

O CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

VELHOS DESAFIOS, NOVAS PERSPECTIVAS

Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil
14 a 16 de Maio de 2014



O conteúdo deste relatório foi preparado por Larissa de Jesus Martins, aluna do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.

As fotografias foram cedidas pela CGE de Sergipe.

Índice

Introdução	1
Resumo temático da conferência.....	1
Participantes.....	2
Facilitadores.....	2
Resumo das Palestras	3
Controle Interno no Brasil — situação atual e perspectivas futuras.....	3
O controle interno na visão dos auditores externos.....	10
O controle interno na visão da “Academia”	13
O controle interno na visão da Sociedade.....	16
Boas práticas de controle interno no Brasil.....	18
O Controle Interno na Experiência Internacional	21
O Controle Interno na Argentina.....	25
O Controle Interno no México	27
A importância dos Controles Internos na visão do Banco Mundial	29
Iniciativas para parceria com o Banco.....	32
Encerramento	34
Apêndices	35
Carta de Foz do Iguaçu	35
Cobertura Mediática	37
Programação do evento	37
Lista de presença.....	39

Introdução

O seminário “O Controle Interno Governamental no Brasil — Velhos Desafios, Novas Perspectivas” organizado pelo Banco Mundial em parceria com o Conselho Nacional do Controle Interno — CONACI, teve como intuito propor aos seus participantes um panorama da situação atual do controle interno no Brasil e propiciar a troca de experiências (nacionais e internacionais) que levassem à integração de objetivos comuns e à proposição de possíveis iniciativas a serem desenvolvidos de forma conjunta com o Banco Mundial.

O Brasil é um país de democracia recente e amplitudes continentais, sendo marcado pela crescente descentralização de políticas, e pressão por qualidade dos serviços prestados. O atendimento das demandas dos cidadãos requer o uso eficiente do dinheiro público e principalmente a qualidade dos serviços ofertados, aumentando assim a necessidade de existirem órgãos de controle institucionalizados e capacitados para este desafio. Além da necessidade de desenvolvimento institucional e de competência destes órgãos, ressalta-se a necessidade de legitimação dentro do próprio governo, pelo controle externo e principalmente pela população, que através do controle social pode propiciar uma gestão cada vez mais justa e humana, que sempre tenha como fim último o desenvolvimento econômico, social e ético do país.

Para se desenvolverem e se consolidarem, os órgãos de Controle Interno precisam unir forças e propor uma ação padronizada. Independentemente do desenvolvimento díspar das diversas regiões do país, é latente a necessidade de que o controle contribua efetivamente para a gestão, interferindo no dia-a-dia das organizações públicas. Este seminário permitiu que os diversos conhecimentos e experiências de diferentes autoridades, especialistas e tomadores de decisão da área de controle interno do país convergissem para um grande e sistematizado plano de atuação em prol do aprimoramento da gestão pública no Brasil.

Resumo temático da conferência

Realizada de 14 a 16 de maio de 2014, em Foz do Iguaçu – Paraná, Brasil, a programação do seminário foi pensada de forma a propiciar aos participantes o espaço e o arcabouço de informações necessárias para o estabelecimento de ideias concretas para o aprimoramento do Controle Interno no país. A primeira preocupação foi oferecer uma conceituação geral sobre o assunto, partindo das perspectivas dos principais órgãos de controle interno do país, do controle externo e também valorizando a perspectiva acadêmica e da sociedade. Homogeneizando os conhecimentos sobre o que é o controle interno, sua situação atual e os principais desafios a serem enfrentados, foi possível no segundo dia de programação, realizar um verdadeiro mergulho nas experiências inovadoras de diversos órgãos de controle do país e também no conhecimento de vários modelos internacionais. Após isso, no último dia, foi possível consolidar as ideias geradas nos debates, fazendo um alinhamento com a perspectiva do Banco Mundial, visando o aprimoramento integrado e sustentado do Controle Interno no país através de uma possível colaboração com o Banco. A programação completa do evento se encontra no final do documento, no Apêndice 3.

Participantes

O evento contou com cerca de 70 participantes, representando 33 órgãos do controle do Brasil, envolvendo não apenas os Estados, mas também representantes das principais capitais do país, órgãos de controle externo, controle social e universidades. Os estados representados foram: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal. Por sua vez, os municípios que estiveram presentes foram: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Velho e Natal. Dos demais órgãos, ressalta-se a presença da Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e também do estado da Bahia, Corregedoria Geral da Administração de São Paulo, Universidade de São Paulo e Associação Nacional Contas Abertas.

Facilitadores

O seminário teve como moderadores a Dra. Maria João Kaizeler, representante do Banco Mundial e o Dr. Roberto Amoras, segundo vice-presidente do CONACI e Auditor-Geral do Estado do Pará e também contou com a ajuda dos membros do Conselho Nacional de Controle Interno — CONACI. A efetiva participação dos representantes dos órgãos de controle interno presentes também facilitou o evento e enriqueceu as discussões.

Resumo das Palestras

Controle Interno no Brasil — situação atual e perspectivas futuras.

Gustavo Úngaro apresentou um balanço da situação atual no tocante às perspectivas, desafios e dificuldades do controle interno. Ressaltou que o Brasil é um país com situações díspares, sendo necessário identificar os pontos que merecem atenção. Reportando-se à Constituição Federal para o entendimento do Controle Interno no Brasil, tem-se como principais pontos o art. 31 que fala da fiscalização em âmbito municipal, o art. 70 que trata do controle interno de cada poder, e o art. 74 que versa sobre o Sistema de Controle Interno e seu dever de avaliar o cumprimento de metas, comprovação da legalidade, controle das operações financeiras da União e o apoio ao Controle Externo.

A Proposta de Emenda à constituição (PEC) nº 45/2009 acrescenta o inciso XXIII ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, especificando as funções do Sistema de Controle Interno: ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. O palestrante ressalta que se tratam de quatro funções principais (que podem não abranger todas as atividades), porém representam o que de mais relevante é desempenhado no âmbito do Controle Interno.

(Dr. Gustavo Úngaro, presidente do CONACI e Presidente da CGA/SP e Dr. Valdir Agapito Teixeira, Secretário Federal de Controle Interno da CGU)



No que se refere à legislação relevante sobre o tema, após a Constituição Federal de 1988 (tida como marco legal de representação) destacam-se as leis 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF), evidenciando aqui que o desenvolvimento da legislação sobre Controle Interno também se relaciona com o avanço da contabilidade e do orçamento.

Mais recentemente, a lei nº 131/2009 — Lei da Transparência, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação de Acesso (LAI) e a Lei nº 12.846/2013 — Lei da Anticorrupção vêm interligar a importância do Controle Interno à transparência, participação popular e ao combate à corrupção. Porém, tais dispositivos ainda carecem de uma ampliação de sua regulamentação, e, especificamente, a Lei Anticorrupção, está em processo de concretização, não estando regulamentada.

Gustavo Ûngaro abordou ainda evolução histórica da articulação entre os órgãos de Controle Interno no país e do próprio CONACI, que se inicia em 2004, através do 1º Fórum Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal. Em 2007 ocorreu a criação formal do Conselho, sendo em 2010 aprovadas as diretrizes de Controle Interno. A participação dos entes federativos foi-se ampliando consideravelmente, e em 2012 foi criado um grupo de trabalho para acompanhamento de temas relevantes da área, como o fomento à implantação da lei de Acesso à Informação. Atualmente o Conselho conta com 38 membros (representantes de 26 Estados, União, Distrito Federal e 10 municípios), regime interno aprovado e um número cada vez maior de novos membros. O Conselho tem atuação destacada pelo fomento realizado à implantação da LAI e pela mobilização no sentido de impulsionar a tramitação da PEC nº 45/2009. O Encontro Nacional de Controle Interno, evento que tem como principal objetivo promover a necessária integração entre os órgãos de controle interno, ocorrerá nos dias 20 e 21 de agosto de 2014 no Rio de Janeiro.

Panorama dos órgãos de Controle Interno no Brasil

Gustavo Ûngaro destacou que dos 38 órgãos associados ao CONACI, a grande maioria (23) foram criados após a Constituição Federal de 1988, destacando-se as regiões Norte e Nordeste.

O palestrante se utilizou de uma pesquisa realizada pelo próprio CONACI — “Perfil dos Órgãos de Controle Associados ao CONACI: diagnóstico de organização e funcionamento (2012-13)”, que teve como universo os 33 órgãos associados (26 estaduais, Distrito Federal e 6 municípios) para expor o estabelecimento e funcionamento das quatro macro funções do Controle Interno — Auditoria Governamental, Correição, Controladoria e Ouvidoria.

A *Auditoria Governamental* se destaca por estar formalmente organizada em quase todas as unidades administrativas. Pode ser realizada de forma direta (centralizada, descentralizada e integrada) e Indireta (compartilhada, ou seja, coordenada pelo sistema de controle interno e terceirizada). A maior incidência se dá pela forma centralizada (79%), executada por agentes públicos do próprio órgão central. A forma integrada (executada por servidores do órgão central e por setoriais) também merece destaque, pois corresponde a 15% da auditoria governamental realizada.

Dentre o rol atividades de auditoria, relacionadas em um quadro de frequência, destacam-se as relacionadas à comprovação da legalidade, na verificação do cumprimento da Lei de respon-

“*Atividades como o acompanhamento da programação financeira e elaboração da matriz de riscos ocorrem apenas em pouco mais da metade dos órgãos analisados.*”

“*No Brasil, boa parte das auditorias é determinada pelos fatos publicados pela mídia e também pela relevância orçamentária e financeira (82% de frequência), sendo que a determinação das auditorias de acordo com uma metodologia baseada em risco ainda é muito inexpressiva.*”

a *macrofunção Corregedoria* não está formalmente organizada em parte expressiva das unidades administrativas. Em muitos casos o órgão desempenha atividade relacionada à correição, porém não admite atuar na área de Corregedoria, existindo casos em que nem atividades relacionadas são desempenhadas.

Em relação às atividades desempenhadas, destaca-se a articulação com unidades de correição

“*Atividades como realização de pesquisas, elaboração de manuais e recomendação de instauração de procedimentos de correição para apuração de irregularidades ainda são pouco expressivas no Brasil.*”

sabilidade Fiscal (LRF). Alguns exemplos das atividades de auditoria mais executadas pelas Controladorias Gerais de Estados (CGEs) são: monitoramento das recomendações sugeridas, elaboração de relatórios, pareceres, certificados, notas técnicas e outros instrumentos de comunicação de auditoria. Atividades como o acompanhamento da programação financeira e elaboração da matriz de riscos ocorrem apenas em pouco mais da metade dos órgãos analisados.

No Brasil, boa parte das auditorias é determinada pelos fatos publicados pela mídia e também pela relevância orçamentária e financeira (82% de frequência), sendo que a determinação das auditorias de acordo com uma metodologia baseada em risco ainda é muito inexpressiva, existindo casos em que algumas áreas específicas ficam sem receber auditoria por um tempo considerável. Em relação aos destinatários dos produtos de auditoria, a maior incidência respeita o próprio órgão auditado, o Chefe do Poder Executivo e os Tribunais de Contas do Estado.

Diferentemente da auditoria governamental, dos órgãos e entidades do Poder Executivo (73%) e a atuação preventiva com base nas informações resultantes dos procedimentos apuratórios, a fim de aprimorar a gestão pública e reduzir a ocorrência dos ilícitos funcionais (68%). Atividades como realização de pesquisas, elaboração de manuais e recomendação de instauração de procedimentos de correição para apuração de irregularidades ainda são pouco expressivas no Brasil.

A *macrofunção Controladoria* se destaca pelo apoio realizado ao Controle Externo e pelo estímulo à transparência e Controle Social

(91%), apresentando pouca incidência em atividades preventivas como, por exemplo, opinar previamente sobre a contratação de auditorias externas e realizar exames prévios sobre processos de admissão, aposentadoria e pensão.

“*O estímulo ao controle social, no sentido de ouvir a sociedade e intermediar a relação entre o cidadão e a administração pública ainda não é uma prática sistematizada nas ouvidorias.*”

A *macrofunção Ouvidoria* é a função que carece de maior ampliação no Sistema de Controle Interno. Tem grande visibilidade no recebimento e apuração de denúncias feitas pelos cidadãos, de irregularidades na administração pública e também pela orientação aos dirigentes dos órgãos e entidades quanto à prática de determinados procedimentos, no sentido de prevenir irregularidades. Em contrapartida, o estímulo ao controle social, no sentido de ouvir a sociedade e intermediar a relação entre o cidadão e a administração

pública ainda não é uma prática sistematizada nas ouvidorias, ressaltando-se ainda que 12 das unidades administrativas pesquisadas não possuem ouvidorias formalmente organizadas.

Gustavo Úngaro destacou do presente estudo ainda que 91% dos órgãos pesquisados elaboraram algum tipo de documento para o Tribunal de Contas, como pareceres de auditoria, relatório de controle interno, certificado de auditoria, entre outros. Todas as unidades pesquisadas possuem Portal da Transparência e na maioria dos casos (69%) a unidade é gestora das informações e procedimentos da LAI.

Perspectivas e desafios

Dado todo o cenário de evolução do Controle interno, e o estudo sistemático das macrofunções desempenhadas pelas unidades administrativas, o palestrante ressaltou a importância de se detectar semelhanças e diferenças nas estruturas dos órgãos de controle, no que se refere à execução das atividades, que poderiam constituir outro recorte para diagnóstico.

“*O controle interno no Brasil ainda está prioritariamente associado à prevenção e combate à corrupção. A visibilidade dos resultados e atividades e o reconhecimento ascendente do Controle Interno pela mídia ainda é um grande gargalo, bem como a implantação de novas tecnologias ainda é um passo difícil para muitos órgãos.*”

Depreende-se que o controle interno no Brasil ainda está prioritariamente associado à prevenção e combate à corrupção. A visibilidade dos resultados e atividades e o reconhecimento ascendente do Controle Interno pela mídia ainda é um grande gargalo, bem como a implantação de novas tecnologias ainda é um passo difícil para muitos órgãos — há uma expectativa sobre um maior compartilhamento de dados entre órgãos da área no sentido de

disseminar boas práticas e metodologias. As demandas e responsabilidades têm aumentado consideravelmente e têm tornado a interação entre os órgãos algo inerente ao bom funcionamento do Sistema de Controle Interno como um todo.

“
A área carece ainda de fortalecimento institucional (desenvolvimento de carreiras, maiores recursos do orçamento e propagação de tecnologias), estabelecimento de novas parcerias institucionais e padronização de procedimentos.”

Como desafios em direção à consolidação do Controle Interno no país, Gustavo Úngaro destacou o necessário aumento a transparência e prevenção das irregularidades (não apenas a apuração que acaba não gerando consequências) e a contribuição para a melhoria da gestão pública por meio do efetivo controle da Administração. A área carece ainda de fortalecimento institucional (desenvolvimento de carreiras, maiores recursos do orçamento e propagação de tecnologias), estabelecimento de novas parcerias institucionais e padronização de procedimentos. A aprovação da PEC/2009 e a implementação plena da LAI, também merecem destaque, pois levariam o Controle Interno a

conseguir legitimidade perante a sociedade civil, estabelecendo uma interação crescente e permanente para um efetivo controle do governo.

Valdir Agapito Teixeira, secretário federal de controle interno da CGU, informou que tem acompanhado o movimento do Controle Interno no Brasil ao longo de três décadas. Ele afirmou que as crises são importantes para institucionalização do controle, e para isso, cita como exemplo a própria criação da Secretaria Federal de Controle em 2004, impulsionada pelo “escândalo dos anões do Orçamento”¹. Com a descentralização da ação governamental, foram sendo necessários

“
As crises são importantes para institucionalização do controle.”

mais esforços de cooperação, como exemplo a cobrança rigorosa de prestação de contas pelos repasses realizados “Fundo a Fundo”², fazendo com que o controle ganhasse mais valorização e normatização.

Velhos desafios:

Valdir Agapito lembrou que nos anos 70 e 80 o trabalho do Controle Interno era bem difícil, uma vez que a contabilidade não era informatizada, não havia conta única para gestão financeira e a quase totalidade do tempo dos órgãos de controle era dedicada à produção de informações (diferentemente da situação atual onde o maior volume de informações é encontrado nos planos de governo e orçamentos).

¹ Comissão Parlamentar de Inquérito que em 1993 investigou o envolvimento de parlamentares por suposta participação em esquemas de fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional.

² Repasse de valores de forma regular e automática, diretamente de fundos federais para Estados e Municípios e para o Distrito Federal, independentemente de convênio ou instrumento similar.

A década seguinte (anos 90) ficou marcada pela elevada inflação, com o quase desaparecimento do planejamento. O Controle acabou voltando-se para as inúmeras contas que o governo possuía, ficando conhecido como controle da “boca do caixa”. Com o Plano Real, retomou-se o planejamento governamental e passou-se a discutir os planos de governo e o orçamento, que são considerados “âncoras” principais do trabalho do Controle Interno. O desafio do período foi recrutar servidores para se atentarem ao governo e realizar o controle *in loco* — um grande trabalho multidisciplinar para saber se o governo está entregando as políticas a que se propôs.

Nova Lógica e o Atual Sistema de Controle Interno:

O Secretário acrescentou que uma medida importante para a consolidação do controle foi segregar as diversas funções (planejamento, orçamento, contabilidade), pois o controle se confundia com elas — a criação de métodos e procedimentos melhorou a percepção do problema. A criação de uma Instituição de Controle — a Secretaria Federal de Controle Interno não foi um processo estático, tendo exigido uma compreensão ampla do que era controle. Estruturalmente o órgão foi dividido em uma equipe por Ministério, com hierarquia bem definida, com recursos humanos qualificados e com desenvolvimento dos instrumentos de trabalho.

“
A grande diferença entre controle interno e externo, é que o primeiro tem o compromisso de ajudar na gestão, uma vez que faz parte dela.”

Atualmente, o Sistema de Controle do Governo Federal é dividido em Controle Interno (órgãos e instituições), Controle Externo (exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional) e o Sistema de Controle Interno, consubstanciado na Controladoria Geral da União — CGU. As macro funções da CGU são atualmente definidas

em: prevenção da corrupção e transparência, ouvidoria, correição e auditoria. A grande diferença entre controle interno e externo, é que o primeiro tem o compromisso de ajudar na gestão, uma vez que faz parte dela — essa ajuda vem em grande parte com a transparência e controle dos dados produzidos pelos órgãos públicos — como já fora ressaltado, o governo descentraliza muitas atividades e acaba executando muito pouco.

A CGU tem abrangência nacional e atuação descentralizada e padronizada. Dentre os principais tipos de ações de controle pode-se citar a auditoria anual de contas, a auditoria de recursos externos, fiscalização a partir de sorteio de municípios (que traz visibilidade à gestão municipal dos programas federais e aos problemas no trato da coisa pública dos pequenos e médios municípios) operações especiais (fortalecendo a parceria com o Ministério Público e a Polícia Federal) Relatório de Gestão Fiscal e Prestação de contas anual da Presidenta da República.

A descentralização das ações de controle está ligada a uma ideia de inteligência central — a CGU de Brasília elabora os procedimentos e as CGUs dos entes federados recebem o pedido. A avaliação da execução de programas de governo traz uma visão integrada de atuação — um grande exemplo foi o Bolsa Família, cuja auditoria resultou na exclusão de 664 mil famílias permitindo, porém, a entrada de igual número de novas famílias, que realmente necessitavam do benefício sem acréscimo de despesa.

O Secretário deu destaque ainda para o encaminhamento das ações de controle, que geram melhorias gerenciais e sanções administrativas internas nos ministérios gestores, sanções administrativas pelo controle externo e interferem de modo significativo no Poder Judiciário, incitando ações penais e civis. A capacitação realizada com os gestores tem caráter preventivo, a fim de que não se perpetuem erros correntes na gestão de recursos. Os benefícios obtidos por meio da atuação do órgão podem ser identificados como financeiros e não financeiros, abrangendo prejuízos evitados e recuperados, mudanças normativas, bem como melhora dos serviços prestados à população e dos processos governamentais.

A transparência foi classificada como elemento essencial para a realização do controle. Juntamente com a prevenção da corrupção, a transparência tem apresentado significativos avanços, citando-se como marco a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, a informatização do controle de despesas (muitas vezes sob o primado dos portais de transparência), a Lei Complementar nº 131/2009, e por último a Lei de Acesso à Informação e o Plano de Ação nacional sobre Governo Aberto. Um exemplo da importância da transparência é que a simples divulgação dos relatórios das auditorias realizadas acaba pressionando os gestores para ação, indo além da “revisão da legalidade pela legalidade”, dando prioridade à eficiência.

No que se refere ao estímulo ao controle social, Valdir Agapito destacou que a CGU tem como grandes projetos o programa “Olho vivo no Dinheiro Público”, a realização de cursos à distância, e também o Observatório da Despesa Pública - ODP. A importância da ODP reside no fato de que mais de 80% das compras governamentais são eletrônicas, e o observatório permite a realização de “trilhas de monitoramento”, possibilitando, dentre outras coisas, a identificação de possíveis fracionamentos de despesa ou mesmo empresas licitantes com o mesmo endereço.

A CGU se articula nacionalmente com diversos órgãos, destacando-se os ministérios, Tribunais de Contas, Polícia Federal, entre outros. Internacionalmente o órgão cumpre as convenções da ONU, OEA e OCDE, bem como colabora e coopera com países na área de transparência e Controle Interno e na área investigativa.

Perspectivas e desafios

O secretário listou as perspectivas e desafios que considera necessários ao desenvolvimento e consolidação do Controle interno no Brasil:

- Conscientizar os agentes públicos sobre a função de controle interno e sobre o papel de cada área de governo nessa questão;
- Instituir uma cooperação sólida (trabalho do dia-a-dia) entre as instituições com funções relacionadas/similares;
- Alcançar o equilíbrio necessário entre os aspectos legais/formais das atividades de controle, controle por resultado (descobrir formas de envolver o servidor), bem como o equilíbrio necessário entre medidas preventivas e repressivas;
- Superar a resistência à troca de informações;
- Disseminar a ideia de que transparência vale a pena apesar do preço político;
- Explorar ao máximo as possibilidades da tecnologia;

- Maximizar possibilidades legais das sanções administrativas;
- Estabelecer uma parceria sólida e adequada com a mídia;
- Obter maior apoio, respeito e credibilidade junto à sociedade;
- Esclarecer para o público as atribuições e escopo da atuação das instituições e poderes;
- Estimular a participação e o controle social;
- Convencer o setor privado que “jogar limpo é um bom negócio” e não uma desvantagem competitiva;
- Superar interpretações legais sedimentadas que impedem ações anticorrupção (sigilo bancário);
- Estimular o Congresso Nacional a aprovar relevantes projetos de lei de combate à corrupção.

