de 1967, que definiu o sistema de controle interno com competência fiscalizadora (uso do recurso público), e avaliativa (alcance de metas), o Decreto-Lei 200, também de 1967 e vigente até hoje, ao estabelecer as regras para a Administração Pública Federal, teve outro entendimento. Nele, o termo controle interno não é mencionado; o controle é entendido como princípio fundamental da administração pública, que deve ser exercido



**MUDANÇAS NUNCA  
SÃO DESTITUÍDAS DE  
RESISTÊNCIAS, E ISSO  
SIGNIFICA LUTAS.**

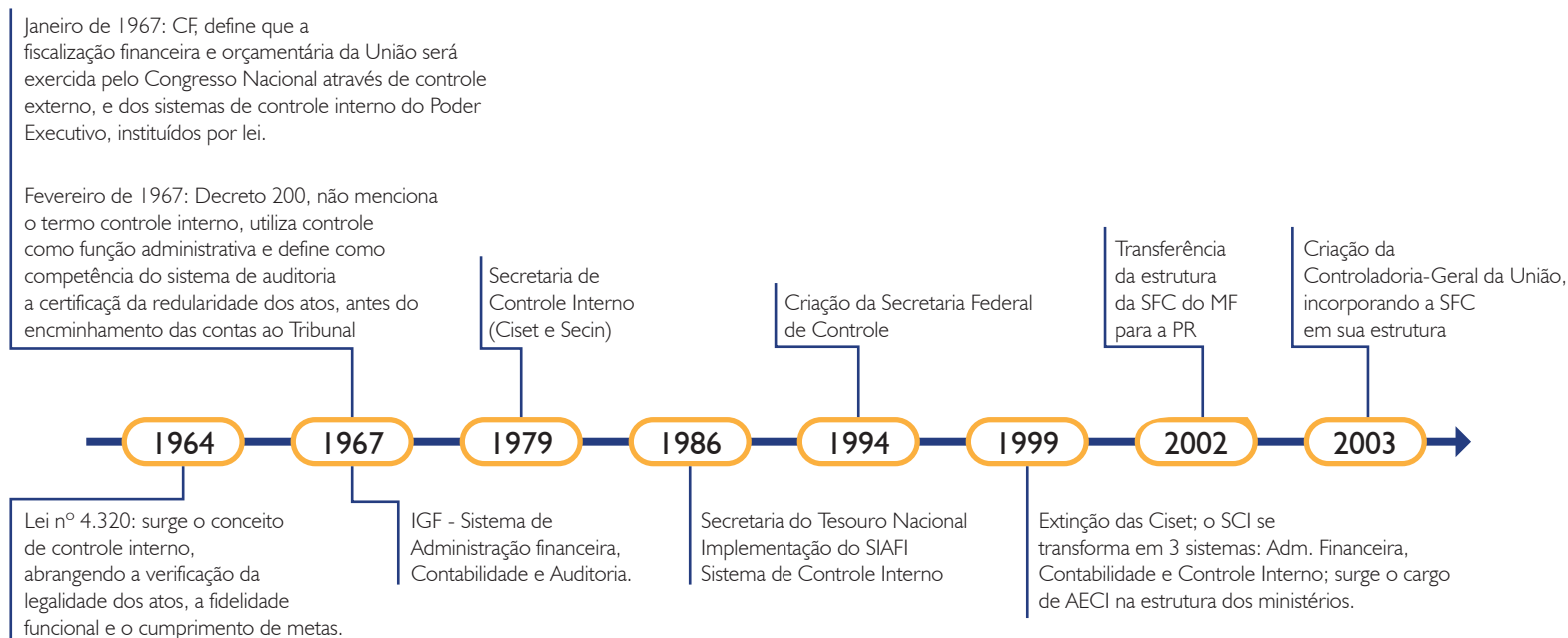
em todos os níveis da administração – noção parecida com a apresentada pelos palestrantes europeus.

