

Bom trabalho fora dos holofotes

Menos badalados e reconhecidos que o seu equivalente federal, boa parte dos órgãos de controles internos dos estados vem desempenhando um papel fundamental para ajudar os estados a serem mais eficientes e a criarem um ambiente de negócios mais transparente no país

Em um país tão grande, diversificado e desigual como o Brasil, esperar que tudo se resolva, ou seja resolvido em Brasília, é no mínimo, um contrassenso. Primeiro, porque o Brasil é uma federação e, como tal, deveria reservar aos entes federativos um papel mais relevante dotando-os de maior independência para atuar em aspectos legais, tributários e administrativos. Embora isso possa até constar nas leis e regulamentos do país, a verdade é que Brasília concentra um poder demasiadamente grande em todos esses aspectos, deixando os estados mais amarrados ao poder central do que seria de bom grado numa federação, de fato. Ao contrário dos nossos irmãos da América do Norte, que tem no federalismo uma questão central do desenvolvimento da nação, por aqui se fez o contrário, com uma centralização cada vez maior do poder. Sem independência financeira e com restrições gigantescas para legislar dentro das suas fronteiras em questões legais, os estados brasileiros acabam limitados em certas ações.

Com menos possibilidades de gerar receitas e atrair investimentos, e a pressão cada vez maior sobre o caixa – muitas das concessões fiscais feitas pelo executivo federal em governos anteriores tiveram como base impostos que alimentavam diretamente os caixas estaduais – a busca por eficiência passou a ser um tema dominante, especialmente nos estados mais estruturados. E, quando se fala do poder público no Brasil, não dá para falar de eficiência sem passar pela questão dos controles internos, seja para aperfeiçoar processos e evitar desperdícios, seja para atuar de maneira corretiva, punindo quem tentou lesar os cofres públicos. “A qualidade no gasto público será determinante para superar os desafios. Os órgãos de controles internos têm sido instados a compor e até liderar comitês governamentais para propor medidas e garantir sua observância. Não há espaço para desperdícios de recursos e evitá-los é nossa expertise”, afirma Roberto Paulo Amoras, auditor-geral do Pará e presidente do CONACI. Vários estados já atentaram para esse ponto e têm turbinado as operações dos seus órgãos de controles.

NECESSÁRIO A QUALQUER TEMPO

No atual momento do país, com restrições orçamentárias nos seus estados, contar com o apoio de bons órgãos de controles internos é de extrema importância para os estados atraírem investimentos privados. Com todas as discussões e reflexos da lava-jato, as grandes empreiteiras estão fazendo uma análise criteriosa dos estados para definir onde investir e de onde fugir, com base no grau de risco que cada ente oferece. “Participei de vários debates com o setor privado e percebi essa preocupação com a segurança jurídica ou a falta dela, estados que não tomaram providência em relação a essas leis importantes, que não tenham um bom portal de transparência, são sintomas de uma possível fragilidade e desorganização do poder público, o que naturalmente afugenta investimentos”, diz Gustavo Ungaro, ouvidor-geral de São Paulo. É uma agenda necessária para todos os estados em favor das suas respectivas populações.

O trabalho das controladorias e ouvidorias estaduais (CGE’s) não ganha o mesmo destaque e nem é acompanhado tão de perto pelos profissionais de



RODOANEL EM SP: em tempos de poucos recursos cuidar para que eles não se percam em desvios e ineficiências no meio do caminho é fundamental.

compliance, que acabam quase sempre limitando o seu olhar para a Controladoria-Geral da União, que com a responsabilidade sobre o executivo federal e regulador da Lei Anticorrupção (ao menos em tese), acaba tendo um impacto muito maior sobre a área. Mas, os negócios são realizados dentro dos estados, que tem os seus próprios órgãos de fiscalização e que por si só, já gera um envolvimento bastante grande com o poder público local. Além disso, estão entre os grandes contratantes de obras públicas, serviços e produtos do país, conduzido licitações gigantescas. Ou seja, seria bom que os profissionais passassem a dar mais atenção ao trabalho dessa turma, porque muitos deles vêm realmente desenvolvendo um bom trabalho e merecem o reconhecimento por isso.