Questionado pelos participantes sobre o que viria a ser atuar de forma parceira e preventiva, dando suporte ao gestor, o Secretário ressaltou a necessidade de mapeamento do processo operacional, identificando fragilidades que se ocorrerem vão enfraquecer a política pública — o diálogo tem que ocorrer no processo operacional.

(Dr. Antônio Alves de Carvalho Neto, coordenador acadêmico do PROAUDI/TCU e Dr. Josué França, conselheiro do Tribunal de Contas do estado da Bahia. No centro o moderador foi o Dr. Roberto Amorás, segundo vice-presidente do CONACI e Auditor-Geral do Estado do Pará).

O controle interno na visão dos auditores externos

Situação percebida e sugestões de melhoria

Na sua exposição, **Antônio Alves de Carvalho** enfatizou a confusão terminológica que muitas vezes envolve os termos controle interno, auditoria interna, sistema de controle interno e controles internos — confusão esta que gera dúvidas sobre responsabilidades, papéis dos gestores e auditores. Ele ressaltou que todos os processos passam pelo controle interno, gerando a necessidade de que o mesmo seja mais autônomo e ao mesmo tempo mais próximo da gestão, superando, por



“*Todos os processos passam pelo controle interno, gerando a necessidade de que o mesmo seja mais autônomo e ao mesmo tempo mais próximo da gestão.*”

exemplo, o receio que muitos órgãos tem de que o controle “avalize” seus atos.

O coordenador observou que a expressão “Sistema de Controle Interno” foi introduzida pela primeira vez em 1941 com a fundação do “Institute of Internal Auditors”. No Brasil foi introduzida a partir da lei nº 4320/64³. Atualmente, as definições apresentadas pela Controladoria Geral da União e

pelo Tribunal de Contas da União convergem para um conjunto de políticas, procedimentos e atividades que a administração de uma organização adota para gerenciar seus objetivos, mediante o tratamento dos riscos a eles associados. A expressão também é utilizada para designar os órgãos e as unidades responsáveis por avaliar estas atividades.

O palestrante destacou as diferenças existentes entre controle interno administrativo e controle interno avaliativo: o primeiro é responsabilidade dos gestores e visa assegurar o alcance dos objetivos, o segundo, por sua vez, visa avaliar a consistência, qualidade e suficiência dos outros controles internos implantados pelos gestores e fiscalizar o cumprimento das obrigações de accountability, precisando de independência para sua atuação.

As macro funções do sistema de controle interno foram novamente debatidas, bem como foram tratados os termos Auditoria e Accountability. O conceito do escritório do Auditor Geral do Canadá, é de que auditoria é a “*ação independente de um terceiro sobre uma relação de accountability, objetivando expressar uma opinião ou emitir comentários e sugestões sobre como essa relação está sendo cumprida.*” A auditoria pressupõe uma parte que delega e a outra que repercute, e portanto é considerada um instrumento de governança.

“*A accountability e auditoria interna nas entidades funcionam como uma cadeia de responsabilização, com diversos níveis, visando apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*”

A accountability é tratada na Constituição Federal em seu artigo 70, parágrafo único, que trata sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União exercida pelo Congresso Nacional (mediante controle externo e controle interno de cada poder) e a necessidade de prestação de contas. A accountability e auditoria interna nas entidades funcionam como uma cadeia de responsabilização, com diversos níveis, visando apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O coordenador observou que a forma de atuação do Tribunal de Contas da União evoluiu desde uma atuação com enfoque na conferência, identificação de irregularidades e fraudes para um enfoque nos riscos do negócio e nos controles internos implantados pelos gestores para assegurar o al-

³ Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 — Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

cance dos objetivos. Evoluiu de uma atuação focada nas consequências (encontrar culpados e erros, por exemplo) para uma atuação focada nas causas. O órgão tem-se destacado na realização de ações para melhoria da governança no setor público, com a realização de estudos (inclusive estabelecendo um acordo de cooperação com a OCDE para fazer um estudo internacional sobre práticas de Governança Pública), bem como aumentando as auditorias com foco em elementos de governança.

Foi distribuído a todos os participantes o material “Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, que define o conceito de governança como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

O coordenador apresentou ainda a definição de Auditoria Interna segundo o Instituto de Auditores Internos (IIA):

“A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação (assurance) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.”

Para finalizar sua apresentação, o palestrante listou as ações que considera imprescindíveis para o incremento do Controle Interno, bem como dá sugestões de melhoria das mesmas:

Melhorias imprescindíveis:

- Ampliação da coordenação e cooperação entre Controle Externo e Interno para dar concretude ao Art. 74, inciso IV, da Constituição, seguindo as diretrizes da INTOSAI GOV 9150;
- Aprimoramento profissional dos servidores em consistência com padrões reconhecidos;
- Redução de *turnover* dos profissionais do controle interno (redução de custos, aumento do capital intelectual, preservação do conhecimento construído/adquirido);
- Intensificação da interlocução com partes interessadas, incluindo o Controle Externo, com responsáveis definidos para tal mister, de maneira a contemplar suas expectativas na atuação.

Sugestões de melhoria:

- Padronização: adoção de um Padrão único para as auditorias governamentais;
- Convergência de abordagens — fortalecimento da accountability por meio de avaliações, recomendações e acompanhamento relacionados ao ambiente de controle e governança, sistema de planejamento estratégico, Monitoramento gerencial dos objetivos, riscos e controles;
- Metodologias e práticas de controle — Adotar práticas de controle que demonstrem elevado profissionalismo do controle interno com planejamento e auditorias baseadas em risco.

Representando os Tribunais de Contas dos Estados, o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, **Josué França** buscou destacar a importância da interação entre controle externo e in-

“*A atuação dos TCEs podem identificar pontos de melhoria de gestão, e que por outro lado, o controle interno se faz fundamental para a obtenção de informações.*”

terno. A atuação dos TCEs podem identificar pontos de melhoria de gestão, e que por outro lado, o controle interno se faz fundamental para a obtenção de informações. O resultado é o incremento da perspectiva de controle do patrimônio público e principalmente a efetiva contribuição para uma gestão mais qualificada e voltada para os cidadãos.

Como sugestões para as controladorias, enfatizou a necessidade de normatização quanto à estrutura e parâmetros mínimos das unidades de controle interno; a intensificação do intercâmbio de informações e esforços entre as esferas de controle; a disseminação da importância do controle interno para a sociedade e a motivação constante do pessoal.

Como sugestões para melhorar o controle do gasto público, indicou evitar uso de soluções novas pouco testadas (PPP — RDC — CI contratado); fomentar a participação da *academia* através de parcerias e do fomento à pesquisa como ferramenta útil para solução das demandas da sociedade.

O controle interno na visão da “Academia”

Desenvolvimento institucional e desempenho dos controles internos no Brasil

A evolução institucional e desempenho dos controles internos estaduais

A professora **Cecília Olivieri** reforçou a importância e necessidade de ampliação dos controles internos, evoluindo de uma atenção priorizada sobre o controle da legalidade para uma visão

(Professora Cecília Olivieri, professora da Universidade de São Paulo e Dr. Ronald Balbe, Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle SFC/CGU).



“O controle interno faz parte da gestão e não pode ser considerado um órgão externo e fiscalizador.”

“O controle tem um papel fundamental para o estabelecimento de uma relação de confiança com a população e deve ser visto como aspecto fundamental para a boa formulação da política pública.”

que pense na integridade do Estado. Para isso utiliza o termo “politização do controle”, ressaltando que o controle interno faz parte da gestão e não pode ser considerado um órgão externo e fiscalizador. Ressaltou ainda que os órgãos precisam se coordenar para alcançar a legitimação — o controle tem um papel fundamental para o estabelecimento de uma relação de confiança com a população e deve ser visto como aspecto fundamental para a boa formulação da política pública.

Como desafios a serem superados, destacou a dicotomia política versus burocracia — à medida que os órgãos de controle se fortalecem, a burocracia também aumenta, logo, deve tomar-se cuidado para que esta mesma burocracia não fira a democracia, uma vez

que os políticos respondem pela população, e os burocratas não. Como novas perspectivas, aconselhou o aumento do necessário diálogo entre controle e gestão — retomando aqui a necessidade de superação da visão de controle apenas como controle da legalidade. Soma-se a isso a necessidade de legitimação, consubstanciada na perspectiva de que as atividades de controle passem a ser amplamente visualizadas como relevantes.

Falando especificamente dos controles internos estaduais, a professora indicou a importante descentralização das políticas públicas. Tal descentralização ainda representa uma dificuldade de coordenação das políticas em âmbito estadual. Um exemplo típico são as políticas educacionais: a educação foi universalizada, porém ainda existe o “gargalo” que é o ensino médio nos Estados. Neste aspecto os controles externo e interno devem-se atentar para os problemas de gestão e fazer o seu acompanhamento. Boa parte dos escândalos que ganham espaço na mídia têm como “locus” o Estado — ressaltando a imprescindibilidade de integridade no nível subnacional.

De acordo com a pesquisa realizada pela professora, apenas em 2011 o controle interno foi institucionalizado em todos os estados. Além disso, verificou-se que vários órgãos possuem o status de secretaria, o que indica a importância e força do movimento de institucionalização do controle interno. Destacou ainda que a própria elevação da Controladoria Geral da União a ministério do Governo Federal pode ser considerada um marco para o movimento. A pesquisa procurou construir a identidade do órgão através dos relatórios de controle interno produzidos, observando sua importância enquanto memória institucional, como documento de acessibilidade das informações ao cidadão e principalmente como autorretrato e retrato da gestão estadual.

No que se refere aos desafios, destacou a necessidade de modernização da visão da carreira, exigindo uma formação inicial mais diversificada, servindo de maneira mais eficiente aos objetivos da instituição. O diálogo com outros órgãos é tido como essencial, principalmente em relação ao controle externo. A promoção da transparência, por sua vez, deve ser vista como um desafio duplo: deve-se promover a transparência do próprio órgão e do governo. A sociedade civil deve ver o órgão como fonte de informação legítima.

Indo em direção ao fortalecimento dos controles internos estaduais, a professora reiterou a importância da construção de apoio político — neste caso não apenas do governador, mas também dos demais órgãos de Estado. Os órgãos precisam modernizar-se não apenas no que se refere à burocratização (consolidação de carreiras), mas também modernizar-se tendo em vista o modelo pós-burocrático, estabelecendo uma aliança permanente com a gestão (do qual fazem parte).

Articulação entre órgãos de controle interno e o foco nos resultados

“*Os desafios do controle interno se equivalem ao tamanho e complexidade do próprio país.*”

Ronald Balbe iniciou sua fala enfatizando que os desafios do controle interno se equivalem ao tamanho e complexidade do próprio país. Há 100 anos o país era uma economia primária exportadora, com apenas 30 milhões de habitantes, sem uma constituição duradoura e com 5 mandatos presidenciais interrompidos. Atualmente o país é considerado a 7ª economia do mundo, possui 200 milhões de habitantes, tem uma constituição que está vigente há mais de um quarto de século e vive o estágio pleno da democracia com 6 eleições livres sequenciais. Com a evolução da população e o grande incremento no número de municípios, aumentou consideravelmente a dificuldade de fazer controle sobre políticas públicas.

Quando Ronald iniciou sua fala, o Brasil era considerado a 7ª economia do mundo, possui 200 milhões de habitantes, tem uma constituição que está vigente há mais de um quarto de século e vive o estágio pleno da democracia com 6 eleições livres sequenciais. Com a evolução da população e o grande incremento no número de municípios, aumentou consideravelmente a dificuldade de fazer controle sobre políticas públicas.