A partir desses dois entendimentos, a forma como se deu a operacionalização desses mandatos legais acabou por desenvolver um modelo muito particular no Brasil. De início a operacionalização do controle previsto no DL 200 se deu pelos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. O sistema de auditoria ficou com o dever de auxiliar o Tribunal, atendendo à Constituição Federal de 1967. Isso teve suas consequências. Já nos anos 70, os auditores iniciaram um movimento para se emancipar da gestão e muitas transformações aconteceram, entre elas, a centralização do sistema de auditoria em 1979. Relatou que a década de 80 impressionou em termos de alterações na administração pública federal, já que foi um momento de expansão dos mecanismos de controle da administração, notadamente da Administração Financeira e da Contabilidade: houve a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do SIAFI, sistema automatizado de administração e execução financeira e controle contábil. Afirmou que essa foi a primeira vez que se utilizou o termo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, cumprindo a Constituição de 1967, integrando a administração financeira, a contabilidade e a auditoria. A responsabilidade pela execução das auditorias foi, no entanto, descentralizada novamente para os ministérios.

Disse que, de 1986 a 1994, dois escândalos de corrupção envolvendo a Presidência e o Congresso Nacional conduziram a novas mudanças. A compreensão oficial para esses fatos foi de que o eixo da auditoria estava fragilizado na STN. Houve, então, uma decisão política e burocrática para a criação da SFC, a qual integraria todos os órgãos que atuavam com fiscalização, auditoria e contabilidade no âmbito da gestão.

Mas ainda havia uma dualidade: ao mesmo tempo em que o controle interno estava nos ministérios, por meio das Secretarias de Controle Interno (Ciset), a Constituição Federal trazia, de forma clara para este grupo, um papel fiscalizador. Assim, mais independência nessa ação fiscalizadora foi entendida como necessária, já que o grau existente de autonomia da gestão não era tão grande quanto se entendia que se precisava. Isso, somado a uma série de outros fatores, concorreu para que houvesse uma separação das ações de administração financeira, contabilidade e auditoria, que passou a ser

identificada com o controle interno. Em 1999, houve a criação dos sistemas de administração financeira, de contabilidade e de controle interno, restritos às atividades do eixo de auditoria. Ela afirmou que, com a posterior extinção das Cissets, logo em seguida, ainda em 1999, houve uma cisão entre gestão e controle. Assim, o termo controle interno passou a representar o controle exercido sobre a gestão, passando, em 2002, para a estrutura da Presidência da República. No ano seguinte, a CGU foi criada. Métodos, atividades, produtos, relação com o gestor, tudo acabou bastante modificado.



**UM DOS DESAFIOS NO  
BRASIL É ESTE: COLOCAR  
O GESTOR NO CENTRO DO  
DEBATE.**

Leice Maria Garcia destacou, dessa forma, que a gestão não foi relevante nesse processo evolutivo. Disse que, com a centralização na SFC, criou-se o cargo de assessor especial de controle interno para atuar nos ministérios, com a responsabilidade pelo assessoramento ao ministro. Assim, afirmou que não houve a preocupação com o estabelecimento de uma estrutura de assessoramento à gestão e a definição de quais atividades a serem desempenhadas. Enfim, restou uma indefinição institucional de como se pode e deve estruturar os controles internos. Não há um assessoramento com processos e produtos definidos, não há sequer uma semelhança e identidade de ação entre os assessores especiais de controle interno. Disse ainda que, para os gestores, há uma incompreensão no que se refere ao papel do assessor. E apostou: em alguns casos, acredita que se perguntar aos gestores se eles têm controle interno organizado nos ministérios, provavelmente diriam que sim, a SFC.

Afirmou que um dos desafios no Brasil é este: colocar o gestor no centro do debate. Ainda que não haja uma forma única de se definir e estabelecer controles internos, existem normas e padrões que, se a gestão puder de certa forma ter acesso, podem ser que métodos e estruturas informais passem a funcionar de forma mais racional e sistemática. Considera essa uma lição ainda não aprendida. Reiterou que controle interno não é a SFC, que o controle interno administrativo é responsabilidade do gestor, mas questionou como fazer no Brasil para que os gestores possam ser inseridos no debate e como mudar as atuais referências.