Um bom exemplo é o estado do Mato Grosso, o ente da federação que até aqui mais fez uso da Lei Anticorrupção, punindo 33 empresas desde que a lei foi regulamentada no estado em abril deste ano. O estado do centro-oeste estabeleceu um modelo inédito no país responsável pela separação de

atividades clássicas dos órgãos de controles internos da administração pública como corregedoria e auditoria. Estas continuam na controladoria-geral do estado das atividades de transparência e prevenção à corrupção, que passaram a estar lotados em um gabinete especial. O gabinete tem um trabalho voltado para o setor privado, tanto no que diz respeito à prevenção com a inclusão de cláusula nos contratos fechados com a administração pública e a realização de due diligences nas empresas contratadas pelo estado, como no que concerne ao fomento da cultura de integridade. “Temos chamado o empresariado, sindicatos e federações para discutirmos compliance”, diz Matheus Lourenço Rodrigues da Cunha, secretário-adjunto do gabinete. Na esfera pública, o gabinete de Transparência está responsável pela implantação do programa de integridade do estado, que vai funcionar como a área de compliance da administração pública, e também de instituir o processo de due diligence para os servidores que atuam no estado. Além disso, a pasta trabalha no desenvolvimento de um canal de

denúncias focado em casos de corrupção, separado da ouvidoria.

Implementar a cultura de integridade em um estado gigantesco que congrega mais de 100 mil servidores como o Mato Grosso, não é tarefa fácil. Ademais, a estrutura do poder público, quase sempre lenta, também não ajuda. Apesar disso, Matheus se mostra contente com a perspectiva do trabalho. “Além da prevenção, o nosso viés é de transformação social. Queremos melhorar o meio ambiente de trabalho para o servidor, temos muitos bons funcionários que acabam ficando desmotivados, porque fica a sensação de que quem consegue dar um jeitinho é que se dá bem”, lamenta. O comitê de ética do estado também foi integrado ao gabinete especial, colocando os processos administrativos contra servidores sob a proteção do gabinete, blindando o caso de qualquer interferência externa.

Dono do segundo maior orçamento do Brasil, o estado de São Paulo opera com um modelo na qual as atividades de controles internos estão organizadas em vários órgãos, formando um siste-



MATHEUS CUNHA, DA SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA DO MT: estado campeão na aplicação da Lei Anticorrupção.



GUSTAVO UNGARO, OUVIDOR-GERAL DE SP: sistema de controles internos espalhado por várias áreas da administração pública estadual.

ma estadual de controladoria. “Temos diversas unidades estaduais voltadas aos controles internos, cobrindo todas as macrofunções preconizadas para a atividade, mas elas não estão centralizadas em apenas um órgão. Temos a Ouvidoria, a área de Auditoria que fica na Secretaria da Fazenda, a responsabilidade punitiva fica na Procuradoria Geral do Estado”, explica Ungaro, que como chefe da Ouvidoria, fica responsável pelas ações de transparência do executivo estadual, como o Portal da Transparência e o Conselho de Transparência. Nessa seara, o ouvidor paulista destaca que o estado disponibiliza no seu portal, não apenas os salários dos servidores da administração pública direta, como também da indireta, onde se enquadram empresas como a SABESP, concessionária de água e esgoto que tem o estado como controlador. “Se você quiser saber quanto ganha o presidente da SABESP, você vai encontrar lá. Acho que o governo federal deveria adotar a mesma medida, abrindo os valores pagos aos servidores públicos que atuam nas grandes estatais federais. Acredito que o momento é propício e a população demanda isso”, pontua. A Ouvidoria também é responsável, em parceria com a Trans-

parência Internacional, pela operação do projeto experimental CAIAC – Centro de Apoio e Incidência Anticorrupção – um local onde o cidadão poderá fazer sua denúncia sobre casos de corrupção em sigilo e amparado por uma equipe de especialistas.

APOIO AOS MUNICÍPIOS

Um dos grandes desafios para os estados mais desenvolvidos é apoiar o desenvolvimento do controles internos nos municípios. Se as capitais dos estados, em sua grande maioria, não contam com áreas realmente estruturadas de controladoria, o que dizer dos milhares de pequenas cidades espalhadas pelo interior dos estados? No caso de São Paulo, Ungaro diz que a Ouvidoria realiza uma série de atividades para auxiliá-los nesse desenvolvimento, como o programa Transparência Paulista, que disponibilizou mais de 200 portais da transparência para as menores cidades do estado, que assim puderam cumprir com o que determina a lei sem que isso incorresse em custos adicionais. Mas esse auxílio também cumpre o papel de permitir um melhor acompanhamento pelo executivo estadual da aplicação dos recursos repassados aos municípios. No caso de Mato Grosso, Rodrigues da

Cunha, do gabinete da Transparência, diz que como o próprio estado ainda está em fase de desenvolvimento e aprendizado do seu programa, não tem parâmetros estabelecidos que permitam ao estado replicar o programa nos municípios, embora deixe claro que tão logo tenha condições, o objetivo do programa será o de compartilhar todo o aprendizado.

