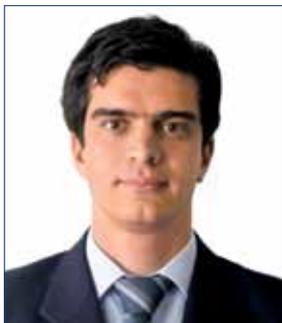


# Parcerias internacionais para aperfeiçoamento das Contas de Governo



**Davi Barreto**



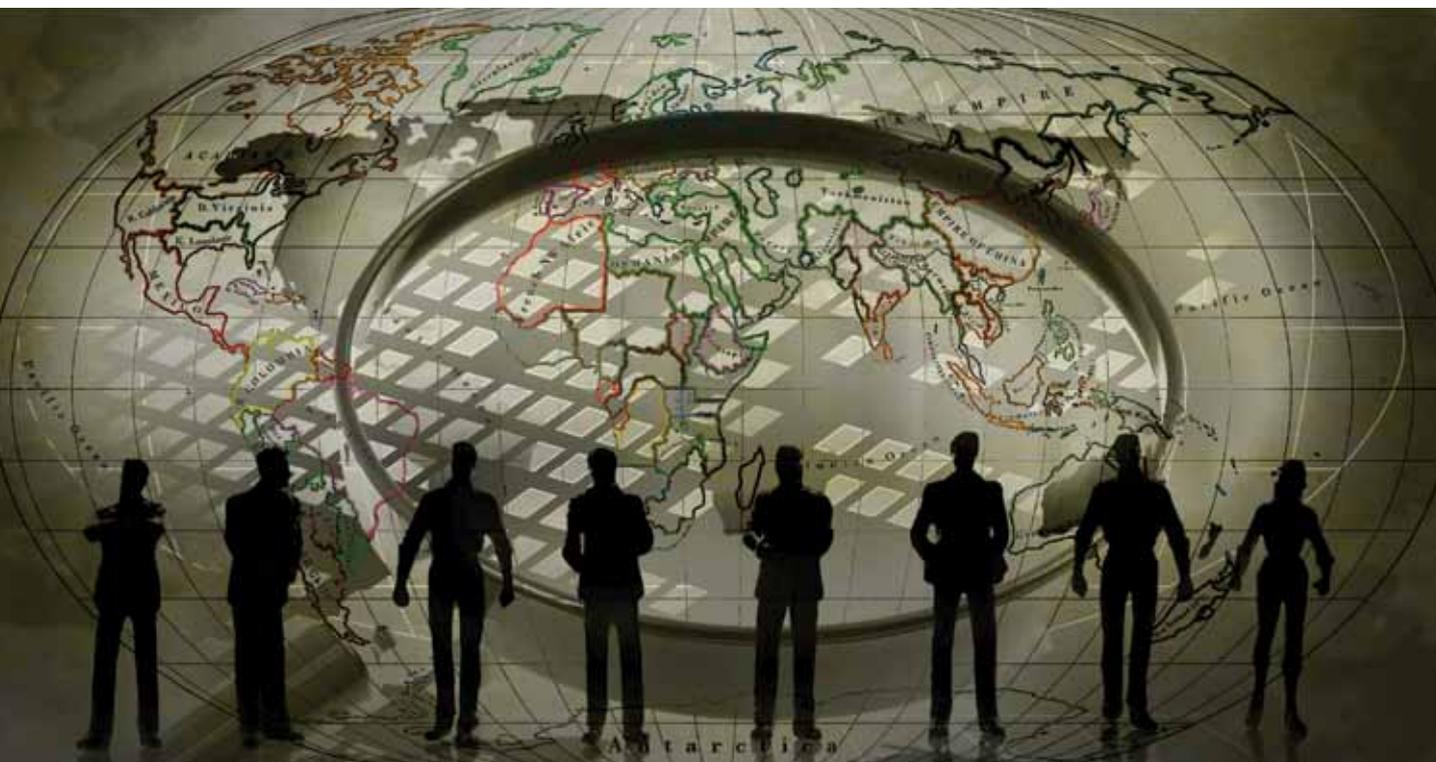
**Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra**

Os autores são servidores do Tribunal de Contas da União.

## 1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União tem, entre suas principais atribuições institucionais, o dever de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo acerca das Contas prestadas pelo Presidente da República, conforme determina o inciso I do art. 71 da Constituição Federal. Trata-se de etapa fundamental da governança da gestão pública brasileira, pois fornece os elementos técnicos necessários ao julgamento dessas Contas pelo Poder Legislativo.

O Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo, elaborado pelo TCU, propõe-se a trazer um diagnóstico abrangente e circunstanciado da atuação do governo em cada exercício. Dessa forma, o Tribunal analisa, entre outros temas, o desempenho da economia do país, a conformidade do processo orçamentário-fiscal, o resultado das ações estatais nas grandes áreas que compõem o gasto público (e.g. Previdência, Saúde, Educação, Infraestrutura, Meio Ambiente e Segurança Pública) e a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União.



Trata-se, portanto, de um escopo abrangente e desafiador – não é apenas uma opinião de auditoria financeira, tampouco o resultado de uma auditoria operacional em um programa específico. É a construção de uma visão sistêmica da atuação estatal, que busca fornecer, de forma ágil, tempestiva e clara, resposta às demandas do Parlamento e da sociedade.

Dessa forma, apesar de ser uma atribuição exercida pelo TCU há décadas, as Contas de Governo estão em processo contínuo de aperfeiçoamento no que tange ao conteúdo, à forma e aos processos internos de trabalho.

Atualmente, há dois projetos estruturantes em andamento que buscam aprimorar esse importante instrumento do controle externo: a Revisão de Pares (*peer review*) do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República e o Projeto de Auditoria Financeira.

O primeiro, realizado em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tem como objetivo principal fazer uma análise comparativa com outros países sobre o Relatório e Parecer

Prévio produzido pelo TCU, com o intuito de identificar melhores práticas e oportunidade para aumentar o impacto. O segundo, apoiado pelo Banco Mundial, busca fortalecer o processo de auditoria financeira das demonstrações contábeis consolidadas elaboradas pelo governo federal – peça chave na avaliação das Contas de Governo.

O TCU procura, com esses projetos, o aprimoramento do seu *modus operandi* mediante a ampliação do debate com diversas Entidades de Fiscalização Superior, organismos internacionais e segmentos da sociedade brasileira, fortalecendo o seu papel de controlador e fomentador do aperfeiçoamento da gestão governamental.

## 2. PROJETO DE FORTALECIMENTO DA AUDITORIA FINANCEIRA

Em 2011, o Tribunal de Contas da União assinou Acordo de Doação com o Banco Mundial com o objetivo de acelerar a capacidade institucional do Tribunal para emitir uma opinião de

**Tabela 1**

Comparação entre os projetos de Revisão de Pares (*peer review*) e de Auditoria Financeira

	Revisão de Pares ( <i>peer review</i> )	Projeto de Auditoria Financeira
Escopo	Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República (na qual as demonstrações contábeis consolidadas do governo federal são apresentadas)	Auditoria financeira das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal
Objetivo	Identificar recomendações para aumentar o impacto do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República com base em <ul style="list-style-type: none"> <li>• objetivo das Contas e do conteúdo do relatório;</li> <li>• fluxo de trabalho e mobilização de recursos para elaborar o relatório, e</li> <li>• divulgação e acompanhamento dos impactos do relatório.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapear processos de alto nível de contabilidade para produzir as demonstrações financeiras consolidadas do governo federal;</li> <li>• Analisar as lacunas entre a abordagem do TCU, as melhores práticas de auditoria financeira de EFS e as diretrizes da INTOSAI;</li> <li>• Desenvolver uma estratégia para fortalecer a capacidade do TCU em auditoria financeira.</li> </ul>
Ligação com padrões internacionais	Transparência Fiscal/Orçamentária <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTOSAI GOV</li> <li>• IMF Code of Good Practice on Fiscal Transparency</li> <li>• OECD Best Practices on Budget Transparency</li> <li>• OECD draft Principles of Open &amp; Inclusive Policy Making</li> </ul> Auditoria externa <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISSAI nível 1: <i>Founding principles</i></li> <li>• ISSAI nível 2: <i>Prerequisite for the functioning of SAI</i></li> <li>• ISSAI nível 3: <i>Fundamental auditing principles</i></li> </ul>	Auditoria externa <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISSAI nível 4: <i>Financial audit guidelines</i></li> </ul>
Envolvimento de outros países	Austrália, Canadá, Chile, China, França, Alemanha, México, Holanda, Portugal, África do Sul, Espanha, Reino Unido, EUA	5-6 países a serem confirmados
Cronograma	Agosto de 2011 a Outubro de 2012	2011 – 2014

Nota: ISSAI = International Standards of Supreme Audit Institution

auditoria sobre as demonstrações financeiras consolidadas do Governo Federal, mais conhecidas por Balanço Geral da União. O Acordo prevê uma doação de US\$ 250 mil, que deve ser utilizada durante os três anos de duração do projeto, iniciado em março de 2011 e com prazo final em março de 2014.