O segundo ponto citado por ela, como lição ainda não aprendida, é a necessidade de se compreender qual a relação do controle interno de responsabilidade da gestão com o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Ela afirmou que, embora estivesse concentrando sua reflexão na SFC, de certo, na administração indireta também existem dilemas sobre os quais é preciso refletir, questionar e entender melhor. Ressaltou que é preciso que a SFC caminhe com mais segurança para sua própria identidade e, que, ao mesmo tempo, os gestores públicos passem a ter relevância nessa discussão – o que ainda não aconteceu no Brasil.

## PERGUNTAS

(Leice Maria Garcia para Raymond Hill) A primeira lição trazida pelo senhor se refere ao ponto de partida para a implementação das reformas da União Europeia. Quem são os líderes do processo de mudança, dentro das estruturas de governo? Quem são os que têm o potencial de envolver a gestão no debate?

**Raymond Hill:** *O líder da reforma pode ser de vários níveis, como no nível do Ministério da Fazenda, por exemplo, que tem interesse e quer coordenar o processo. Mas, pensemos ainda mais alto. Já estivemos reunidos com primeiros-ministros e chefes de Estado, os quais eles próprios expressaram publicamente seu desejo de reformas, suas razões e objetivos. Isso foi bastante eficaz, ganhou cobertura da imprensa e todos os ministros viram que era uma ideia possível e importante. Não creio que isso vá necessariamente acontecer em todos os países, mas é um fator extremamente alavancador. Tanto o Ministério da Fazenda e sua equipe quanto o chefe de Estado são igualmente importantes. Há outros motivadores de mudança e tudo depende do nível dos servidores e da administração em cada país. Considerando que as reformas não devem acontecer isoladamente, voltamos à questão da organização da gestão, das estruturas gerenciais, ou seja, da harmonização, do estabelecimento do orçamento etc, especialmente do topo para o baixo escalão. Em resumo, é importante que os líderes no processo de mudança sejam os que estão no topo, ou seja, ministro das Finanças, da Administração Pública, e mesmo, se possível, o chefe de Estado do país.*

## COMENTÁRIO DE RAYMOND HILL SOBRE A PALESTRA DE LEICE MARIA GARCIA:

Estou muito satisfeito com a forma que a senhora delineou os pontos-chave da minha palestra. A senhora disse que o gestor deve estar no cerne do debate. Gostei de saber que a senhora, gestora, está aqui hoje. Inclusive, projetou um quadro muito bonito, localizando-se no futuro, pensando no que pode fazer para melhorar a gestão. Isso é o que significa reforma do controle interno, ou seja, apropriar-se da governança e analisar como essa pode ser melhorada. Parabéns! Gestor como centro do debate e a sua relação com a SFC são mesmo as questões-chave.

**Como os projetos-pilotos ocorrem antes da prescrição legal? Há situações em que a falta de arcabouço legal impede a sua adequada implementação?**

**Raymond Hill:** *É preciso levar em consideração o arcabouço legal de cada país. Na maioria dos países da Europa em que trabalho, não se pode fazer nada que não esteja previsto em lei. Portanto, alguns justificam que não podem adotar os projetos-pilotos por não estarem previstos em lei. Em outros países, porém, tudo é permitido, desde que a lei não proíba. É o caso do Reino Unido, de onde venho. Sou um defensor de que os projetos-pilotos sejam adotados como testes, os quais acabam se tornando um poderoso pontapé inicial para que reformas sejam realizadas. Imagine se o gestor de uma organização onde determinada situação foi testada disser a seus colegas que tal situação funcionou e, então, aconselhá-los a segui-la. Os projetos-pilotos são uma ferramenta bastante poderosa de motivação para a mudança. Muito mais poderosa do que quando alguém chega de Bruxelas, por exemplo, e propõe esta ou aquela mudança. Algo que tem funcionado é, a partir de uma análise sobre possíveis lacunas no sistema de controle interno adotado no Brasil em relação aos padrões internacionais, fazer uma documentação governamental que proponha uma abordagem para preencher tais lacunas. Esse documento seria uma base legal suficiente para que os projetos-pilotos fossem adotados. Para mim, o arcabouço legal não deve atrapalhar a implementação dos projetos, mas, ao mesmo tempo, defendo que não podemos impor a determinados países que mudem suas tradições legais. Porém, o que vejo com frequência é que, nesses países, as leis acabam sendo refeitas e refeitas, a cada dois anos.*