Rumando na mesma direção Claro que a diferença na realidade enfrentada por cada um dos 27 entes federativos brasileiros é gritante, algo natural numa federação. No entanto, independentemente das disparidades, é importante destacar que no caso dos estados, a grande maioria das controladorias têm feito um esforço consistente para evoluir, o que por si só já é uma conquista. Muitos estados têm tomado medidas importantes, como a regulamentação da Lei Anticorrupção em âmbito estadual e legislações locais para garantir maior robustez em seu sistema de controles internos. O Ceará, por exemplo, estabeleceu na sua constituição estadual, o modelo preconizado pela PEC 45, que o CONACI quer ver aprovada. Essa proposta de emenda constitucional prevê que a atividade de controle interno necessaria-

mente envolva quatro macrofunções: auditoria, correção, ouvidoria e corregedoria. E que tais áreas devam ser conduzidas por órgãos de estado permanente, assim como por servidores públicos concursados.

Gustavo Ungaro lamenta o fato de existirem situações em alguns estados em que a área de controle ainda não conte com o reconhecimento necessário e atue sem condições operacionais adequadas, sendo comandada por pessoas de outras áreas, sem vínculo com a pasta. “Por isso a importância da PEC 45, um entendimento nacional de como deve ser a atividade de controle interno”, reforça o ouvidor de São Paulo.

O CONACI tem promovido a troca de conhecimento e experiências entre as CGE’s. É bem comum hoje ver os servidores de um estado indo visitar seus colegas em outro estado, objetivando conhecer as boas práticas adotadas por lá. E vale notar que quem visita, tem ido para conhecer aspectos específicos de cada programa, o que demonstra que as bases de trabalho, em sua grande maioria, já estão estabelecidas.

Claro que muito mais pode ser feito para melhorar a integração entre os estados, como um melhor compartilhamento de informações e base de dados dos estados capazes de tornar os processos mais céleres, efetivos e econômicos. Paulo Amora diz que há uma intensa interação institucional entre os membros do CONACI, “[Isso] nos habilita ao próximo passo, que seria viabilizar a estratégia de integração corporativa, não entendida, exclusivamente, como a integração entre os diversos sistemas corporativos utilizados e, sim, como compartilhamento de base de dados e, principalmente, de informações gerenciais estratégicas para os objetivos do controle interno”, diz o presidente do órgão.

Outro ponto que estimula o aperfeiçoamento dos órgãos de controle e merece destaque são os convênios internacionais. Um bom exemplo disso foi o acordo de cooperação para for-



ROBERTO AMORAS, DO CONACI: apoio aos estados com convênios internacionais e troca de experiências.

talear os órgãos estaduais de controle firmado pelo CONACI com o Banco Mundial em 2014, para implementar nos órgãos internos estaduais a metodologia Internal Audit Capability Model (Modelo de Maturidade de Auditoria Interna para o Setor Público, ou IA-CM, da sigla em inglês), desenvolvida pela consultora canadense Elisabeth MacRae, contratada pelo Banco Mundial para coordenar a sua implementação em algumas controladorias estaduais. O IA-CM está baseado num quadro que identifica os fundamentos necessários para a auditoria interna eficaz no governo e no setor público. Mais recentemente, o CONACI e o Banco Mundial atuaram em conjunto para desenvolver um trabalho de qualificação das auditorias públicas.

Os próprios estados já estão trabalhando diretamente com o Banco Mundial em busca de recursos para melhorar suas capacidades como é o caso de Goiás, que conseguiu aprovar junto ao Banco Mundial o seu Plano

de Ações apresentado pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás em prol da modernização de sua área de controles internos. O processo é parte do acordo de parceria firmada com a instituição multilateral que visa obter apoio técnico e financeiro para aprimorar as atividades de controle interno e, contou com a intermediação do Conselho Nacional de Controle Interno. Adauto Barbosa Júnior, responsável pela CGE de Goiás, explica que o objetivo das medidas é modernizar as áreas de controle interno do estado

por meio da implementação de níveis elevados de auditoria interna, aperfeiçoamento da governança e gerenciamento de riscos.

Viabilizar parcerias e fontes de financiamento é fundamental para que os órgãos de controles internos estaduais possam fazer maiores investimentos em ferramentas de Tecnologia de Informação. “É imprescindível, diante do amplo e complexo universo de atuação dos órgãos de controles internos, contar com um quadro funcional bem qualificado e capacitado, a fim de alcançar a efetividade e excelência exigidas. O conhecimento inteligente do ‘negócio’ controle interno, indiscutivelmente, encontra-se com os servidores que nele atuam. Faz-se imperioso, entretanto, dar escala a esse know-how. Para tanto, os investimentos em TI são essenciais. Reconhecemos que muito há a avançar nesse aspecto”, diz o presidente do CONACI, que conclui que o órgão vem fazendo esforços nesse sentido, no âmbito denominado “PROMOIN”, Programa para Modernização e Fortalecimento do Controle Interno.