

PROMOIN

Programa Nacional de Modernização dos
Órgãos de Controle Interno dos Estados
Brasileiros e do Distrito Federal

INFORMAÇÕES PRELIMINARES PARA SUBSIDIAR A VIABILIZAÇÃO
DE RECURSOS JUNTO AO BANCO MUNDIAL, VISANDO A
IMPLANTAÇÃO DO PROMOIN.

Rosa M^a Barros Tenório

Presidente do CONACI

Angela M^a Soares Silveiras

Vice-Presidente do CONACI

Cláudia Correia de Araújo Santana

Secretária Executiva do CONACI

APRESENTAÇÃO

Uma atuação mais eficaz do controle da gestão pública pressupõe a existência de instituições sólidas e preparadas que possam agir com competência, transparência e parceria para o cumprimento dessa missão. As funções de auditoria, ouvidoria, correição administrativa e combate à corrupção requerem estruturas fortes e adequadas, alicerçadas em princípios que sustentem o desempenho de suas atividades.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, transparência pública, prevenção e combate à corrupção foram temas que passaram a fazer parte da agenda dos órgãos de controle interno, exigindo também uma atuação com foco preventivo.

O CONACI, na busca de consolidar, modernizar e integrar os órgãos de controle interno dos estados brasileiros e do Distrito Federal e, principalmente, com o objetivo de estabelecer uma atuação conjunta de políticas voltadas para o aprimoramento e a modernização do Estado Brasileiro, vem desenvolvendo projetos para a concretização dessas premissas.

Nessa linha, o Programa de Modernização dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PROMOIN tem o objetivo geral de promover o fortalecimento do Sistema de Controle Interno Brasileiro, a partir do fortalecimento dos órgãos centrais de controle interno dos estados e do Distrito Federal, visando o aprimoramento da eficácia, eficiência e efetividade da aplicação dos recursos públicos.

A versão preliminar do PROMOIN, apresentada neste documento, foi concebida a partir das necessidades de melhoria dos órgãos de controle interno apontadas no Diagnóstico da Organização, Funcionamento e do Perfil dos Recursos Humanos dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal. Portanto, o objetivo geral do Programa foi desdobrado em objetivos específicos, e estes em múltiplos projetos que serão executados de forma descentralizada pelos respectivos órgãos de controle interno, de forma a atender suas necessidades. O Programa será coordenado e supervisionado por meio do CONACI.

Sua execução será implementada com base em ações nacionais voltadas à integração dos órgãos de controle interno, através da criação, estruturação e manutenção de uma Rede Nacional dos Órgãos de Controle Interno, visando o compartilhamento de informações, práticas, experiências exitosas e diretrizes, além da realização de encontros entre técnicos e gestores.

Localmente, o PROMOIN está direcionado ao desenvolvimento de práticas de planejamento estratégico, redefinição das metodologias, técnicas e procedimentos de controle interno, modernização administrativa, desenvolvimento de política e gestão de tecnologia da informação e, ainda, à adequação e melhoria da política e gestão de pessoal.

Pretende-se, ao final da execução do Programa, em um prazo previsto de cinco anos, uma melhoria significativa na atuação dos órgãos de controle interno, em relação aos diagnósticos que embasaram a elaboração deste projeto, inclusive quanto à percepção das instituições e grupos sociais relevantes sobre a contribuição desses órgãos para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos.

PAPEL DO CONTROLE INTERNO

Estudo realizado pelo Conselho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Victor José Faccioni sobre a atuação e importância do controle interno no Brasil, por meio do qual propõe um mutirão nacional pelo fortalecimento do controle interno, nos aponta que:

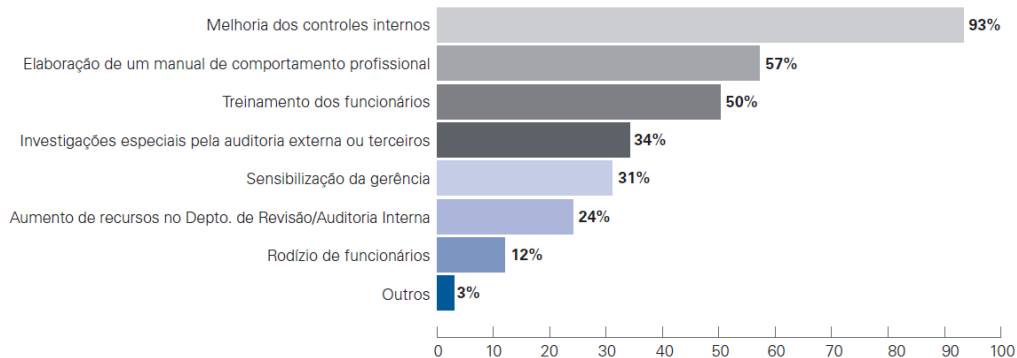
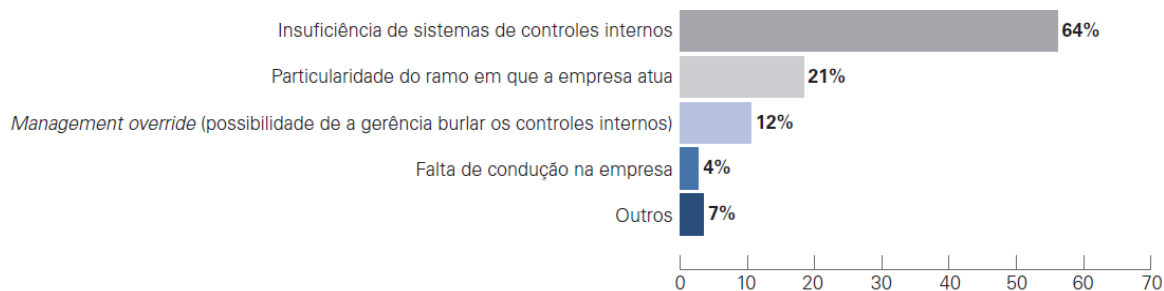
*“O Controle Interno se implanta não contra, mas a favor do bom desempenho do Administrador. O objetivo de sua implantação não é o de controlar o Administrador, mas de **controlar para ele**, ordenador e responsável pelo controle de toda a Administração.*

O Controle Interno é também premissa necessária a um eficiente controle externo. Integrados e bem articulados, controle interno e externo promovem a realização do bem público, otimizam resultados máximos com o mínimo de recursos e evitam desvios e desperdícios.

*A interação de ambas as formas o **Sistema de Controle** que tem como seus fins: assegurar a eficácia, eficiência e economicidade na aplicação dos recursos públicos; evitar desvios, perdas e desperdícios; garantir o cumprimento de normas técnicas, administrativas e legais; identificar erros, fraudes e seus agentes; preservar a integridade patrimonial do erário e propiciar informações para tomada de decisões pelo gestor.*

Poderíamos elencar uma infinidade de situações em que tanto na órbita privada quanto na pública, a má aplicação de recursos, o desperdício e a corrupção, se revelam como resultado da ausência e/ou fragilidade dos controles existentes, e neles, com ênfase, destaca-se o Controle Interno”.

No Relatório da pesquisa intitulada “A Fraude no Brasil”, realizada em 2009, pela consultoria internacional KPMG Transaction and Forensic Services LTDA, ficam evidenciadas as principais causas e os caminhos que levam a identificar as fraudes no serviço público brasileiro. Os gráficos a seguir demonstram a origem das fraudes no Brasil e as medidas para evitar futuros atos fraudulentos, respectivamente, evidenciando a importância do controle interno na prevenção e combate as fraudes.



CONTEXTUALIZAÇÃO

A introdução do controle interno no ordenamento jurídico brasileiro remonta à década de 60, com edição da Lei nº 4.320/64.

Entretanto, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, instituindo o Estado Democrático, que o sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dos Estados (art. 74) e do Poder Executivo dos municípios (art. 31), foi elevado à condição de pressuposto básico para propiciar eficiência, integridade, confiabilidade e transparência da gestão pública.