**(Assessor Especial de Controle Interno do Ministério dos Transportes para Raymond Hill)**  
**Como o senhor analisa o relativamente baixo uso, pelos gestores, das avaliações de auditoria, como subsídios para estruturar a melhoria da administração de suas organizações?**

**Raymond Hill:** *Muito depende de como o auditor é percebido e vendido para o gestor. O papel do auditor interno, num sistema descentralizado, é reportar para o gestor se o sistema está tendo um bom desempenho. Deveria funcionar como se fosse um amigo. Evidentemente, o gestor é livre para decidir se acata ou não as recomendações do auditor. O que questiono, porém, quando um gestor não acredita no auditor ou não usa os relatórios é se o gestor permitiu que o auditor fizesse seu trabalho da forma como deve ser: com independência, competência e liberdade. Para alguns, o trabalho do auditor interno*



*é visto como o fim de carreira ou uma punição. A ação correta seria ganhar o gestor e convencê-lo sobre a função do auditor interno, apresentando os padrões internacionais.*

**Complementando a pergunta anterior, o assessor especial não se referia apenas à auditoria interna, mas à auditoria como um todo. Há auditoria externa com foco fiscalizador? Há um tipo de auditoria para as quais o gestor se fecha ainda mais?**

**Raymond Hill:** *Na Europa, o que se faz é a completa separação entre auditor interno, controle financeiro e auditor externo. Não há um sistema claro entre os 28 países- membros. A maioria tem controle financeiro, mas é muito incomum que haja um plano pré-definido de atuação nessa área. Só se vai a uma organização se há séria indicação de fraude. No contexto europeu, gestor não se baseia na auditoria externa.*

**(Francisco Bessa para Leice Maria Garcia) Qual é sua opinião sobre a aplicabilidade e eficácia do modelo Coso, na administração pública? Tem havido forte ênfase do TCU sobre a governança na administração pública. Temos maturidade para enfrentar o tema na União, estados e municípios?**

**Leice Maria Garcia:** *Precisamos admitir que o Tribunal incorporou o modelo Coso, mas os gestores não foram informados sobre como ele funciona, o que fazer, o que significa... Alguns chegam a mandar a avaliação para o assessor especial de controle interno e pedir que eles façam-na, com o argumento de que são os assessores quem tudo sabem sobre o modelo. O caminho é muito longo pela frente e o gestor precisa se tornar sujeito do processo. Não adianta pensar que, do ponto de vista da auditoria e fiscalização, vamos mudar a administração pública. A mudança parte do gestor. Se ele não participar desse processo e se ver como integrante do controle interno, não haverá mudança dessa área no Brasil. Em relação à forma trabalhada pelo Tribunal sobre a governança, apesar de se ser positiva, pois introduz o debate, acho que precisamos discutir e ganhar maturidade com relação aos métodos. Quando se olha para estados e municípios, funcionamos conforme definem as diretrizes de administração pública: há muita descentralização de recursos. Mas, se certamente a questão administrativa no âmbito da União não absorveu esse debate que estamos tendo aqui hoje, certamente em nível exponencial, os municípios e estados estão muito aquém dessa possibilidade. O desafio é muito grande.*

# ENCERRAMENTO

Compuseram a mesa de encerramento do Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno, o secretário-executivo da CGU, Carlos Higino Ribeiro de Alencar; o conselheiro-chefe da Diretoria-Geral de Orçamento da Comissão Europeia, Robert Gielisse; o, à época, diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle da CGU, Ronald da Silva Balbe; e o inspetor-geral de Finanças Cabo Verde, Victor Veiga.