“*O controle interno tem como papel auxiliar governos e governantes na correta implementação das políticas públicas.*”

Ronald destacou que o controle interno tem como papel auxiliar governos e governantes na correta implementação das políticas públicas. A articulação ganha destaque neste contexto, fazendo com que os órgãos busquem soluções de forma conjunta. Na década de 60 a 80, a articulação foi muito forte com o controle externo, evoluindo na década seguinte para uma maior aliança com os gestores federais. Com a criação da CGU (2003), ampliou-se a aliança com os órgãos de defesa do Estado (Polícia Federal e Ministério Público) para o combate à corrupção. Atualmente, tem-se intensificado a parceria com órgãos estaduais e municipais.

Quando Ronald iniciou sua fala, o Brasil era considerado a 7ª economia do mundo, possui 200 milhões de habitantes, tem uma constituição que está vigente há mais de um quarto de século e vive o estágio pleno da democracia com 6 eleições livres sequenciais. Com a evolução da população e o grande incremento no número de municípios, aumentou consideravelmente a dificuldade de fazer controle sobre políticas públicas.

Historicamente, Ronald ressaltou que o controle evoluiu a partir de três grandes perspectivas:

- Transição socioeconômica (1921–1966), marcada pela evolução da Contadoria Geral da República e dos estados e pela criação da Auditoria Geral do Estado da BA em 1966.
- Instabilidade democrática (1967–1993) — unificação das inspetorias na Secretaria Central de Controle Interno em 1979 — transformando-se em Secretaria do Tesouro Nacional em 1985 e criação de órgãos de controle interno em alguns estados (RJ, PB, AP, MS, MT, RO, ES).
- Consolidação democrática e institucional (1994–hoje) — período de criação da Secretaria Federal de Controle Interno e da Controladoria Geral da União. Estabelecimento dos controles internos nos demais estados, em algumas capitais e também em outros municípios.

Atualmente, a CGU atua em parceria com o CONACI na elaboração de um manual básico e em ações conjuntas para avaliação da execução de programas de governo.

“O maior problema do país não é a corrupção, e sim a incapacidade de gestão (que corresponde a 80% do problema).”

Em resposta aos questionamentos sobre a assimetria entre controle e gestão, Ronald incrementou sua fala informando que na Europa os órgãos de controle foram seguindo os atos da gestão, ao contrário do Brasil, onde os órgãos de controle foram promovendo ações, criando indicadores que seriam propostos aos gestores. Como agravante da assimetria, foi informado que o maior problema

do país não é a corrupção, e sim a incapacidade de gestão (que corresponde a 80% do problema), ou seja, observa-se aqui, mais uma vez que o controle não é só combate à corrupção, mas sim um conjunto de esforços para o aprimoramento da gestão. Soma-se a isso a importância de que o controle interno leve conhecimento à população, permitindo o controle social.

O controle interno na visão da Sociedade

(Dr. Gil Castello Branco, secretário-geral da ONG Contas Abertas).

A sociedade no acompanhamento da gestão pública

Primeiramente **Gil Castello Branco** elogiou a iniciativa de se incluir o controle social no evento, evidenciando sua importância para um eficiente controle da gestão no país. Em seguida, in-



formou da visibilidade da Organização não Governamental (ONG) Contas Abertas na imprensa, fruto do seu trabalho de divulgação e fiscalização dos gastos públicos, tendo sido citada em mais de 4 mil matérias e recebendo mais de 16 milhões de acesso em seu site. A ONG promove cursos de jornalismo investigativo e foi premiada em importantes eventos como o “Prêmios Esso e Faz Diferença” (O Globo) em 2007, pelo escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) “pelo importante trabalho de conscientização pública sobre *Prevenção e Combate à Corrupção*”, em 2008.

“*O número auditores por habitante no Brasil ainda está muito aquém do ideal.*”

“*O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal — SIAFI, criado em 1987 foi um instrumento importante de transparência no processo, indo muito além de um registro contábil.*”

“*A Lei Complementar 131/09 ainda convive com portais inexistentes ou com pouca transparência, a Lei de Acesso à Informação tem enfrentado muitas barreiras para regulamentação nos órgãos públicos e ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal esta perdendo força com a ausência de sanções aos municípios que não cumprem os dispositivos.*”

Gil Castello Branco destacou que o número auditores por habitante no Brasil ainda está muito aquém do ideal, se comparado a outros países: Holanda, Inglaterra e Canadá, por exemplo, possuem 1 auditor para até 1500 habitantes. Na América Latina, o Chile possui 1 auditor para cada 8.700 habitantes e a Argentina possui um auditor para cada 13.200 habitantes. No Brasil porém, esta relação é de 1/24.600. Tal dado, de acordo com o secretário, reforça a necessidade de presença do controle social na gestão pública brasileira.

Foram apresentadas diversas matérias de jornal a respeito de descobertas de atos de corrupção. Gil Castello Branco chamou a atenção que o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal — SIAFI, criado em 1987 foi um instrumento importante de transparência no processo, indo muito além de um registro contábil. Atualmente, após amplo desenvolvimento da legislação e instrumentos tecnológicos, enfatizou a possibilidade de detalhamento diário da despesa, permitindo uma multiplicidade de averiguações, como por exemplo, compras de itens indevidos (bebidas alcoólicas) ou mesmo recebimento equivocado de benefícios sociais (bolsa família) por parte de servidores e/ou políticos. Nesta linha, o portal da transparência do Governo Federal (www.portaldatransparencia.gov.br) foi citado como importante instrumento de controle social.

No que se refere à evolução da transparência na administração pública federal, o palestrante destacou que a criação do SIAFI (1987), dos sistemas de acompanhamento

do orçamento (1995), da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), criação dos Portais da Transparência da CGU e do Senado (2004), a Lei Complementar nº 131/09 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação (2011), constituiriam um arsenal jurídico quase perfeito, ainda carente de consolidação. A Lei Complementar 131/09 ainda convive com portais inexistentes ou com pouca transparência, a Lei de Acesso à Informação tem enfrentado muitas barreiras para regulamentação nos órgãos públicos e ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal esta perdendo força com a ausência de sanções aos municípios que não cumprem os dispositivos.

Uma atividade da ONG que ganhou ampla visibilidade foi a criação do Índice de Transparência. O Índice faz avaliação do conteúdo (atividades da execução do orçamento), serie histórica e frequência de atualização (extensão da base de dados e periodicidade de atualização) e usabilidade (navegabilidade, possibilidades de interação com os usuários, download, organização do conteúdo, auxílios visuais, etc.) dos portais de transparência dos órgãos. Os Estados com as melhores notas foram São Paulo (9,29) e Espírito Santo (8,73) — ambos da região Sudeste. Com as menores notas ficaram os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul — com 3,38 e 2,98, ambos da região Centro Oeste do país.

“*A população precisa ser mais mobilizada, uma vez que muitas das informações produzidas não são utilizadas.*”

Em resposta aos questionamentos a respeito da ausência de participação efetiva da população em audiências públicas, o palestrante reforçou que a população precisa ser mais mobilizada, uma vez que muitas das informações produzidas não são utilizadas. Apesar dos esforços empreendidos pela Controladoria Geral da União (CGU), a atuação do controle interno municipal ainda carece de fortalecimento.

Boas práticas de controle interno no Brasil — Casos ilustrativos das Controladorias Gerais dos Estados

Neste momento do evento o objetivo foi incrementar conhecimentos, compartilhar iniciativas e principalmente gerar ideias práticas para os órgãos de controle interno. Os exemplos apresentados foram divididos em dois grandes grupos: o grupo de experiências relacionadas ao combate à corrupção, onde foram apresentados projetos que propõem novos mecanismos, técnicas ou ferramentas que diminuam a corrupção e aumentem o fluxo de informação, e o grupo das experiências relacionadas ao aprimoramento da gestão, com projetos voltados para capacitação técnica, padronização de procedimentos ou mesmo controle de resultados.

Foram apresentadas experiências ilustrativas dos estados de Goiás, Pará, Santa Catarina, São Paulo, Piauí, Mato Grosso do Sul, Ceará e dos municípios de Belo Horizonte, São Paulo, Recife.

Experiências relacionadas ao combate à corrupção:

- *Controladoria Geral do Estado de Goiás — Mapeamento de riscos de corrupção* — o projeto tem por objetivo obter um panorama de onde estão localizados os riscos de corrupção.

Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas em uma secretaria de Estado tida como piloto. Como resultados foram obtidos o cálculo do indicador de risco de corrupção, cálculo da concentração dos riscos, identificação de problemas e proposição de informações.

- *Auditoria Geral do Estado do Pará — Sistema de Controle Preventivo — SICONP* — a experiência tem como objetivo reduzir as contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação. Desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica para diminuir o risco de corrupção, um software que monitora prévia e eletronicamente as contratações (publicação no Diário Oficial), assegurando a transparência das ações de governo referentes às dispensas e inexigibilidade de licitação. Como resultado, foi obtida uma redução das despesas com dispensa de licitação em 69,37%, equivalente a R\$ 1.036.482.215,00, em 4 anos.
- *Secretaria Especial de Prevenção à Corrupção de Belo Horizonte, Corregedoria Geral da Administração (SP) e Controladoria do Município de São Paulo — Compatibilidade patrimonial do agente público* — o objetivo do projeto é identificar agentes públicos com comportamentos na vida privada que possam indicar casos corrupção. Para isso, compara-se sua evolução patrimonial com os proventos que recebe. Um aliado importante e comum a estes projetos é o controle social. A publicação de salários, agora ressaltada pela Lei de Acesso à Informação também auxilia esta ferramenta.
- *Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina — Portal SCTransferências* — o projeto objetiva obter transparência da aplicação dos recursos das transferências voluntárias e das transferências de recursos ao setor privado. As informações disponibilizadas no Portal permitiram sobretudo a padronização de documentos e procedimentos, integração de sistemas e a fiscalização por parte da sociedade.
- *Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo — Prevenção à Corrupção no Setor da Saúde* — o projeto tem como objetivo prevenir atos de corrupção, transformando o servidor público da área da saúde em um agente de combate às irregularidades. Através

(Dr. Raphael Rodrigues Soré, Secretário-Executivo do CONACI — CGA/SP e Dr. Fellipe Andrade Mamede, 2º vice-presidente do CONACI e secretário municipal de Controle Interno de Maceió).



Seminário
**O controle interno
governamental no Brasil**
Velhos Desafios, Novas Perspectivas

de uma ampla campanha de conscientização e prevenção de desvios e da qualificação técnica dos servidores na área foi possível a identificação de irregularidades no dia a dia da administração pública, o que deu origem à elaboração de uma “Agenda de Compromissos para a Boa Governança”, que será publicada pela Imprensa oficial do estado de São Paulo.

