

No continuado esforço de manter e aprimorar a qualidade das auditorias realizadas pelo TCU, têm sido aprovados inúmeros PAs, para as mais diversas áreas a serem auditadas.

Tais normas fixam os critérios, as ações e as formas de verificações no curso das atividades de auditorias, justamente aplicáveis às respectivas áreas, tornando dessa maneira, com um grau de segurança adequado, mais fácil e eficaz o cumprimento dos trabalhos de campo pelos profissionais do controle externo.

Essa, aliás, a recomendação expressa da Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores):

"As EFSs devem adotar diretrizes e procedimentos para preparar manuais, guias e instruções para a execução das auditorias." (*cf. Normas de Auditoria da Intosai, Outubro de 1992*).

Merece, portanto, cada vez mais, a reconfirmação dos principais conceitos já formulados a respeito de Procedimento de Auditoria:

- "É o conjunto de verificações técnicas destinadas a reunir dados e provas que possibilitem ao auditor formar juízo sobre o trabalho realizado, de acordo com os objetivos da auditoria" (*Portaria IGF/MF n° 92, de 19/03/75*).
- "Conjunto dos métodos e técnicas de auditoria previstos num programa de auditoria, que permitem garantir uma ordem cronológica e racional das ações a empreender" (*Glossário de Termos Técnicos de Auditoria, publicado no União de 03/04/92*).
- "Conjunto de verificações e averiguações previstas num programa de auditoria, que permite obter e analisar as informações necessárias à formulação da opinião do auditor." (*Portaria n° 63/TCU, de 27/02/96*).
- "Ações ou medidas específicas adotadas ao se coletar a documentação da auditoria em determinadas circunstâncias" (*Glossário do Escritório de Auditoria Geral do Canadá*).

A cada dia, as Instituições de Controle estão implantando e investindo mais em sistemas de informação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades governamentais, sendo o melhor dos estágios aquele em que a EFS busca a efetiva implementação das recomendações feitas nas auditorias.

1. Secretário-Geral de Controle Externo do TCU, no biênio 97/98.

Vários fatores devem estimular a permanente e constante utilização dos PAs:

- possibilita reunir melhores conhecimentos e provas mais eficientes;
- permite ao profissional/auditor emitir uma opinião mais segura sobre a área ou atividade auditada;
- contribui para manter os trabalhos dentro dos objetivos originalmente traçados;
- prevê todas as possibilidades de erro;
- permite garantir uma ordem cronológica e racional das ações a empreender; e
- facilita obter e analisar as informações necessárias à formulação da opinião do profissional que realizar a auditoria.

Com efeito, também é uma forma de a moderna auditoria pública contribuir para as mudanças benéficas das organizações públicas e sugerir medidas consideradas apropriadas para corrigir áreas-problema e melhorar operações.

Neste ponto, considera-se importante apresentar o resumo dos principais PAs concebidos e aprovados pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) no biênio 1997-1998.

PA nº 01 - Convênio (Portaria nº 20/98)

Os convênios firmados entre Órgãos da Administração Federal e entes das esferas estadual ou municipal, ou ainda entidades privadas, constituem-se num importante instrumento para a execução de projetos e atividades de interesse social vinculadas a áreas como saúde, educação, assistência social, cultura e habitação, entre outras. A sistemática já consagrada, baseada nas etapas de solicitação, celebração, execução e prestação de contas, tem-se revelado bastante simples, o que, além de conferir ao processo a agilidade necessária, favorece o estabelecimento de procedimentos padronizados de acompanhamento, tanto pelos órgãos concedentes quanto pelos sistemas de controle interno e externo.

A grande quantidade de processos de tomada de contas especial, referentes a convênios, encaminhada ao Tribunal a cada ano demonstra claramente a necessidade de aperfeiçoamento da sistemática de controle do referido instrumento, bem como a prioridade que deve ser dada ao tema. Consciente do caráter pedagógico que também integra a sua missão, o TCU editou o manual "Convênios - Principais Informações para Estados e Municípios", destinado a fornecer aos gestores de recursos federais as orientações necessárias para que os recursos repassados cumpram efetivamente o seu papel social, e para que as prestações de contas sejam elaboradas corretamente. Dada a repercussão alcançada por esse compêndio, espera-se que os convênios venham a ser administrados com mais qualidade, o que deverá facilitar a ação do Controle.

PA n° 02 - Sistemas (Portaria n° 24/97)

A informatização crescente reclama especial atenção dos órgãos de controle, uma vez que necessária se faz a avaliação da segurança dos relatórios e informações produzidos via processamento eletrônico de dados.

Essa espécie de fiscalização exige do profissional que a executa o emprego de técnicas de auditoria propriamente dita e de conhecimentos de informática. O PA aprovado objetiva constituir-se num instrumento que minimize tal exigência, porquanto consolida os principais conceitos e procedimentos indispensáveis à execução da auditoria de sistemas.

Oferece, ainda, um roteiro básico para avaliação de todos os componentes, físicos e organizacionais, integrantes da estrutura de informática do órgão auditado, tais como controles gerenciais, segurança física e lógica, entrada, processamento e saída de dados, redes de comunicação, desenvolvimento de sistemas e planejamento de contingências.

PA n° 03 - Licitações, Dispensas e Inexigibilidades (Portaria n° 69/98)

A importância da fiscalização na área em epígrafe, dada a materialidade dos valores envolvidos, justifica, sem sombra de dúvida, a extensão e o detalhamento apresentado neste PA. Com efeito, o montante dos empenhos liquidados relativos a licitações atingiu a cifra, nada desprezível, de 12,2 bilhões de reais em 1997, incluídos os casos de dispensa e inexigibilidade.

Outro cômputo importante obtido dos empenhos liquidados no ano de 1997 corroborou a necessidade da fiscalização e controle na área de licitações: os empenhos advindos dos processos de dispensa e inexigibilidade atingiram a marca dos 5,6 bilhões de reais, bastante próximos dos 6,6 bilhões de reais correspondentes às demais modalidades (concurso, convite, tomada de preços e concorrência).

Posto que a Lei de Licitações, pelos princípios básicos que a norteiam, define as situações de dispensa e inexigibilidade como exceções à regra geral, impende salientar que os valores acima mencionados não se mostram, a princípio, condizentes com esse espírito. Deve-se, portanto, concentrar a maior atenção possível na análise dessas situações, as quais são tratadas, no roteiro de verificações, em tópicos específicos.

PA n° 05 - Pessoal (Portaria n° 25/97)

O PA oferece um roteiro básico de verificações aplicáveis à matéria, com especial ênfase às questões relacionadas aos benefícios e à remuneração do servidor público, numa tentativa de padronizar e uniformizar as fiscalizações na área. O PA apresenta também o inovador Roteiro de Auditoria de Pessoal utilizando o SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos da Administração Pública Federal), que tem como objetivos a descrição dos procedimentos necessários

em uma auditoria de pessoal utilizando os recursos proporcionados por aquele sistema computacional e o oferecimento de noções sobre o uso do extrator de dados e do Access como ferramentas de auditoria.

Além disso, as possíveis falhas ou irregularidades são listadas de acordo com os códigos de ocorrência do Sistema de Apoio ao Planejamento de Auditoria - SPA, de forma a viabilizar, num futuro próximo, a elaboração de relatórios de auditoria informatizados.

PA n° 06 - Obras Públicas (Portaria n° 07/98)

A elaboração desse PA veio ao encontro do crescimento da demanda numa área que se afigura como uma das que mais são contempladas com recursos da União.

É importante ressaltar que essa espécie de fiscalização exige do profissional que a executa, ao mesmo tempo, o emprego de técnicas de auditoria propriamente dita e de conhecimentos de obras. O PA objetiva constituir-se num instrumento que minimize tal exigência, na medida em que abrange os principais conceitos e procedimentos necessários à sua execução, enfocando especialmente aqueles aspectos que se afiguram como os principais causadores de problemas comuns em obras públicas.

PA n° 07 - Imóveis (Portaria n° 32/98)

Segundo recente publicação, a Secretaria de Patrimônio da União - SPU estima em cerca de 3,5 milhões o total de imóveis pertencentes à União, incluindo terrenos de marinha e marginais, praias, ilhas oceânicas e costeiras, terras devolutas, terras tradicionalmente ocupadas por indígenas entre outros, embora somente 500.000 imóveis encontrem-se devidamente cadastrados nos sistemas informatizados do Governo. No entanto, encontra-se em desenvolvimento, no âmbito da Administração Pública Federal, o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), mediante o qual pretende-se ter cadastrada, até o ano 2001, a totalidade dos imóveis de propriedade da União.

O patrimônio da União, representado pelos bens imóveis e contabilizado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, já significava, em dezembro de 1997, cerca de R\$ 83 bilhões. O controle desses imóveis, portanto, seja quanto ao correto uso dos mesmos, incluído o controle sobre as receitas daí advindas, seja quanto à sua guarda e segurança, justifica-se em grande parte pela grandeza dos números que representam.