Nos Estados brasileiros, o sistema de controle interno é constituído pelo conjunto de órgãos, funções e atividades, articulados por um órgão central de controle, orientado para o desempenho das atribuições de controle interno cujo objetivo específico consiste em assegurar que a gestão governamental ocorra em consonância com os princípios da administração pública, contribuindo para que as ações públicas sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz.

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que instituiu regras voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, principalmente em relação à legalidade e transparência no trato das finanças públicas, a importância da função do controle interno foi amplamente fortalecida.

Diante desse contexto cada estado da federação criou a sua estrutura de controle interno, desenvolvendo metodologias e processos de trabalho próprios. Consequentemente, existem diferentes modelos de órgãos de controle interno, no que concerne à forma de concepção, posicionamento na estrutura hierárquica do Poder; estrutura de funcionamento; forma de atuação entre outras questões relacionadas à gestão administrativa.

Com o objetivo de buscar meios propícios à instituição de padrões de atuação e funcionamento uniformes, visando o aprimoramento do desempenho da função do controle interno, no âmbito de toda a federação, em junho de 2004 foi realizado o I Fórum Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal - FNCI, em Belém – PA.

A partir dos resultados obtidos com a experiência vivenciada, em julho de 2007 durante o VII Encontro do FNCI, foi criado o Conselho Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal - CONACI, entidade sem fins lucrativos, com o propósito principal de promover a necessária integração entre os órgãos de controle interno.

Dentre os avanços decorrentes da atuação do CONACI, vale destacar a formulação e aprovação no IV Encontro do CONACI de uma minuta de projeto de lei nacional dos órgãos de controle interno, absorvida pelo Projeto de Lei de Qualidade Fiscal - PLQF, em tramitação no Congresso Nacional, cujo propósito consiste em definir normas gerais de finanças públicas e controle interno da gestão governamental.

Em maio de 2009, o CONACI instituiu Grupos de Trabalhos – GT temáticos para desenvolver propostas de diretrizes para as quatro macrofunções do controle interno no setor público: auditoria governamental, controladoria, ouvidoria e corregedoria, com objetivo de nortear a atuação dos órgãos de controle interno e uniformizar o entendimento do Sistema de Controle Interno.

O documento com as diretrizes foi aprovado no VI Encontro do CONACI, realizado em novembro de 2010, em Florianópolis-SC.

JUSTIFICATIVA

O CONACI firmou acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no Brasil – UNODC, que permitiu a elaboração de um diagnóstico geral da organização, funcionamento e perfil de recursos humanos dos órgãos dos Estados e do Distrito Federal de controle interno.

O diagnóstico foi baseado em pesquisa com o universo de 27 órgãos de controle interno. De caráter exploratório, teve como instrumentos de coleta de dados: questionário estruturado, com perguntas abertas e fechadas, aplicável aos órgãos de controle interno, e visita técnica a dez desses órgãos.

Foi constatada a predominância de órgãos de controle interno no primeiro escalão de governos estaduais. Entretanto, verificando-se, ainda, a existência, na proporção de quase um terço, de órgãos no segundo e terceiro escalões.

Atuação dos órgãos de controle interno na prevenção e combate à corrupção é representativa, o que demonstra a preocupação desses órgãos com governos transparentes, probos, eficazes e justos.

A utilização da internet para interlocução com o usuário contribui para o fortalecimento da imagem do órgão e ampliação de sua credibilidade junto ao cidadão-usuário e à sociedade. Entretanto, o índice de utilização desses canais de interlocução com a sociedade está ainda abaixo da expectativa. Pela pesquisa, mais de 37% dos órgãos de controle não tem site próprio.

A implementação das recomendações expressas em relatórios de auditoria, com percentual acima de 60%, ocorre para poucos órgãos. Ainda é muito baixo o número de órgãos de controle interno que possuem dados a respeito da implantação de suas recomendações. Portanto, o aperfeiçoamento e mesmo a criação de mecanismos que permitam o controle e o acompanhamento da implementação de recomendações encaminhadas para as entidades auditadas são necessários.

