



RELATÓRIO DE VIAGEM

DADOS DO EVENTO

DATA DE INÍCIO	DATA DE TÉRMINO	NOME DO EVENTO	CIDADE/PAÍS
21 de março de 2019	11 de julho de 2019	GAO International Auditor Fellowship Program	Brasília/DF

RESUMO DO EVENTO

ENTIDADE ORGANIZADORA	PROCESSO	PARTICIPANTES
Government Accountability Office	023.352/2018-3	Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

JUSTIFICATIVA (RESUMO)

O programa de intercâmbio do GAO completou 40 anos de existência em 2019. Ao longo desse período mais de 600 auditores de mais de 100 Entidades de Fiscalização Superior (EFS) participaram. O TCU tem participado desde 1982, porém, com maior frequência a partir da década de 1990.

Em 2019, o programa abrangeu 640 horas de aulas, visitas externas, reuniões técnicas e preparação do paper. O principal tópico é auditoria operacional, que responde por mais da metade do programa. Além disso, há um programa abrangente sobre liderança, organização e funcionamento do GAO e aulas pontuais sobre os demais instrumentos de fiscalização, que incluem auditoria financeira, auditoria forense, investigação, representações contra licitações e pagamentos indevidos.

Além das aulas, há reuniões técnicas com dirigentes do GAO e um conjunto de visitas a outras instituições, como o Congresso dos EUA, a Comissão de Ética do Governo Federal, o Pentágono e as Nações Unidas. Em alguns casos essas visitas ocorreram de forma estruturada, com a realização de conferências e com palestrantes das instituições visitadas. Foi o caso do Banco Mundial e da Controladoria da Cidade de Nova York. Também teve uma conferência sobre gestão das finanças federais, organizada pelo GAO e órgãos equivalentes aos órgãos centrais de finanças, orçamento e gestão de pessoas do Governo Federal dos EUA.

Chama atenção a grande quantidade de pessoas envolvidas no programa. Mais de 300 servidores do GAO contribuem direta ou indiretamente, o que representa 10% da sua força de trabalho. Esse número abrange instrutores, orientadores, coordenadores e "sponsors" (servidores voluntários que ajudam os participantes a se ambientarem em Washington DC). A hospitalidade é uma marca registrada do programa.

RELATO

Sobre o GAO

O GAO foi criado em 1921 como um órgão com forte vocação para o controle da contabilidade do Governo Federal. Porém, nas últimas décadas mudou radicalmente sua missão e atualmente tem mandato de fiscalização amplo e variado, de forma semelhante ao TCU. O GAO é uma das Entidades de Fiscalização mais parecidas com o TCU, em razão das características nacionais e institucionais dos EUA, incluindo a extensão territorial, o tamanho da população, o estado federado e a variedade de mandatos de fiscalização.

O Controlador Geral do GAO tem mandato de 15 anos e é escolhido pelo Presidente dos EUA a partir de lista tríplice enviada por comissão do Congresso dos EUA por lideranças do Senado e da Câmara. O atual Controlador Geral é o primeiro originário da carreira do GAO, iniciou seu mandato há aproximadamente 10 anos.

Em termos de organização, o GAO possui estruturas estratégicas semelhantes ao TCU, como Segecex, Segedam e unidades integrantes da Segepres. O GAO possui um Comitê Estratégico liderado pelo Controlador Geral e pelos equivalentes ao Segecex e Segedam, além do Conselheiro Geral da área Jurídica. Esse setor jurídico possui 10 conselheiros com competências específicas, que abrangem, pelo menos: decidir sobre representações contra licitações, dar suporte jurídico às equipes de auditoria e prestar assessoria jurídica à administração do GAO. Para cumprir essa missão, esse setor possui aproximadamente 200 advogados especializados.

No âmbito da “Segecex” do GAO, há 15 departamentos equivalentes a Secretarias de Controle Externo (Secex). Algumas com abrangência transversal e outras temáticas. As unidades transversais tratam de temas como: 1) licitações e contratos (incluindo obras e defesa), 2) tecnologia da informação, 3) análise de dados, 4) auditoria financeira, 5) auditoria forense e investigação, 6) macroavaliação (orçamento, pessoal e governança) e 7) métodos e pesquisa aplicada. Já as unidades temáticas abrangem: 1) saúde, 2) educação, trabalho e previdência, 3) defesa nacional, 4) segurança pública e justiça, 5) infraestrutura, 6) mercado financeiro, 7) comércio internacional, 8) recursos naturais e meio ambiente.

Além disso, o GAO possui 11 unidades regionais que representam quase um terço da sua força de trabalho. As unidades possuem equipes especializadas em uma das 15 Secex sediadas em Washington DC. A distribuição das unidades regionais leva em consideração a presença do Governo Federal entre os 50 estados americanos, o que inclui recursos orçamentários, número de servidores federais e quantidade de imóveis federais. No GAO, tanto na sede quanto nas regionais, o teletrabalho é a regra. Mais de 90% dos servidores utiliza em alguma intensidade, mesmo que apenas um dia por mês.