Primeiramente, foi assinado um termo de cooperação de assistência técnica entre a CGU e Inspeção-Geral de Finanças de Cabo Verde. Victor Veiga disse estar certo de que, com o apoio da CGU, haverá melhoria na formação e capacitação dos profissionais e o trabalho para modernização e melhoria do controle interno será menor. Agradeceu à CGU por isso, pela assinatura do memorando e, também, pelo convite para que a Inspeção participasse do Seminário. Afirmou que aprendeu muito e despediu-se, certo de que a aprendizagem recebida servirá de pista para o aprimoramento do sistema de controle interno de seu país.

Em seguida, Ronald da Silva Balbe agradeceu a presença de todos, principalmente dos que colaboraram para a realização do Seminário. Informou que o projeto foi iniciado em janeiro deste ano, numa convocatória aberta pelo Ministério do Planejamento, no projeto Diálogos Setoriais. Quando chegou à Diretoria-Geral de Orçamento da Comissão Europeia, o departamento entendeu que seria uma ótima oportunidade de vir ao país e trocar um pouco da experiência europeia e brasileira sobre as práticas de controle interno e auditoria interna. Por fim, agradeceu a imensa dedicação de todos aqueles que colaboraram, direta ou indiretamente, para a realização do Seminário.

Robert Gielisse disse que os três dias de Seminário foram maravilhosos para ver a dinâmica de tão grandioso país como o Brasil. Avaliou que a experiência serviu para adicionar o conhecimento que já se tem de vários sistemas em vários países e admitiu que, antes, pensava que se tratava de um país com um sistema simples, mas percebeu que a conclusão era incorreta. Viu que há áreas em que os europeus podem aprender com os brasileiros; há áreas em comum, embora com nomenclaturas di-

ferentes; bem como há áreas em que os europeus podem dar exemplos de boas práticas. Enfatizou que não vieram ao país como missionários para pregar suas crenças, porque, de fato, ninguém sabe qual a melhor prática de controle interno e auditoria interna.

Há um ponto, entretanto, que destacou: o papel do gestor. No sistema brasileiro, seu papel é conhecido, embora esteja, em sua visão, muito implícito; enquanto no sistema europeu esteja mais explícito. Acredita que deve haver um ponto de encontro, já que o Seminário não deve ser visto como uma única visita de férias ao Brasil – certamente não foi –, mas ser um projeto de troca contínua de experiências que deve funcionar, por ser baseado em mútuo respeito de sistemas e variedade cultural, tanto no Brasil quanto na União Europeia. Ninguém visa mudar o outro. É como se fosse uma caixa de bombons sortidos – cada um pega o que gosta. Agradeceu aos organizadores, em particular a Raymond Hill, principal articulador; aos intérpretes; e à audiência pelo maravilhoso Seminário.

Por fim, Carlos Higinio Ribeiro de Alencar disse que informações sobre controle interno e auditoria interna devem mesmo ser disseminadas entre países. Mesmo que haja diversidade entre eles, há sempre um ponto em comum: a necessidade de realizar controles, de avaliar políticas públicas e de cuidar para que os recursos públicos sejam bem aplicados. O conhecimento deve ser cada vez mais internacionalizado, para que governos possam exercer melhor seus papéis e os cidadãos possam acompanhar e avaliar melhor os seus governos. Agradeceu à União Europeia pela integração. Informou que a Secretaria Federal de Controle Interno tem tido a preocupação de conhecer os padrões internacionais de auditoria e de trazer o que é de mais proveito para o país, disseminando em toda a sua complexa estrutura. Parabenizou os organizadores, considerou o evento um sucesso e disse que a atividade de auditoria e controle internos depende muito da capacidade intelectual dos servidores para a devida contribuição para a melhoria da gestão.

Conheça mais sobre a CGU

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

 @cguonline

 cguonline

 cguoficial

Controladoria-Geral  
da União

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA