



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria Adjunta de Fiscalização

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO



Bundes
rechnungshof

RELATÓRIO DE VISITA À INSTITUIÇÃO SUPERIOR DE AUDITORIA DA ALEMANHA – **BUNDESRECHNUNGSHOF**

SETEMBRO DE 2004

Fernando Antonio Dorna Magalhães – ADCON
Geraldo Luiz Muniz Rodrigues - ADFIS



VISITA À BUNDESRECHNUNGSHOF

Os ACEs Fernando Antonio Dorna Magalhães e Geraldo Luiz Muniz Rodrigues estiveram em visita à Entidade Fiscalizadora Superior da Alemanha, a Bundesrechnungshof, no dia 13 de setembro de 2004, na cidade de Bonn. A visita fez parte do Projeto de Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União, parcialmente financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Durante a visita, foram tomadas notas sobre os comentários a respeito de questões previamente encaminhadas (vide anexo) tratando de assuntos de interesse das Secretarias Adjuntas de Contas e Fiscalização.

Também foram coletados materiais referentes às regras e regulações adotadas pela EFS. Dentre o material coletado destacam-se as regras de auditoria da EFS e guia para auditoria em organizações internacionais.

O texto a seguir traz um resumo do material coletado e anotado durante a visita, servindo de referência para consulta posteriores, bem como sintetizando os pontos de maior interesse da Adcon e Adfis.

BREVE HISTÓRICO

As origens da fiscalização do Estado na Alemanha remontam a 1714, mas o Bundesrechnungshof - BRH no seu formato atual foi criado em 1871 com a unificação alemã. Em 1949 o Bundesrechnungshof teve editada sua Lei Básica e em 1969 a Lei Orçamentária firmou o papel do BRH como consultor do Parlamento e do Governo Federal. Isso reforçou sua independência e garantiu sua atuação como corpo auditor e consultor no nível federal.

ESTRUTURA

O Bundesrechnungshof – BRH é composto pela Presidência, Vice-Presidência, Divisões de Auditoria e Unidades de Auditoria. Essa estrutura busca acompanhar a estrutura do Governo Federal, sendo que cada Divisão é especializada em uma função de Governo ou um Ministério.

Atualmente a estrutura do BRH é composta por 9 Divisões (vide anexo), com uma unidade de apoio em cada uma, e 50 Unidades de Auditoria. Cada Unidade de Auditoria possui sua própria área de especialização e é composta por 5 a 8 auditores. Exemplos de Unidades de Auditoria: Política Externa; Gestão de Transportes e Construção Ferroviária; Impostos Diretos, Pensões, Aposentadorias e Benefícios; Benefícios Sociais; Serviço Secreto e Segurança Interna; Obras Públicas I; Obras Públicas III e Estradas II; etc. Reunindo várias Unidades que tratam de obras públicas, por exemplo, existe a Divisão V. Assim, cada Divisão é formada por 5 ou 6 Unidades de Auditoria especializadas. Cada Divisão é gerida por um Diretor Senior de Auditoria e cada Unidade é gerida por um Diretor de Auditoria.

Além disso, existe uma Divisão Presidencial e escritórios regionais de auditoria. A primeira trata do apoio administrativo e é constituída por 7 unidades. Já os escritórios regionais têm como objetivo prestar apoio ao trabalho da BRH e são divididos em áreas específicas. Cada escritório regional é gerido por um diretor regional e por gerentes de cada área específica.



O BRH é um órgão colegiado e suas decisões são tomadas por colegiados, grupos de auditoria, senados de divisão e Senado. O Senado é a mais alta instância do BRH e é composto pelo Presidente, Vice-Presidente, os 9 Diretores Seniores de Auditoria e 3 Diretores de Auditoria. As questões relativas aos trabalhos de auditoria são tratadas inicialmente nos colegiados, segundo mandato do Senado, e, em caso de conflito, sobem para os grupos de auditoria e os senados de divisão. Todos esses colegiados são compostos por Diretores de Auditoria para cima.

AUDITORIAS

Estão sujeitos à fiscalização da BRH todos os órgãos do Governo Federal Alemão, as entidades de direito público federais, as entidades de direito público regionais que recebam recursos públicos federais, circunstancialmente entidades privadas, a gestão pelo Governo federal da parcela pública de ações em empresas privadas e outras instituições previstas por Lei.

O objetivo das auditorias do BRH é garantir a regularidade e conformidade das ações públicas, aperfeiçoar o desempenho do setor público e apontar quaisquer fragilidades encontradas. Assim, os critérios para a seleção de auditoria são a conformidade e o desempenho das ações do governo.

Os critérios de regularidade e conformidade dizem respeito aos aspectos legais e normativos que tratam da execução de despesas, da coleta de receitas e da utilização de fundos. Tratam também da exatidão com que essas receitas e despesas são calculadas, comprovadas por documentos e expressas nas contas contábeis bem como em conformidade com as previsões e princípios aplicáveis à administração financeira.

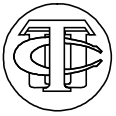
Os critérios de desempenho buscam a razão ótima entre os objetivos perseguidos e os recursos solicitados e utilizados. Alcançam a efetividade e propriedade das ações de governo, incluindo o alcance dos objetivos propostos (auditoria de efetividade ou de resultados de programas). Também verificam se o montante de recursos é o mínimo necessário para atingir os objetivos estabelecidos.

O escopo dos trabalhos de auditoria cobre todas as ações governamentais que ocasionem impacto financeiro. Esse impacto existe quando a administração pública toma decisão que resulte em despesa ou receita. O BRH pode fiscalizar por meio de amostras ou definir contas específicas que não serão auditadas.

A seleção das auditorias busca dar ao BRH uma relação de achados que proporcione uma visão da administração pública federal. Ênfase especial é dada às auditorias que tratem de matérias financeiramente significativas ou que possam servir como referência de avaliação das ações administrativas que vá além dos casos pontuais. A preferência é por trabalhos que tratem de ações em curso, trabalhos a priori podem ser feitos caso devidamente justificados.

O planejamento de auditorias é realizado pelo plano de auditorias anual. No decorrer do exercício são feitas sugestões, pelos auditores e colegiados internos, para trabalhos a serem desenvolvidos nos próximos anos, dando origem a um planejamento de médio prazo. O Parlamento alemão, ou mesmo um parlamentar, também pode sugerir trabalhos que não são necessariamente acatados, mas, via de regra, são incorporados ao planejamento. Essas sugestões irão originar o plano de auditorias anual.

Para selecionar as auditorias que serão realizadas dentre aquelas sugeridas são utilizados critérios de seleção que levam especialmente em conta o volume financeiro envolvido e o risco do



objeto da auditoria. Além disso, toda a informação disponível, achados anteriores e lições aprendidas são utilizados. Dentre as fontes de informação, encontram-se: achados resultantes de auditorias anteriores do próprio BRH ou de outros órgãos de auditoria (como os Tribunais Regionais), discussões com os departamentos governamentais e com os relatores das comissões parlamentares, deliberações parlamentares, dados financeiros ou referentes a material relevante, notificações feitas ao BRH na Lei Orçamentária, material jornalístico, publicações e correspondência de terceiros.

Os tipos de auditoria são: seletivas, cruzadas, preliminares, monitoramento e gerais. As auditorias seletivas tratam de análise em profundidade de certo aspecto da unidade auditada. As auditorias cruzadas examinam um assunto específico em diversas unidades da administração pública. Auditorias preliminares (pesquisa) são a ferramenta utilizada para obter indícios de problemas em áreas, procedimentos ou processos. Estas auditorias não buscam uma precisa visão geral, mas procuram preparar o terreno para futuras auditorias. Auditorias de monitoramento servem para checar a reação dos responsáveis aos achados relatados pelo BRH ou às determinações do Parlamento. As auditorias gerais objetivam proporcionar uma visão geral do gerenciamento financeiro da unidade auditada.