Experiências relacionadas ao aprimoramento da Gestão

- *Controladoria—Geral do Estado do Piauí — Manual de orientação para execução e fiscalização de obras públicas* — o projeto objetiva orientar órgãos e entidades da Administração Pública que necessitem de apoio para a gestão de ações de infraestrutura. As orientações se relacionam aos aspectos legais ligados à licitação de obras públicas e as principais recomendações práticas para a correta contratação e fiscalização desses empreendimentos. Como resultado foi observada a melhora significativa no desempenho dos servidores ligados diretamente à execução dos contratos de obras, e também um maior índice de sucesso nas licitações realizadas, bem como no atingimento das metas que motivaram os programas implementados.
- *Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul — nova visão de controle interno* — o projeto visa de forma preventiva, a adoção de boas práticas no âmbito do poder executivo, promovendo encontros técnicos, edição de cartilhas, manuais, dentre outros.
- *Controladoria Geral do Estado de Goiás — Convenio de Cooperação Técnico Científico* — o projeto visa avaliar composições de serviços, custo de obras, adequação de projetos e especificações às normas técnicas de qualidade dos serviços prestados ao Estado de Goiás na área de infraestrutura. Para isso, aproveita o conhecimento científico produzido nos centros de pesquisa e universidades para a qualificação técnica dos trabalhos de controle interno.
- *Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo — Contratos de Serviços Terceirizados* — o projeto visa gerar economia em contratos terceirizados, monitorando-se diariamente os registros de novos contratos e apurando-se mensalmente os valores relativos à economia gerada, bem como monitora também o registro das empresas sancionadas pela administração pública estadual. Os resultados são a diminuição significativa da possibilidade de superfaturamento ou outras situações de risco, aumento da transparência dos processos e economia de R\$ 20 bilhões (de 1995 a 2013).
- *Controladoria Geral do Município de Recife/PE — auditoria de natureza operacional* — o projeto visa avaliar a gestão do Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares do Recife (PMPIC). Destaca-se o foco na gestão e responsabilidade gerencial. Como resultado tem-se a profissionalização da gestão, estabelecimento de gestão estratégica e valorização da aprendizagem coletiva.
- *Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará — Controle Interno Preventivo* — o projeto visa contribuir para aumentar a segurança administrativa na tomada de decisão e reduzir a ocorrência de desvio, tendo a metodologia de controle baseada no gerenciamento dos riscos. O projeto consiste numa moderna metodologia de controle baseada no gerenciamento dos riscos identificados nos processos organizacionais, com vistas à eficiência e regularidade da gestão. Tal mecanismo de controle é executado por meio do mapeamento, validação, implantação e monitoramento de processos, com foco em riscos. Este projeto encontra-se na fase inicial de implementação, porém almeja como resultados alcançar níveis satisfatórios de aderência aos pontos de controle preventivos implantados,

assegurando o alcance de objetivos e metas governamentais, bem como mitigar os riscos que afetam negativamente o processo de gestão e potencializar as oportunidades decorrentes de boas práticas observadas.

- *Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina — Controle de Óbitos* — o projeto é simples e visa verificar a ocorrência de pagamentos a pessoas já falecidas através de cruzamento mensal de dados do SISOBI e a folha de pagamento antes do seu fechamento. Em 2013 houve uma economia superior a R\$ 4 milhões.
- *Controladoria Geral do Município de Recife — Gerenciamento Matricial da despesa* — o projeto visa a racionalização de gastos, identificando os itens de gastos mais relevantes, as unidades em que ocorrem e os preços usualmente praticados. A metodologia utilizada é o ciclo PDCA. Elaboram-se memórias de cálculo das oportunidades de racionalização encontradas, em como se pactuam metas com os gestores dos órgãos e entidades priorizados. Apuram-se os ganhos e se identificam as causas de eventuais desvios de metas. São elaborados ainda planos de ações corretivas.
- *Controladoria Geral do Município de Recife — Sistema web Regularidade* — o objetivo do projeto é facilitar o monitoramento da regularidade jurídica, fiscal, econômico-financeira e administrativa do município, reduzindo o trabalho burocrático de conferência documental. Foi estabelecido um marco regulatório, identificação dos responsáveis, bem como o controle de prazos.

O Controle Interno na Experiência Internacional

A exposição da **Sharon** foi dividida em quatro seções, sendo a primeira, introdutória e com uma visão geral sobre controle interno, auditoria e suas diferentes definições e problemas de interpretação, a segunda parte compõe-se dos cenários de estudos de caso, a terceira expõe os princípios do aprendizado e a última apresenta ideias e questões.

(Dra. Sharon Hanson-Cooper, Especialista Internacional em Controles Internos e Auditoria Interna Governamental — CIPFA).



Framework modelo de Auditoria Interna

Ela expôs a definição de Controle Interno de acordo com a INTOSAI GOV 9100 Guidelines Public Sector Internal Control Standards, em que o Controle Interno é “um processo integrado, efetuado pela gestão da entidade, projetado para lidar com riscos e fornecer uma segurança razoável para os objetivos gerais da entidade sejam alcançados, tais como a execução coordenada, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações, cumprimento das leis, regulamentos e obrigações de prestação de contas e a salvaguarda dos recursos contra a perda, mau uso e dano”.

A auditoria interna por sua vez, tem três elementos principais: a avaliação e melhoria da gestão de riscos, controles internos e governança, e pode ser definida como uma garantia independente, objetiva, sendo uma atividade de consultoria destinada a agregar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela ajuda uma organização a alcançar seus objetivos através de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia da gestão de riscos, controle e processos de governança.

“No Brasil, a melhoria da governança pública é elemento-chave na agenda de reforma política do país, que visa tornar o governo mais eficiente, melhorando a sua prestação de contas, e prevenindo a corrupção.”

Sharon ressalta que o Controle interno e a auditoria interna contribuem para a governança. O seu bom funcionamento é importante, uma vez que os problemas são altamente divulgados na mídia, ampliando a percepção do problema, em detrimento das ferramentas para resolvê-lo — ter um plano prático para um controle interno efetivo pode ser uma garantia para gestores, dá habilidade para avaliar o progresso, beneficia a inovação e encoraja-a. Reforçou ainda que no Brasil, a melhoria da governança pública

é elemento-chave na agenda de reforma política do país, que visa tornar o governo mais eficiente, melhorando a sua prestação de contas, e prevenindo a corrupção. De acordo com a Sharon, no Brasil, os Controles Internos e a Auditoria Interna podem contribuir para a melhoria da governança nos seguintes pontos:

- Gestão do risco associado com a inovação na oferta de serviços públicos;
- Implementação de sistemas de Controle Interno baseadas no risco;
- Minimização do desperdício e aumento da eficácia;
- Promoção da transparência e do envolvimento da sociedade;
- Incorporação de elevados padrões de conduta;
- Melhoria da integridade da contratação pública.

Estudos de casos

O objetivo com a exposição dos estudos de caso foi trazer questões que são comuns, obtendo uma base comparativa e contrastando análises. Os casos apresentados são considerados híbridos, uma vez que envolvem outros países e contextos díspares.

O primeiro caso foi baseado em reformas do continente africano, face à necessidade iminente de um modelo eficiente de exploração de recursos naturais. O desenvolvimento não teve suporte específico, somando-se a isso a questão financeira bastante complexa. Internamente o continente estava imerso em vários problemas, as reformas foram menos efetivas e não foram integradas em um processo de reforma mais amplo, carecendo de sequencia de atividades.

O estudo foi feito com base na análise documental, contato com profissionais, comentários baseados na web, reuniões com ONGs e grupos comunitários. O projeto visava fortalecer o controle interno do setor público e para isso foram estabelecidas três atividades chave: capacitação de auditores internos, capacitação institucional, melhoria de impacto da função de auditoria.

O ponto fraco da experiência foi a desconexão entre a gestão de alto nível dos objetivos e componentes que foram estipulados, uma vez que não estava clara a definição das metas. Programas grandiosos como este necessitam de maior apoio dos tomadores de decisão. A metodologia de auditoria não foi bem desenvolvida, se resumindo a manuais, sem oferecer disciplina e esclarecimento dos métodos utilizados. A maturidade dos auditores também pesou no processo, bem como os indicadores de desempenho que não eram os apropriados. Os Comitês de Auditoria Interna não progrediram.

Somado a isso faltava ainda a revisão das leis, bem como não havia revisão metodológica de acordo com padrões internacionais. Outro ponto fraco foi o não estabelecimento de um órgão único para administrar as finanças, optando-se pelas inspeções externas — com isso os auditores trabalham de forma individual, e isto se agrava em países que não são desenvolvidos.

“ Que deve-se caminhar para a descentralização, com uma abordagem baseada em riscos — não se deve parar o processo em caso de insucesso e sim deve-se entender e adaptar ao cenário. ”

Questionada sobre o problema da instabilidade dos países e a dificuldade de implementar projetos de longo prazo, a palestrante ressaltou que problemas culturais são normais em governos em mudança, exigindo realismo a respeito do que pode ser alcançado. Acrescentou que deve-se caminhar para a descentralização, com uma abordagem baseada em riscos — não se deve parar o processo em caso de insucesso e sim deve-se entender e adaptar ao cenário (no caso

dos países africanos, o conflito armado é o pior cenário e impossibilita as intervenções).

O segundo caso está relacionado às reformas empreendidas na região dos Balcãs. O projeto abrangeu 12 regiões, contando com uma população de 3 milhões de pessoas (sendo 450.000 na capital). O objetivo era definir e introduzir um conceito moderno de controle interno das finanças públicas, incluindo uma função de auditoria interna moderna, em conformidade com a União Europeia e as normas internacionais, capaz de responder e atender às necessidades de um Estado democrático.

O Controle Público Financeiro Interno foi o “o mapa do caminho”. Foi feita uma análise situacional completa, sendo projetada e implementada a primeira fase do projeto. O projeto começou com re-

formas no controle interno e auditoria interna e modernização dos conceitos — a descentralização é uma característica importante neste cenário, uma vez que historicamente leva a perda de recursos.

A experiência foi ancorada em três atividades: desenvolvimento do quadro político e legal (estabelecendo uma ponte entre o jurídico com a parte operacional), reforço das capacidades institucionais e reforço e desenvolvimento da gestão de recursos humanos. O foco era a matriz de riscos, com a existência de um Comitê Diretivo.

“
A importância do apoio governamental para o processo de reforma do controle interno e auditoria interna é essencial, e paralelo a isso, as organizações precisam estar de acordo com os propósitos complexos do governo.”

Das atividades que deram certo destacam-se o desenvolvimento do papel de política de alto nível, os manuais produzidos, a técnica da auditoria piloto, os estágios e estudos práticos. Como desafios, destacam-se os projetos de curto prazo, a perda de pessoal chave (para ter capacitação é importante não tirar pessoas da área administrativa do governo) e o desenvolvimento de habilidades.

Em relação aos casos apresentados, Sharon destacou que as abordagens devem variar de acordo com o local. A importância do apoio

governamental para o processo de reforma do controle interno e auditoria interna é essencial, e paralelo a isso, as organizações precisam estar de acordo com os propósitos complexos do governo.

Ferramentas para aumentar a eficácia dos controles internos governamentais

Após a exposição dos estudos de caso a palestrante destacou os fatores importantes em ambiente de controle interno: existência de vontade política, um Ministério da Fazenda forte (ou órgão equivalente), definição clara das políticas e estruturas efetivas de accountability.

Nos casos apresentados (que são de longo prazo) pode-se dividi-los em algumas fases: controle financeiro, governança, riscos, processos de melhoria. A aceitação das mudanças leva tempo, e o processo é sempre afetado pelo governo, pelo país e pelas mudanças na administração. A introdução de novos conceitos sempre enfrenta dificuldades para mudar mentalidade das pessoas — a estruturação de um glossário da terminologia de controle interno para os auditores entenderem os princípios facilitaria bastante este processo. Sharon ressaltou que a reforma é contínua e orgânica, sendo que os ambientes não são estáticos.

A palestrante chamou a atenção para o fato de se identificar como o Controle Interno se encaixa dentro das estruturas organizacionais e de gestão de uma entidade e cultura, sendo importante ainda mapear as práticas profissionais que permitem atividades de controle eficazes.