Essa parceria tem um potencial muito alto para o aprendizado organizacional e institucional, principalmente por meio da troca de experiências com organismos internacionais de referência e com instituições de controles similares ao TCU em outros países, as chamadas Entidades de Fiscalização Superior.

Nesse sentido, o Projeto de Fortalecimento da Auditoria Financeira tem como missão principal a adoção das Diretrizes de Auditoria Financeira emitidas pela Organizacional Internacional de Entidades de Fiscalização Superior – Intosai, em vigência desde 2011. Para tanto, vários diagnósticos estão sendo realizados, por meio da contratação de con-

sultores e da realização de *workshops*. Estes trabalhos estão sendo internalizados por meio de levantamentos, que são concluídos após apreciação do Tribunal.

Após um ano de execução do projeto, o primeiro passo já foi realizado, com a aplicação de um método novo de auditoria do Balanço Geral da União, no âmbito da apreciação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2011. Essa mudança ocorreu no planejamento, na execução e no relatório do trabalho.

Em termos de planejamento, os esforços da auditoria foram direcionados para áreas materialmente relevantes no âmbito das finanças federais, tais como: dívida federal, participações societárias e passivo atuarial. Nesse sentido, de um total de R\$ 10 trilhões de reais em ativos, passivos, receitas e despesas, há a necessidade de abarcar uma amostra representativa dessa população a fim de formar uma opinião sobre a confiabilidade geral do Balanço Geral da União.

Além disso, outro critério relevante utilizado no planejamento foi o risco de distorção contábil, ou seja, a probabilidade de ocorrência de erro ou fraude no Sistema de Contabilidade Federal. Assim, a partir de uma avaliação prévia de controles internos e desses riscos, devem ser selecionadas contas e unidades do governo que apresentem maior risco de ocorrência de erros e fraudes contábeis e que tenham um alto impacto sobre a credibilidade das finanças federais.

Na execução e no relatório da auditoria do Balanço Geral da União também foram aplicadas novas técnicas como ponto de partida para a adoção das Diretrizes de Auditoria Financeira da Intosai. Na execução, foram aplicados procedimentos novos, que, por sua vez, resultaram em ressalvas inéditas ao Balanço Geral da União. Neste ano, essas ressalvas foram conceituadas segundo o que estabelecem as normas internacionais, tendo como requisitos para a caracterização de uma ressalva a relevância material e efeitos generalizados. Destaca-se, ainda, que o formato do relatório foi totalmente ajustado para o que exige as diretrizes da Intosai.

Essas alterações no modelo de auditoria serão graduais e, ao final, após a internalização institucional dos requisitos das Diretrizes de Auditoria Financeira, será apresentado ao plenário do Tribunal uma estratégia para a adoção integral dessas diretrizes. Essa estratégia detalhará quais as alternativas organizacionais para que o Tribunal tenha condições de adotar integralmente as Diretrizes de Auditoria Financeira no menor prazo possível.

No processo de elaboração dessa estratégia, o projeto prevê o aprendizado com boas práticas internacionais de auditoria financeira no setor público, que é um instrumento de fiscalização governamental típico de países de língua inglesa, que, por sua vez, adotam o modelo institucional de Auditorias Gerais. Todavia, há

um movimento de adoção desse instrumento também em Tribunais de Contas, tendo como dois bons exemplos o Tribunal de Contas Europeu e a Corte de Contas da França.

Assim, nessa etapa do projeto será possível conhecer os métodos mais adequados de auditoria financeira em Entidades de Fiscalização Superior que sejam consideradas casos de sucesso, e, além disso, haverá um debate pouco explorado sobre o relacionamento entre os diversos instrumentos de fiscalização governamental, em especial, a integração entre auditorias financeira e de conformidade, a separação conceitual entre auditoria e investigação financeira, bem como a reflexão sobre a integração institucional desses instrumentos, de tal modo que sejam considerados etapas de um macroprocesso de fiscalização da gestão das finanças públicas, culminando no julgamento das contas de administradores públicos.



Diante disso, a parceria com o Banco Mundial está na vanguarda da inovação do controle externo não só no Brasil, mas também no mundo. Há diversos benefícios institucionais para o Tribunal, tais como: aumento do nível de segurança do Tribunal na emissão de uma opinião sobre a confiabilidade dos registros contábeis do Governo Federal, reconhecimento externo de profissionalismo, incremento na credibilidade institucional e fortalecimento da cultura de auditoria.

Além disso, há também benefícios para o próprio Governo, que será incentivado a fortalecer os seus controles internos e a gestão de riscos, permitindo um nível de governança que afete positivamente os três grandes objetivos da gestão orçamentária: disciplina fiscal, eficiência alocativa e eficiência operacional. Ademais, o salto de credibilidade internacional decorrente de uma opinião de auditoria conforme normas internacionais fornecerá mais capacidade para obtenção de financiamentos e captação de investimentos.

Por fim, quanto maior o esforço de fiscalização sobre a confiabilidade dos números do Governo, maior será o nível de confiança da sociedade de que eles representam a verdade dos fatos, tendo em vista que a assimetria de informação entre usuários e produtores das informações deve ser cada vez mais minizada pela auditoria financeira. Com isso, o risco de fuga de investidores internacionais deve ser reduzido e, portanto, também deve ser minimizada a probabilidade de ocorrência de uma crise fiscal em razão de perda de credibilidade.

### **3. PROJETO DE REVISÃO DE PARES (PEER REVIEW) DO RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO**

O Tribunal de Contas da União firmou acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para

a realização de estudo comparativo (*peer review*) sobre o processo de elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo.

Este trabalho irá comparar os processos do TCU aos de Entidades de Fiscalização Superior (EFS) de outros países, com o objetivo de identificar melhores práticas e oportunidades de aperfeiçoamento no processo de elaboração, divulgação e acompanhamento das Contas de Governo. Dessa forma, o estudo elaborado pela OCDE busca avaliar

- o escopo e o conteúdo do Relatório sobre as Contas do Governo, bem como a seleção e o planejamento de tópicos específicos, com base na avaliação de risco e na resposta às demandas do seu público alvo;
- o fluxo de trabalho para coletar e analisar informações consolidadas, como etapa do processo de elaboração do Relatório sobre as Contas do Governo, incluindo a participação de outras unidades técnicas do TCU, das unidades jurisdicionadas e do Controle Interno do Executivo Federal e
- o mecanismo de comunicação, monitoramento e avaliação de impacto do Relatório sobre as Contas do Governo da República, dando atenção ao impacto sobre as políticas públicas e diferentes usuários finais (e.g. o Legislativo, o Executivo e cidadãos).

O projeto em pauta é uma inovação no âmbito da comunidade de EFS, habituada a revisões de pares feitas exclusivamente por estas instituições. Tradicionalmente, um país avalia o processo de trabalho do outro, trazendo uma visão aprofundada, mas unilateral, que

não necessariamente proporcionará a comparabilidade desejada para um produto tão abrangente e tão particular como as Contas de Governo.

O modelo proposto pelo TCU-OCDE é inovador, pois busca a análise feita por uma entidade altamente técnica, independente e que conta com amplo *networking* – além das instituições governamentais dos 34 países membros, a OCDE tem acesso a dados e a funcionários-chave da estrutura burocrática de países observadores, permitindo assim uma ampla base de comparação e de experiências que podem ser compartilhadas.

Adicionalmente, a discussão não fica restrita a Entidades de Fiscalização Superior e incorpora a visão de órgãos do executivo e do legislativo relacionados ao processo de orçamento e governança pública, bem como de especialistas e estudiosos dessas áreas.

Assim, espera-se que esse projeto não somente permita o aperfeiçoamento do trabalho do TCU com adoção de melhores práticas e

padrões internacionais, mas também a construção de uma visão contemporânea e dinâmica do papel das instituições de controle externo no processo de accountability e governança pública, gerando frutos ao Brasil e à comunidade internacional.

#### 4. CONCLUSÃO

A missão do TCU é desafiadora, principalmente no âmbito das Contas de Governo – um extenso trabalho que envolve grande parte de seu corpo técnico e gera grandes impactos para a sociedade brasileira. O Tribunal enfrenta esse desafio ao longo do tempo, construindo um corpo técnico e uma estrutura institucional de reconhecida excelência e independência.

Os projetos aqui descritos são apenas mais uma contribuição para um processo contínuo de autoconhecimento e aperfeiçoamento, que começou há muitos anos e ainda se estenderá por muitos outros.