O diagnóstico realizado apontou a existência de não uniformidade conceitual e de procedimentos entre os órgãos de controle interno. Além disso, número expressivo de órgãos não tem manual de auditoria, apontando para a necessidade de se envidar esforços no sentido de elaborá-los e de disponibilizá-los para uso.

Número representativo de órgãos não elabora planejamento estratégico, o que não é desejável, posto tratar-se de instrumento importante para nortear a gestão.

Em relação à gestão de recursos humanos, entendida como o conjunto de conhecimento, metodologias e instrumentos para a gestão e a valorização dos servidores, o diagnóstico indica para a necessidade de aprimoramento da gestão de pessoal dentro dos órgãos, o que possibilitaria uma intervenção mais qualificada, efetiva e eficaz com impactos positivos sobre a qualidade das atividades de controle interno.

Em resumo, o diagnóstico apontou que há muito que ser feito na direção do fortalecimento do sistema de controle interno nos estados e no Distrito Federal, principalmente em relação a:

- Integração e planejamento estratégico;
- Padronização de procedimentos;
- Recursos humanos;
- Infraestrutura.

OBJETIVO GERAL	Fortalecimento do sistema de controle interno como instrumento de cidadania e de efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos.
-----------------------	--

O B J E T I V O S E S P E C Í F I C O S	1. Integração dos Órgãos de Controle Interno: Ampliar a integração entre os órgãos centrais de controle interno estaduais e do Distrito Federal.	1.1. Criação da Rede Nacional dos Órgãos de Controle Interno visando o compartilhamento de informações.
		1.2. Fortalecimento institucional do CONACI, enquanto organização formada pela associação dos órgãos de controle, para potencialização da integração entre os sistemas de controle interno dos estados e Distrito Federal.
		1.3. Realização de eventos técnicos, em âmbito regional e nacional, para compartilhamento de experiência e informações entre o corpo técnico e deliberativo dos sistemas de controle interno dos estados, municípios e Distrito Federal.
	2. Planejamento Estratégico e Aprimoramento Gerencial: Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos de controle interno através do planejamento estratégico.	2.1. Elaboração do planejamento estratégico dos órgãos de controle interno, contemplando um período de pelo menos quatro anos, com base em metodologia de gestão por resultados.
		2.2. Realização de diagnósticos organizacionais com objetivos de aprimorar os processos de gestão existentes nos órgãos de controle interno.
		2.3. Elaboração de política de gestão de tecnologia da informação.
	3. Melhoria dos Processos de Trabalho: Redesenhar e implementar novos processos organizacionais para obtenção de uma qualidade superior nos trabalhos e de melhores resultados para os clientes.	3.1. Consolidação da estrutura legal e normativa de suporte ao sistema de controle interno, no âmbito local.
		3.1. Redesenho e formalização de métodos, técnicas e procedimentos de controle e acompanhamento da gestão
		3.3. Implantação e melhoria de sistemas informatizados voltados ao controle interno (portal de transparência, sistema de auditoria, observatório da despesa pública, software de extração de dados – BI, módulo de monitoramento de cumprimento de recomendações, etc.).
	4. Aprimoramento dos Recursos Humanos: Fortalecer os mecanismos de gestão de pessoal para melhorar a qualidade das políticas de alocação, cargos e salários, avaliação e capacitação das pessoas.	4.1. Desenvolvimento e implementação de programas de capacitação técnica, específicos para as necessidades dos órgãos de controle interno;
		4.2. Ampliação da formação acadêmica profissional do corpo técnico (pós-graduação, mestrado, doutorado), na área de atuação do controle interno;
		4.3. Criação e implementação de política de recursos humanos (seleção, avaliação, remuneração, desenvolvimento, treinamento e outros) pelos órgãos centrais de controle interno.
	5. Adequação da Infraestrutura: Melhorar a estrutura física e tecnológica dos órgãos de controle interno.	5.1. Desenvolvimento, implantação e manutenção de site disponibilizando serviços e divulgando ações do órgão de controle interno.
		5.2. Aquisição de mobiliário, equipamento de escritório e veículos para melhorar as condições de realização dos trabalhos de controle.
		5.3. Atualização do parque de equipamentos de informática e aplicativos de escritório.
		5.4. Desenvolvimento e implementação de sistemas administrativos.
	RESULTADOS ESPERADOS	