A independência do auditor é vista como algo muito importante, porém os Comitês de Auditoria tiveram dificuldades para funcionarem bem — é essencial deslocar-se de conformidade para a abordagem baseada no risco. A produção anual de relatórios de desempenho e os re-

“Qualquer reforma a ser implantada precisa de adaptação constante. As parcerias externas são fundamentais. A defasagem entre lei e práticas estabelecidas não deve ser ignorada.”

latórios de auditoria são elementos importantes neste processo de consolidação do controle interno.

Encerrando sua fala, a palestrante ressaltou que qualquer reforma a ser implantada precisa de adaptação constante. As parcerias externas são fundamentais. A defasagem entre lei e práticas estabelecidas não deve ser ignorada.

O Controle Interno na Argentina



(Dr. Daniel Gustavo Reposo, controlador geral da Controladoria Geral da Nação da Argentina).

processos permitiu o controle concomitante — foi necessário sistematizar, identificar ambiente de controle e elaborar matriz de risco, que passou a ser a diretriz do plano anual — cada aspecto é sistematizado em base de dados de acordo com impacto (alto/baixo). Foi criado o Comitê de

“É responsabilidade do governo o fortalecimento do controle, dar condições para efetiva-lo.”

Daniel Reposo, na sua apresentação, notou que é responsabilidade do governo o fortalecimento do controle, dar condições para efetiva-lo. O controle na Argentina na década de 90 cumpria um papel básico, o país estava em processo de privatização, fornecendo concessões políticas a todos os organismos. O país era composto por diferentes províncias, e todas possuíam seus órgãos de controle. O controle externo estava nas mãos do Congresso, a Auditoria Geral da União. A Sindicância passou a direcionar o controle interno, priorizando o modelo de controle preventivo. Em 1993 ocorreu a reforma, passou-se a controlar processos. Estabeleceram-se as Normas de Controle Interno — tais normas foram as primeiras a serem aplicadas depois da reunião da INTOSAI.

A conta única administrativa pelo Ministério da Economia viabilizou o orçamento e exigiu que organizações tivessem planificações estratégicas. O controle dos processos permitiu o controle concomitante — foi necessário sistematizar, identificar ambiente de controle e elaborar matriz de risco, que passou a ser a diretriz do plano anual — cada aspecto é sistematizado em base de dados de acordo com impacto (alto/baixo). Foi criado o Comitê de Controle e Gestão de Risco. O programa de fortalecimento através do Comitê permite a ação corretiva e gera pacto, fazendo com que a unidade faça o acompanhamento dos riscos.

Daniel Reposo destacou que nos processos de auditoria é importante visualizar o “ho-

“Nos processos de auditoria é importante visualizar o ‘horizonte’, o histórico de políticas públicas.”

“Deve haver relação entre gestão e prestação de contas, uma vez que atrás do trabalho de um burocrata está o direito de um cidadão.”

rizonte”, o histórico de políticas públicas. Muitas políticas não impactam na cidadania — neste aspecto, os indicadores de gestão permitem ver avanço desta política pública. Ressaltou que deve haver relação entre gestão e prestação de contas, uma vez que atrás do trabalho de um burocrata está o direito de um cidadão — os servidores públicos precisam ter consciência de que os cidadãos precisam do estado. Destacou ainda a importância da autocritica para ter plano estratégico — “o primeiro a se envolver no controle é o titular da organização, que tem a responsabilidade de sistematizar problemas”.

A Argentina sofreu momentos de crise, que geraram desfalques importantes. Em 2001, o país alcançou níveis de pobreza extremos e uma profunda paralisia produtiva. A partir de 2003 o Estado teve que adotar algumas medidas paliativas, gerando direitos. Havia um grande problema da jurisdição de competência — boa parte do dinheiro solicitado para uma determinada política, não ia para a política final — isso exige um trabalho conjunto dentro do plano estratégico.

Atualmente o país possui uma Rede Federal de Controle Público. No Decreto 38/2014, a presidente Cristina Fernandez reconhece a Rede Federal de Controle Público como instrumento de integração federal e de ordenamento territorial. Com isso o governo se torna um conhecedor de realidade, realizando trabalho em conjunto com a auditoria, com visão nas pessoas. O acompanhamento de programas é feito pelos 6 ministérios (Ministério do Desenvolvimento Social, Agricultura, Criação de Animais Domésticos e Pesca, Educação, Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, Saúde e Trabalho, Emprego e Seguridade Social). O palestrante destacou que o trabalho burocrata, de sempre preparar o mesmo relatório, acaba perdendo validade — o importante é gerar novidades, observar normas estudadas por outros países.

O plano de trabalho deve incluir todos os interessados na política, envolvendo universidades, centros sociais e até vilas não urbanizadas. Um exemplo foi o Programa de Moradia Digna que incluía cidades como Larioja (onde as temperaturas são muito altas no verão) e Santa Cruz, que é uma região muito fria. O conhecimento da realidade local faz toda diferença, pois permitiu diferenciar o tamanho da casa e o material a ser utilizado, por exemplo.

“É necessário integrar a gerência e o titular do controle interno, controlando a qualidade do processo e visualizando impactos para a melhoria contínua.”

Finalizando, o palestrante ressaltou que o monitoramento das políticas serve para perceber que sozinho não se faz nada — é necessário integrar a gerência e o titular do controle interno, controlando a qualidade do processo e visualizando impactos para a melhoria contínua. Destacou ainda que para identificar deficiências, “tem que olhar no espelho”, e que “colocar-se no lugar do outro é trabalhar com transparência, participação”.

O Controle Interno no México

Juan Carlos Duran, na sua palestra, apresentou a organização e estrutura do modelo de Controle Interno e auditoria Interna no México no nível Federal e subnacional. No México cada área possui a sua estrutura de controle interno. Todo recurso federal pode ser monitorado, existindo esquemas de controle, que são todos revisados pela auditoria superior da federação. O controle é levado para aspectos voltados para melhoria de processos.

A Secretaria de Função Pública teve sua formalização no artigo 37 da lei Orgânica da Administração Pública Federal, tendo como função coordenar o sistema de controle e avaliação do governo, expedir normas que regulem os instrumentos e procedimentos de controle da Administração Pública Federal e vigiar o cumprimento das normas de controle e fiscalização. A Secretaria verifica como está o governo, não apenas “dá o dinheiro”, mas assessora sua destinação.

A unidade de auditoria governamental (ligada ao Governo Federal) verifica se os gastos foram cumpridos. A Unidade de Operação Regional verifica se os municípios melhoraram a qualidade da população menos favorecida. A Secretaria de Programas Sociais fiscaliza e verifica as políticas. Com isso a Secretaria de Função Pública desenvolveu um sistema realista, partindo-se do pressuposto que não é possível se autocontrolar — o sistema pode ser considerado preventivo e corretivo, partindo-se do entendimento de que o que não pode ser medido não pode dar resultado.

Em 2003 o país enfrentou um grande problema com as obras públicas. As atividades se resumiam à mera auditoria, não havia um acompanhamento das atividades. Faltava conhecimento local, principalmente sobre os riscos do cumprimento de metas e objetivos. A partir disso, foi desenvolvida a matriz de riscos, que levou ao desenvolvimento do sistema de controle preventivo

(Dr. Juan Carlos Hernandez Duran, coordenador da Unidade de Controle da Gestão Pública do México).



“Do sistema de controle preventivo baseado no fato de que todos os programas de auditoria devem estar aplicados em uma investigação prévia fundamentada em riscos.”

baseado no fato de que todos os programas de auditoria devem estar aplicados em uma investigação prévia fundamentada em riscos.

As informações são classificadas de acordo com o risco, sendo que o catálogo contém 254 critérios específicos. Cada item ou programa chave tem seus próprios critérios, não sendo permitido o uso de critérios inexistentes.

A unidade de Controle da Gestão Pública teve sua atuação regulamentada pelo art. 25 do Regimento da Secretaria de Função Pública, tendo como objetivos estabelecer e coordenar o sistema de controle interno e avaliação governamental; estabelecer políticas e estratégias para o fortalecimento do controle interno e metodologias para administração de riscos.

Em 2006 foram estabelecidas as Normas Gerais de Controle Interno, que apesar dos avanços representados, ainda careciam de objetividade e de mecanismos de avaliação. A partir de 2010 foram estabelecidas as “Disposições e Manual Administrativo de Aplicação Geral em Matéria de Controle Interno”, que inova ao estabelecer os níveis de responsabilidade e o processo de administração de riscos. Também foi priorizada a aplicação das melhores práticas, conforme atualizações

do COSO e dos resultados das auditorias. O apoio do Banco Mundial foi crucial para a contratação de consultorias para o desenvolvimento de ferramentas, capacitação de recursos humanos e desenvolvimento de um sistema de TI para automatizar os processos.

“A partir de 2010 foram estabelecidas as “Disposições e Manual Administrativo de Aplicação Geral em Matéria de Controle Interno.”

O palestrante destacou os itens necessários para a consolidação do Controle Interno: pesquisa sobre Controle Interno, estabelecimento de um padrão de controle, a criação de um Comitê de Controle Interno e o desenvolvimento da infraestrutura necessária.

“O apoio do Banco Mundial foi crucial para a contratação de consultorias para o desenvolvimento de ferramentas, capacitação de recursos humanos e desenvolvimento de um sistema de TI para automatizar os processos.”

Como principais conquistas Juan Carlos destacou a sensibilização para o controle, com a capacitação das pessoas — não apenas aquelas envolvidas diretamente no controle, mas as demais que se relacionam de alguma forma com a área, visando sempre mantê-las orientadas para cumprimento de metas e objetivos, satisfazendo as necessidades do cidadão, e também a prioridade dada ao autocontrole

e aos controles preventivos. O posicionamento do controle interno nas instituições como uma ferramenta de gestão, por sua vez, é tido como elemento chave do processo.

“*A independência do controle interno é importante para manter princípios e tornar a gestão pública orientada para o cidadão.*”

Questionado sobre o conflito existente entre o que o Estado deve fazer e os interesses legítimos dos governantes eleitos, Juan Carlos destacou a necessidade de responsabilização dos políticos no sentido de prestação de contas e comprometimento com as metas e objetivos. A independência do controle interno é importante para manter princípios e

tornar a gestão pública orientada para o cidadão.

A importância dos Controles Internos na visão do Banco Mundial

Joseph Kizito destacou o sonho do Banco Mundial: um dia haver um mundo sem pobreza, com prosperidade compartilhada, livre de corrupção, e com amplo acesso aos serviços. Para atingir seu objetivo macro, o Banco Mundial auxilia os países no desenvolvimento de serviços básicos, criação de empregos e construção de infraestrutura.

O Controle Interno é importante para atingir os objetivos e não funciona fora do contexto dos países. Joseph lembrou que o Brasil é um país que precisa da ajuda do setor privado para ter recursos para investir — isto torna necessário que o governo mostre credibilidade. Neste contexto, é evidente a importância de haver um bom ambiente de controle interno que garanta o alcance dos objetivos delineados e que permita a efetiva gestão financeira no país, essencial para a boa governança e crescimento econômico.

(Dr. Joseph Kizito, Especialista Principal de Gerenciamento Financeiro da América Latina e Dra. Manuela Adl, Gerente do Departamento de Desembolso das Regiões América Latina, Sul da Ásia e Este da Ásia e do Pacífico do Banco Mundial).



“ O sonho do Banco Mundial: um dia haver um mundo sem pobreza, com prosperidade compartilhada, livre de corrupção, e com amplo acesso aos serviços. ”

“ É evidente a importância de haver um bom ambiente de controle interno que garanta o alcance dos objetivos delineados e que permita a efetiva gestão financeira no país, essencial para a boa governança e crescimento econômico. ”

“ A transparência somada à accountability e à participação do cidadão dão maior credibilidade aos governos. ”

- Troca de experiências e de conhecimentos;
- Tradução de materiais do IIA;
- Modernização das sistemas de TI;
- Implementação de normas de auditoria interna.