Em relação à gestão de pessoas, o GAO possui aproximadamente 3000 servidores, sendo mais de 90% nos objetivos finalísticos da instituição. Há cargos específicos que estão alinhados às necessidades institucionais. O cargo principal é de analista/auditor, mas também há especialistas (atuários, economistas, peritos contadores, matemáticos, etc), advogados, investigadores, analistas de comunicação e um cargo administrativo. Em termos de carreira do auditor, o nível 1 é o de entrada. O nível 2 é o auditor senior. O nível 3 corresponde ao cargo de diretor na Segecex. Acima desse nível, há uma carreira executiva com seleção específica para cargos de secretários-gerais (Chief Operating Officer – COO e Chief Financial Officer - CFO), para os 15 secretários e seus secretários adjuntos. Em relação aos processos de auditoria e seus resultados, o GAO tem um processo semelhante, mas com detalhes interessantes, como, por exemplo, o fato da etapa de relatório ser denominada “elaboração do produto” e a etapa de resultados ser amplamente divulgada a partir de painel de monitoramento do estágio de implementação das recomendações. Em 2018, o GAO concluiu 633 auditorias, apresentou 1650 novas recomendações, alcançou índice de implementação de recomendações de anos anteriores próximo de 80%, que geraram um retorno de 75 bilhões de dólares, que representam 124 dólares para cada dólar investido no GAO. Além disso, de 2600 representações contra licitações analisadas pelo GAO, 600 foram tratadas no mérito em menos de 100 dias e as demais não passaram da admissibilidade em prazo muito inferior a esse.

Sobre o projeto de auditoria financeira

O principal produto do intercâmbio é um texto estratégico que serve de base para a documentação e comunicação de estudo realizado durante o intercâmbio. Em regra, esse texto compara uma prática no GAO e no país de origem do participante.

O auditor Tiago Dutra desenvolveu um estudo sobre a eficiência e a efetividade da norma que instituiu a auditoria financeira de instituições do Governo Federal dos EUA em 1990, no intuito de identificar riscos e oportunidades à atual estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU, aprovada pelo Acórdão 3608/2014.

O trabalho concluiu que a auditoria financeira nos EUA foi efetiva, pois assegurar a divulgação de informações financeiras úteis, confiáveis e tempestivas. Das 24 agências federais mais relevantes, por abrangerem mais de 95% do orçamento federal, atualmente 21 têm uma opinião de auditoria sem ressalvas. Isso representa 83% das despesas federal e 69% do patrimônio do Governo Federal. As demonstrações financeiras são divulgadas em 45 dias. Além disso, as informações financeiras permitem mensurar custos futuros para avaliar sustentabilidade, custos de oportunidade para avaliar prioridades e a relação custo e benefício para avaliar eficiência de programas e agências federais.

Além disso, o estudo também concluiu que a auditoria financeira federal é eficiente, pois tem um custo inferior a 0,01% do orçamento das agências auditadas e consomem valor inferior a 10% do orçamento dos órgãos de controle externo e interno do Governo Federal. Nos EUA, o GAO é responsável pela auditoria das demonstrações consolidadas, da Receita Federal, da dívida federal e de regulares de mercado. Os órgãos de auditoria interna são

os principais responsáveis por auditar demonstrações contábeis individuais de agências federais, porém, a lei autoriza a contratação de firmas de auditoria independente, o que atualmente reflete a regra no modelo americano.

Por fim, o trabalho também aborda a questão da frustração de expectativas relacionada à opinião de auditoria financeira e o conseqüente surgimento de relatos adicionais sobre conformidade financeira de atos de gestão e estimativa de pagamentos indevidos no Governo Federal, que em 2018 chegou a 150 bilhões de dólares, aproximadamente 4% do orçamento federal.

ENCAMINHAMENTOS POSSÍVEIS, NO ÂMBITO DO TCU, DECORRENTES DESTA AÇÃO

Encaminhamentos decorrentes do projeto

- 1) Modernização da Instrução Normativa que trata do processo de contas anuais, para aumentar a integração entre contas de governo e contas anuais de ministérios materialmente relevantes, bem como a integração entre entidades certificadoras de contas (TCU, CGU e empresas de auditoria independente)
- 2) Atualização da estratégia de fortalecimento da auditoria financeira, para concentrar esforços em ministérios materialmente relevantes e aumentar o nível de segurança obtido
- 3) Integração da auditoria financeira e das fiscalizações contínuas anuais de conformidade de benefícios sociais e da folha de pagamento, no intuito de estimar pagamentos indevidos e avaliar o impacto nas demonstrações contábeis
- 4) Centralização da auditoria financeira em uma única Unidade Técnica, para assegurar harmonia metodológica na supervisão e nos produtos decorrentes.
- 5) Proposição ao Governo e ao Congresso Nacional de demonstrativo de sustentabilidade fiscal, com projeções de longo prazo de receitas e despesas
- 6) Proposição ao Congresso Nacional de atualização da Lei 4320/1964, para adotar boas práticas de governança financeira pública, em especial integração do orçamento e da prestação de contas, instituição de accountability cidadã e digital e adoção de padrões internacionais de contabilidade e auditoria financeira pública.

Outras informações úteis

- 1) O plano de carreira do GAO pode ser útil para eventual revisão do plano de carreira do TCU, com cargos mais especializados e carreiras mais estruturadas, com incentivos financeiros mais efetivos.
- 2) As representações no GAO de licitantes contra licitações do Governo Federal são tratadas em um prazo máximo de 100 dias e o índice de judicialização é baixo. Isso afeta positivamente a tempestividade e a segurança jurídica das licitações.
- 3) Dentre as 15 “Secretarias de Controle Externo” do GAO, a Secex denominada “Applied Research and Methodology” agrupa especialistas que atuam pontualmente nas auditorias, aplicando apenas seu conhecimento especializado, como, por exemplo, atuária, economia, matemática, contabilidade.
- 4) Há um Conselho Jurídico com 10 membros e um Conselheiro Geral, que possuem uma equipe próxima de 200 advogados especializados em administração e políticas públicas. Essa especialização parece contribuir para a tempestividade e efetividade dos serviços jurídicos prestados pelo GAO.