A efetiva atuação do controle interno contribui para:

- Prevenção e combate à fraude – por meio de mecanismos de controles eficazes e acompanhamento e avaliação das informações dos sistemas informatizados – ‘ODP’
- Melhoria da gestão e do gasto público;
- Ampliação da transparência pública;
- Fortalecimento da participação da sociedade no exercício do controle social;
- Subsidiar a atuação dos órgãos de controle externo – Ministério Público e Tribunal de Contas.

Portanto, o investimento na estruturação e no desenvolvimento de ferramentais que agreguem valor e elevem a qualidade dos trabalhos realizados pelos órgãos de controle interno garante uma gama de benefícios para a administração pública e para a sociedade.

Além de subsidiar a atuação dos órgãos de controle externo, se antecipando a possíveis irregularidades, um controle interno efetivo auxilia a administração na melhoria da gestão e do gasto público, através de prevenção e da orientação dos gestores, definindo elementos e procedimentos que tornem as políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas.

Essa atuação efetiva do controle interno contribui para evitar o desperdício de recursos públicos, permitindo assim, aumentar a capacidade de investimento dos estados, e conseqüentemente, ampliando o retorno à sociedade.

Nessa mesma linha, a adoção de mecanismos estruturados de controle interno é a principal forma de prevenção e combate a corrupção nas organizações, tema de grande importância e apelo público.

Segundo pesquisa realizada em 2009 pela consultora KPMG (A Fraude no Brasil – Relatório de Pesquisa de 2009), onde foram entrevistados integrantes da alta administração de várias organizações, os órgãos de controle interno são os principais responsáveis pela prevenção e combate às fraudes e também pela melhoria da gestão.

Os dados da pesquisa revelam 60% dos entrevistados acreditam que o controle interno é um instrumento eficiente para evitar fraudes. A melhoria do sistema de controle interno como instrumento para evitar futuras fraudes, foi apontado por 93% dos participantes 56% acham que o crescimento dos atos fraudulentos se dá pela insuficiência dos controles internos.

Além de ser o principal responsável pela prevenção da corrupção, conforme pode-se concluir da pesquisa da KPMG, a auditoria interna – área integrante do sistema de controle interno, aparece na pesquisa como quem mais detectou as fraudes com 25%, enquanto foram detectadas pelos órgãos de controle externo apenas 2% das fraudes.

Portanto, o principal resultado esperado com a implantação do Programa Nacional de Modernização dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal é proporcionar uma melhoria significativa na atuação dos órgãos de controle interno, em relação aos diagnósticos que permitiram identificar as necessidades de melhoria, bem como ampliar a percepção das instituições e grupos sociais relevantes sobre a contribuição desses órgãos para a efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos, em um prazo de cinco anos.

REFERÊNCIAS

Brasil. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de maio 2000. Seção 1.

CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO DOS ETADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL. Diagnóstico do perfil dos recursos humanos dos órgãos de controle interno dos estados brasileiros e do distrito federal. Disponível em <http://www.conaci.org.br>.

CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO DOS ETADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL. Diagnóstico da organização e do funcionamento dos órgãos de controle interno dos estados brasileiros e do distrito federal. Disponível em <http://www.conaci.org.br>.

FACCIONI, VICTOR JOSÉ. A Visão dos Tribunais de Contas em Relação ao Controle Interno. Aracajú, SE, 03 de abril de 2008.

KPMG Transaction and Forensic Services LTDA. A Fraude no Brasil: Relatório Pesquisa 2009, São Paulo. Setembro 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO, Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, Brasília. 2005.