Joseph destacou também que para se atingir a eficácia do Controle Interno deve-se atentar para a cobertura e qualidade da função de controle interno, a frequência e distribuição de relatórios e o grau de resposta da administração às recomendações de auditoria interna. O desenvolvimento em paralelo com as normas internacionais ajudam os países a adotarem as melhores práticas, dotando-as de credibilidade, com indicadores básicos e bem definidos para monitorarem o governo de forma satisfatória.

A gerente de Desembolso do Banco Mundial, **Manuela Adl**, por sua vez, destacou que o Banco Mundial se assemelha a um governo, no sentido em que tenta aprimorar seus procedimentos, principalmente operando para padrões externos de auditoria. Ressaltou ainda, que o Banco

Joseph se utiliza de três palavras para esclarecer o papel do controle interno neste processo: hindsght (avaliação retrospectiva — cumprimento com controles internos), insight (avaliação introspectiva — melhorias dos processos de gestão) e foresight (visão do futuro — gestão dos riscos) — neste contexto, depreende-se que a transparência somada à accountability e à participação do cidadão dão maior credibilidade aos governos.

Foram expostas algumas experiências do Banco no fomento ao controle interno dos países, como o caso de Bihar (Índia), as reformas da Indonésia e a implementação do COSO no México (experiência explicitada pela própria Secretária de Função Pública do país). Em todas, é visível o importante apoio do Banco Mundial no tocante à definição de responsabilidades, capacitação dos recursos humanos, e padronização de procedimentos.

Joseph listou possíveis ações a serem apoiadas pelo Banco para o aprimoramento do Controle Interno no país:

- Estabelecimento de um mecanismo de monitoramento;
- Diagnóstico atualizado;
- Capacitação;

“ Para que o controle se institucionalize e seja efetivo, é importante a existência de um orçamento transparente e processos de despesas públicas com linhas claras de prestação de contas. ”

“ O controle deve-se basear no risco em todos os níveis, concentrando também na eficiência e não apenas no cumprimento do processo. ”

tem buscado continuamente a melhoria da eficiência no tocante ao Controle Interno. Sempre revendo suas políticas e processos, tem-se trabalhado no sentido de interligar o controle interno com a eficiência e a eficácia, identificando os elementos chave para reduzir burocracia, ligando os riscos ao controle e construindo uma plataforma tecnológica.

Para que o controle se institucionalize e seja efetivo, é importante a existência de um orçamento transparente e processos de despesas públicas com linhas claras de prestação de contas. Além disso, as leis, regulamentos e políticas devem ser bastante claras, sendo o pessoal qualificado e treinado. O controle deve-se basear no risco em todos os níveis, concentrando também na eficiência e não apenas no cumprimento do processo.



(Manuela Adl; Daniel Reposo; Roberto Amoras; Felipe Mamede; Gustavo Ungaro; Maria João Kaizeler; Juan Carlos Durán; Joseph Kizito; Eduardo França).

Iniciativas para parceria com o Banco

Neste espaço, após a contextualização sobre o Controle Interno no Brasil, o conhecimento de algumas experiências internacionais, este é o momento do evento em que os participantes propõem ideias, passíveis de se tornarem iniciativas e terem apoio do Banco Mundial. As ideias foram divididas em três grandes eixos: Diagnóstico, Sistemas de Infraestrutura e Capacitação.

Eixo 1: Diagnóstico

1. Estruturação dos procedimentos de revisão pelos pares;
2. Consultoria para estabelecimento de modelo de Controle Interno;
3. Tradução das normas internacionais (INTOSAI);
4. Padronização dos estudos da lei nº 12.846 — lei anticorrupção;
5. Estabelecimento de estratégias de mediação entre controle e gestão;
6. Diagnóstico da transparência e do acesso à informação no Brasil;
7. Marco de medição de desempenho das controladorias.



Eixo 2: Sistemas de Infraestrutura

- Integração entre os sistemas existentes mediante plataforma única WEB envolvendo as 4 macro funções;
- Construção de um sistema modular de controle interno;
- desenvolvimento de ferramentas para acompanhamento, fiscalização de obras.

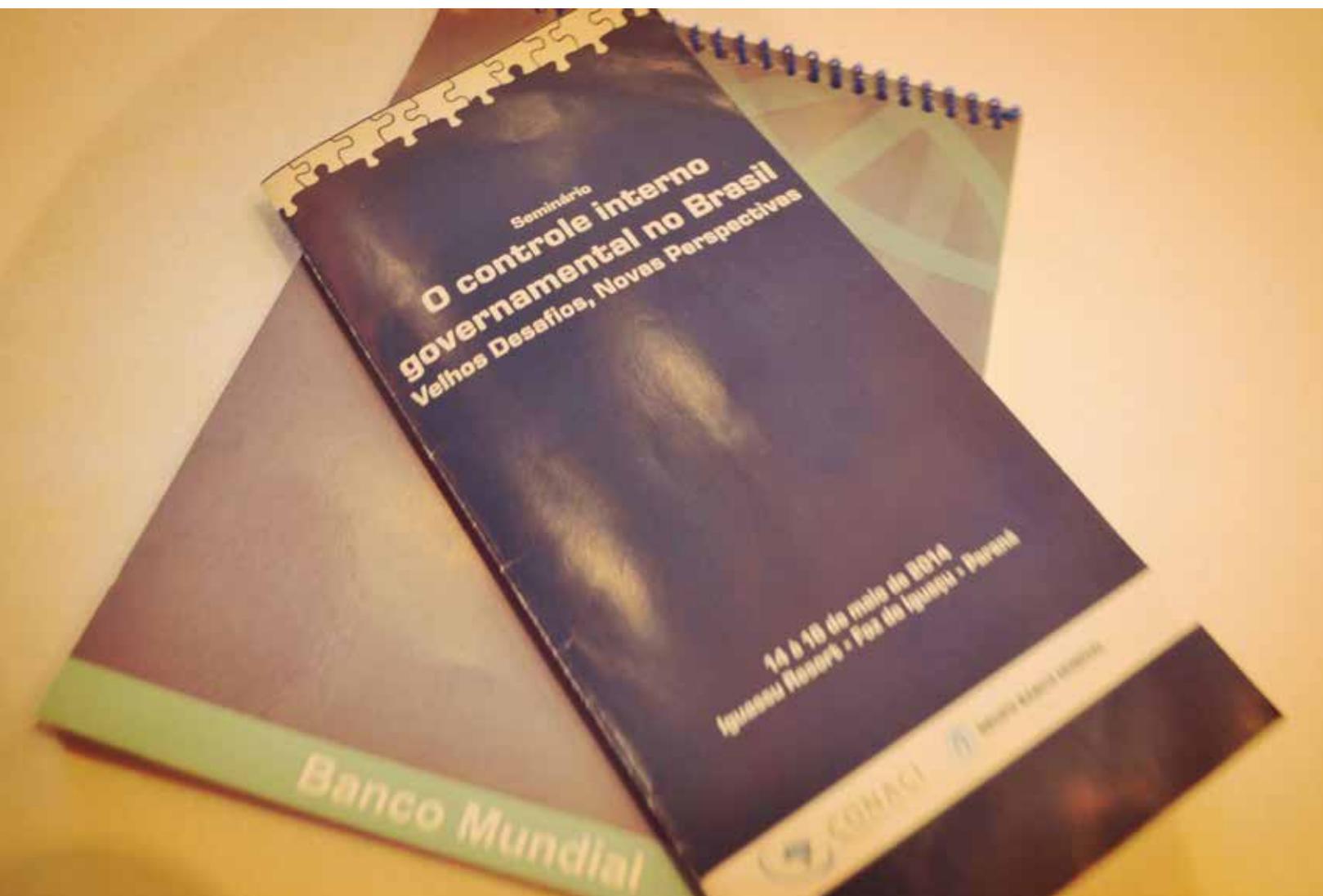
Eixo 3: Capacitação

- Conexão com o resultado do eixo diagnóstico;
- Capacitação no sentido de consultoria e inovação buscando aumentar atuação dos auditores na melhoria da gestão e torna-los mais abertos a novas experiências;
- Constituição de novo grupo de trabalho do CONACI-Banco Mundial para concretização de projetos de interação.

Encerramento

Durante três dias, autoridades e especialistas no assunto, do Brasil e do exterior, compartilharam informações relevantes, apresentaram casos bem sucedidos, e discutiram sobre o panorama atual dos controles internos. O Brasil tem apresentado vários avanços na área de controle interno, substancialmente no aparato legal, que tem disciplinado a temática do controle em sua perspectiva ampla: controle externo, controle interno e controle societal.

Como resultados imediatos do encontro obteve-se a “Carta de Foz do Iguaçu” documento que sugere a construção de uma linha de financiamento para fomentar a efetivação de processos integrados de gestão pública, enfatizando a parceria com o Banco Mundial, no sentido de modernizar o Controle Interno brasileiro, ampliando-se a capacidade da governança dos órgãos e entidades, e a constituição de um grupo de trabalho para interagir com o Banco Mundial para a concretização de projetos de interação. A curto e médio prazo almeja-se a replicação dos casos de sucesso apresentados no seminário, bem como a consolidação da parceria com o Banco Mundial. O grupo de trabalho formado foi composto por representantes do Espírito Santo, Santa Catarina, Governo do Distrito Federal, São Paulo, Ceará, Piauí e Fortaleza.



Apêndices

Carta de Foz do Iguaçu



Carta de Foz do Iguaçu

O Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI, representando os órgãos de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de Capitais, utiliza-se da presente carta para registrar o fato histórico vivido pelo controle interno brasileiro com a realização do Seminário "O Controle Interno Governamental no Brasil: Velhos Desafios, Novas Perspectivas", promovido pelo Banco Mundial, nos dias 14, 15 e 16 de maio de 2014, em Foz do Iguaçu/PR.

Conforme amplamente debatido, durante os três dias do seminário, o Brasil dispõe de significativa experiência em controle interno e auditoria dos recursos públicos. Ademais, verifica-se a existência de um moderno arcabouço legal, no âmbito da responsabilidade fiscal, da transparência, do acesso à informação, do combate à corrupção e da aderência aos padrões internacionais de governança pública.

De outra parte, a estrutura dos órgãos de controle interno vem passando por um processo de evolução, com a criação de carreiras próprias, de órgãos melhor organizados e aparelhados para a adequada aplicação do novo marco legislativo do controle interno, no sentido de assegurar a efetividade da aplicação dos recursos públicos e a consequente melhoria na oferta de serviços à população.

Entretanto, a federação brasileira ainda enfrenta sérios desafios para transpor o subdesenvolvimento e cumprir, adequadamente, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, para construir uma sociedade livre, justa, solidária, capaz de reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o acesso universal dos cidadãos aos serviços públicos essenciais, a exemplo de educação, saúde, segurança e justiça.

Nesse contexto, o início do século XXI tem sido marcado por uma preocupação reinante, cuja bandeira principal é o fortalecimento do controle interno, utilizando, para isto, meios tecnológicos e metodologia que permitam um acompanhamento sistemático da realização da despesa, sem se descuidar da receita e do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais. Tudo isto, com vistas a uma utilização eficiente e transparente dos recursos públicos e uma gestão de qualidade.