PA n° 08 - Propaganda e Publicidade (Portaria n° 40/98)

Trata-se de um tema de grande importância dada a materialidade dos recursos destinados pela Administração a campanhas de propaganda, publicidade e divulgação. É fundamental, portanto, que o profissional encarregado de executar fis-

calização nessa área conheça as suas peculiaridades, bem como a legislação aplicável.

O PA objetiva constituir-se num roteiro que facilite esse trabalho, dando a quem o utilizar orientações valiosas acerca das principais impropriedades comuns nas licitações e contratações relacionadas com o tema. Os procedimentos priorizam as verificações a serem empreendidas nos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo Federal - SICOM, haja vista que a maior parte dos recursos destinados pela Administração Pública Federal a campanhas de publicidade encontra-se na órbita daquela esfera de governo.

PA nº 09 - Unidades sediadas no exterior (Portaria nº 41/98)

A gestão das unidades de órgãos e entidades da administração pública sediadas no exterior apresenta características peculiares. Além de terem atribuições próprias, intrinsecamente relacionadas ao fato de se localizarem fora do Brasil, elas se situam em um ambiente em que língua, moeda, legislação e costumes são, no mais das vezes, muito diferentes daquelas com que se está acostumado a lidar no País. Daí a necessidade de receberem um tratamento diferenciado, seja por parte da Sede, de quem recebem suporte e a quem se reportam, seja por parte do Controle Externo, responsável por fiscalizar a aplicação dos escassos recursos públicos.

Desde alguns anos o Tribunal vem realizando auditorias nas unidades do MRE e nas dependências do Banco do Brasil sediadas no exterior, sempre sob a coordenação dos respectivos Relatores. Ao longo desse período, uma significativa experiência foi acumulada, resultando em uma série de determinações e recomendações visando aprimorar a gestão e o bom uso dos recursos à disposição dessas entidades. No intuito de sistematizar essa experiência acumulada, permitindo que futuras equipes de auditoria venham a realizar trabalhos mais completos e padronizados, elaborou-se, então, PA próprio.

PA nº 10 - Admissões cadastradas no SISAC (Portaria nº 60/98)

Sensível às evoluções tecnológicas, cada vez mais presentes e mutáveis, o TCU vem envidando esforços no sentido de tornar a análise dos atos de admissões mais ágil e menos distante da geração do ato. A Administração Pública vem ampliando a utilização de sistemas informatizados para melhor exercer sua função de controle, haja vista os sistemas SIAFI, SIAPE, SIDOR, entre tantos outros, o que torna necessária a interligação entre esses vários sistemas, objetivando obter maior consistência nas informações prestadas ao Tribunal de Contas da União.

O art. 20 da Instrução Normativa nº 16/97 prevê que "o registro dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões será efetivado a partir de processos formalizados em virtude de auditorias realizadas nos órgãos de Controle Interno", tornando necessária, assim, a elaboração de ferra-

mentas de trabalho que atendam às peculiaridades dessa nova forma de atuação em auditorias.

Com esse objetivo foi elaborado roteiro de análise das admissões cadastradas no sistema SISAC, que se constitui em orientação às auditorias a serem realizadas nos órgãos de Controle Interno da Administração Pública Federal, Autarquias, Fundações Públicas e Entidades da Administração Indireta Federal com vistas a se propor a legalidade ou ilegalidade desses mesmos atos.

PA n° 11 - Aposentadorias (Portaria n° 63/98)

A citada Instrução Normativa n° 16/97, que dispõe sobre o envio de informações relativas aos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões ao Tribunal de Contas da União, para fins de apreciação da legalidade e registro, motivou a edição deste PA, no sentido de operacionalizar e dar plena efetividade às determinações contidas nessa IN.

O PA -11 tem, pois, como objetivo geral fornecer um roteiro aplicável ao exame dos atos de concessão de aposentadorias concedidas por todos os órgãos da Administração Federal, que se submetem ao controle do TCU.

PA n° 12 - Pensão Civil (Portaria n° 66/98)

Da mesma forma, por força da Instrução Normativa n° 16/97, o sistema que passa a receber as informações concernentes aos atos sujeitos a registro é o SISAC (Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões), que serve de canal de comunicação entre os órgãos de Controle Interno e o TCU.

O PA pretende ser um roteiro para a análise das pensões civis cadastradas no sistema SISAC, realizadas nos órgãos da Administração Pública Federal, Autarquias e Fundações Públicas, bem como das pensões encaminhadas ao Tribunal ainda pelos processos convencionais.