Portanto, integração, uniformidade e padronização foram termos que permearam todo o encontro, tendo-se identificado a necessidade de construção de uma mesma base de atuação. Nesse sentido, o CONACI vem, perante o Banco Mundial, propor uma parceria para investimento na modernização dos controles internos, visando a ampliação da capacidade de governança dos órgãos e entidades que tem a seu cargo a tarefa de orientação, acompanhamento e proteção da integridade dos recursos públicos.

Assim, a implantação da referida proposta compreende um modelo integrado de atuação dos órgãos de controle interno do país, contemplando as macrofunções de Controladoria, Auditoria, Ouvidoria e Correição, capaz de efetivar o controle das funções de orçamento, finanças, contabilidade, gestão, transparência, sendo estímulo ao controle social da administração pública e prevenção da corrupção.

Para tanto, vimos sugerir que o Banco Mundial possa destinar uma parcela de seus recursos para tais ações de reestruturação e fortalecimento das atividades de controle interno e auditoria, instrumentos de ampliação da eficiência, da efetividade e da transparência na aplicação dos recursos públicos.

Órgãos de Controle Interno presentes:

Controladoria Geral do Estado do Acre - CGE/AC
Controladoria Geral do Estado de Alagoas - CGE/AL
Controladoria Geral do Estado do Amapá - CGE/AP
Auditoria Geral do Estado da Bahia - AGE/BA
Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Ceará - SCOG/CE
Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal - STC/DF
Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo - SECONT/ES
Controladoria Geral do Estado do Maranhão - CGE/MA
Auditoria Geral do Estado do Mato Grosso - AGE/MT
Auditoria Geral do Estado do Mato Grosso do Sul - AGE/MS
Auditoria Geral do Estado do Pará - AGE/PA
Controladoria Geral do Estado da Paraíba - CGE/PB
Controladoria Geral do Estado do Paraná - CGE/PR
Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco - SCGE/PE
Controladoria Geral do Estado do Piauí - CGE/PI
Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - AGE/RJ
Controladoria Geral do Estado de Rondônia - CGE/RO
Diretoria de Auditoria Geral de Santa Catarina - DIAG/SC
Corregedoria Geral da Administração - CGA/SP
Controladoria Geral do Estado de Sergipe - CGE/SE
Controladoria Geral do Estado de Tocantins - CGE/TO
Controladoria Geral da União - CGU
Controladoria Geral do Município - CGM/Belo Horizonte
Controladoria do Município - SMF/Curitiba
Secretaria Municipal de Controle Interno - SMCI/Maceió
Controladoria Geral do Município - CGM/Natal
Controladoria Geral do Município - CGM/Porto Velho
Controladoria Geral do Município - CGM/Recife
Controladoria Geral do Município - CGM/Rio de Janeiro
Controladoria Geral do Município - CGM/São Paulo

Foz do Iguaçu, 16 de maio de 2014.



GUSTAVO UNGARO

Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno
Presidente da Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo

Cobertura Mediática

- <http://www.cge.se.gov.br/index.php/noticias/3053-cge-s-do-brasil-propoem-modernizacao-do-controle-interno-ao-banco-mundial>
- <http://www.sef.sc.gov.br/noticias/fazenda-participa-de-semin%C3%A1rio-de-controle-interno-em-foz-do-igua%C3%A7u>
- <http://www.promad.adv.br/noticias/controladoria-se/237000/cge-s-do-brasil-propoem-modernizacao-do-controle-interno-ao-banco-mundial>
- <http://www.corregedoria.sp.gov.br/noticias/MostraNoti.asp?par=171>
- <http://www.clicksergipe.com.br/blog.asp?pagina=1&postagem=107116&tipo=cidade>
- <https://sindiauditoria.wordpress.com/2014/05/14/seminario-do-banco-mundial-discute-a-realidade-do-controle-interno-no-brasil/>
- <http://www.secont.es.gov.br/137-noticias-secont/374-secont-participa-de-seminario-promovido-pelo-banco-mundial>

Programação do evento

Dia 1		
Time	Tema	Palestrantes
09:00–10:00	Credenciamento.	
10:00–10:30	Abertura e visão/explicação do seminário	Maria João Kaizeler, Especialista em Gerenciamento Financeiro, Banco Mundial
10:30–12:00	Palestras de Abertura: O controle Interno no Brasil — situação atual e perspectivas futuras.	Gustavo Ungaro (Presidente do CONACI e Presidente da CGA/SP) Valdir Agapito Teixeira (Secretário Federal de Controle Interno CGU)
12:00–13:30	Almoço	
13:30–15:30	O Controle Interno na visão dos Auditores Externos: Situação percebida e sugestões de melhoria.	Antônio Alves de Carvalho Neto (Coordenador Acadêmico do PROAUDI TCU) Josué Lima de França (Conselheiro Substituto TCE/BA)
15:30–16:00	Coffee break	
16:00–18:00	Desenvolvimento Institucional e desempenho dos controles internos no Brasil. <ul style="list-style-type: none"> • Evolução institucional e desempenho dos controles internos estaduais; • A articulação entre os órgãos de controle interno e o foco nos resultados. 	Cecília Olivieri (Professora/USP) Ronald Balbe (Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle SFC/CGU)

Dia 2		
09:00–10:00	A sociedade no acompanhamento da gestão pública.	Gil Castello Branco (Secretário-Geral da Associação Contas Abertas)
10:00–10:30	Coffee break	
10:30–12:30	<p>Controle Interno na Prática: Casos ilustrativos das CGEs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ceará; • Goiás; • Mato Grosso do Sul; • Pará; • Piauí; • Rio Grande do Sul; • Santa Catarina; • São Paulo; • Belo Horizonte; • Recife. 	<p>Fellipe Mamede (2º Vice-Presidente do CONACI e Secretário Municipal de Controle Interno de Maceió/AL)</p> <p>Raphael Soré (Secretário-Executivo do CONACI — CGA/SP)</p>
12:30–14:00	Almoço	
14:00–16:00	<p>Framework Modelo de auditoria Interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandato e Autoridade, Legislação, Estrutura Organizacional, Normas e Procedimentos; • Contexto Regional; • Auditorias baseadas no risco; • Coordenação — Relação entre a função de AI e as SAI; • Treinamento e Desenvolvimento; • Exemplos Internacionais 	Sharon Hanson-Cooper (CIPFA — Especialista Internacional em Controles Internos e Auditoria Interna Governamental)
16:00–16:30	Coffee break	
16:30–18:00	Ferramentas para aumentar a eficácia dos Controles Internos Governamentais. Exemplos Internacionais.	Sharon Hanson-Cooper (CIPFA — Especialista Internacional em Controles Internos e Auditoria Interna Governamental)
18:00–20:00	Cocktail	
Dia 3		
09:00–11:00	<p>Experiências Internacionais e lições para o Brasil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Argentina; • México. 	<p>Daniel Gustavo Reposo (Controlador geral da Controladoria Geral da Nação da Argentina).</p> <p>Juan Carlos Hernandez Duran (Coordenador da Unidade de Controle da Gestão Pública do México)</p>
11:00–11:30	Coffee break	

Dia 3

11:30–12:30	A importância dos Controles Internos na visão do Banco Mundial.	Joseph Kizito (Especialista Principal de Gerenciamento Financeiro da América Latina) Manuela Adl (Gerente do Departamento de Desembolso das Regiões América Latina, Sul da Ásia e Este da Ásia e do Pacífico)
12:30–14:00	Almoço	
14:00–16:00	Discussão sobre iniciativas possíveis para inclusão numa parceria com o Banco.	Mediação CONACI e Banco Mundial
16:00–16:30	Coffee break	
16:30–17:00	Encerramento e Conclusões Finais.	

Lista de presença

NOME	INSTITUIÇÃO
Adinelson Alves da Silva	CGE/SE
Alexandre Dimas Martins Pereira	SCGE/PE
Altamiro Enésio Scopel	SECONT/ES
Andrea Andrade Lengruber	AGE/RJ
Andréa Costa de Arruda	SCGE/PE
Antonio Cesar Lins Cavalcanti	CGM/RJ
Antonio André Silva Rodrigues	SCGE/PE
Armando Sérgio Prado de Toledo	TCE/SP
Bruno Beltrame	CGA/SP
Carolina D. Cabral	
Cecília Olivieri	USP/SP
Celina Andrade D. Varela	CGE/PB
Cláudia Dias Nogueira	TCE/SP
Claudio Jose Mascarenhas Ferreira	AGE/BA
Cristiane Laura de Souza	AGE/MT
Cristina Maria Fortini e Silva	CGM/Belo Horizonte
Darcy Siqueira Albuquerque Júnior	CGE/PI
Denise de Fátima Queiroz Lopes	AGE/PA
Djalma Gomes Filgueira	CGM/RJ
Edgar Carneiro Machado Filho	CGE/PI

NOME	INSTITUIÇÃO
Edson Américo Manchini	CGE/AC
Emilio Sergio Oliveira dos Santos	CGE/AP
Elizabeth Ferraz Barros	CGE/MA
Eugenio Manoel da Silva Machado	AGE/RJ
Evandro Carlos Araújo Lima	CGE/MA
Fábio Henrique de Sousa Macêdo	CGM/Recife
Fellipe de Miranda Freitas Mamede	CGE/AL
Fernando Bocchi Barbalho	CGE/PR
Frederico Augusto Silva da Luz	DIAG/SC
Guaraci Campos Farias	CGE/AP
Guilherme Arruda Santos	CGE/PR
Gudmar Neves Rita	CGM/Porto Velho
Gustavo de Avellar Bramili	CGM/RJ
Gustavo Ungaro	CGA/SP
Izabel Christina de Alcantara Figueiredo Pimenta	AGE/RJ
João Castro Serra Filho	CGE/MA
José Dionisio Gomes da Silva	CGM/Natal
Josué Lima de França	TCE/BA
José Pedro Dias Leite	CGE/TO
Kelly Cristina de Oliveira Barbosa	SCOG/CE
Kristianne Marques Dias	AGE/MT
Larissa de Jesus Martins	USP/SP
Leonor Schrammel	CGE/RO
Leandro Luis dos Santos Dall'Olio	TCE/SP
Maria Fernanda de Moraes	CGM/Belo Horizonte
Maria Helena de Oliveira Costa	CGE/MA
Maria Ivonete Bezerra de Sá Thiebaut	SECONT/ES
Marco Antonio Dung Laginestra	TCE/SP
Marlon Carvalho Cambraia	SECOT/CE
Mauro Almeida Noleto	STC/DF
Maurício Ivonei da Rosa	CGE/TO
Mirian Tereza Machado Guerreiro de Freitas	AGE/BA
Paulo César Thiebaut	SECONT/ES
Paulo George Lopes Machado	AGE/PA
Raphael Soré	CGA/SP
Renato Yoshinobo Kuba	CGA/SP
Roberto Paulo Amoras	AGE/PA
Rodolfo Pereira Netto	SECONT/ES
Rogério Siqueira de Sá Nogueira	CGE/AM
Ronald Balbe	CGU

NOME	INSTITUIÇÃO
Rossana Guerra de Sousa	CGE/PB
Rosely Pereira Maia	AGE/MS
Sílvia Helena Correia Vidal	SCOG/CE
Sílvia Miralha de Araújo Ribeiro	AGE/PA
Sílvio Afonso do S. N. Filho	AGE/PA
Tatiana Silva da Cunha Pifer	AGE/MS
Valdir Agapito Teixeira	CGU
Victor Hugo de Souza Oliveira	CGE/SE
Walfecyr Gomes de Souza	CGE/AM
Wilfrido Tiradentes da Rocha Neto	SECOT/CE