As divisões de auditoria desenvolvem o planejamento anual das auditorias de sua área com o envolvimento de todos auditores. As minutas desse planejamento são encaminhadas até 1º de novembro para o colegiado que envolva o diretor senior, o diretor da unidade e o presidente ou vice-presidente. Esse planejamento deverá ser informado às unidades regionais, desde que preveja seu envolvimento, para que possam fazer seu próprio planejamento. As auditorias cruzadas, que envolvem mais de uma área, devem ser comunicadas às áreas envolvidas até 1º de setembro e decididas pelos respectivos colegiados.

A contratação de especialistas deve ser prevista e é feita, sempre que necessária, no caso da inexistência de profissional do BRH com conhecimento necessário à boa execução do trabalho.

As unidades que serão objeto de auditoria recebem antecipadamente um aviso de auditoria, a menos que isso seja contrário aos objetivos da auditoria. A notificação contém informações sobre o período de trabalho, escopo, auditores envolvidos, documentação necessária, solicitação de espaço e equipamentos e relação dos demais órgãos auditados no âmbito da auditoria.

Em caso de indícios de ações passíveis de sanção legal, o auditor deverá informar seu superior imediatamente, antes de qualquer contato com o órgão competente para encaminhamento da sanção. O colegiado decidirá sobre a medida a ser tomada. No caso de recusa a prestar as devidas informações ou fornecer a documentação necessária o mesmo procedimento é realizado.

Os resultados da auditoria devem ser discutidos com os responsáveis pelo órgão auditado com o objetivo de apresentar os achados, ouvir a opinião dos responsáveis sobre esses achados e para explicar os próximos passos. O resultado da discussão deverá ser incorporado à minuta de auditoria.

O resultado da auditoria será uma minuta de auditoria, uma carta de gestão e uma carta de transmissão. A minuta de auditoria é composta por todo o material menos relevante: histórico da auditoria, razões, procedimentos, escopo, critérios de amostragem, período, envolvidos, órgãos envolvidos, sugestões para próximos trabalhos, etc. A carta de gestão compreende todos os achados referentes à conformidade e desempenho da gestão auditada. Menções favoráveis são mencionadas. Na carta de gestão, os achados são relacionados juntamente com sua avaliação, conclusões propostas e recomendações de ações corretivas.

Na carta de gestão, os achados deverão apresentar as evidências que os suportam na extensão necessária para sua compreensão e para a correta avaliação do BRH. Isso inclui notificar toda ação tomada para correção do problema assinalado. Atenção especial deverá ser dada nos casos de



reparação de danos, restituições e outras solicitações do tipo. A carta de gestão pode deixar de ser feita nos casos de pequenos danos ou naqueles em que as ações tomadas foram suficientes para resolver todos os problemas detectados. A elaboração da carta de gestão assinala o final dos trabalhos de auditoria.

A carta de transmissão apenas acompanha a carta de gestão quando encaminhada aos órgãos envolvidos para comentários ou conhecimento. O tempo concedido para esses comentários não excederá três meses. Os comentários são analisados pelo auditor e submetidos ao colegiado por meio de uma minuta composta pelos achados e comentários. Em caso de discordância, haverá uma reunião entre os responsáveis e os diretores que gerará uma minuta. Permanecendo a discordância, o colegiado decide sobre o próximo passo: se haverá um novo trabalho para tratar do assunto ou se dará prosseguimento ao andamento da questão.

Importante lembrar que o resultado da auditoria é encaminhado ao Parlamento, onde a discussão poderá ser retomada pelo órgão que discordar do seu teor. Assim, o BRH ao encaminhar um relatório com a discordância do órgão terá esse relatório discutido no âmbito do Parlamento, com possibilidade de danos à sua imagem no caso do órgão auditado convencer sobre a correção de sua posição.

CONTAS

Inicialmente é preciso sublinhar o conceito de contas para o BRH: contas tratam dos demonstrativos contábeis e da execução orçamentária-financeira. Existem dois tipos básicos de contas no BRH: contas individuais e contas agregadas anuais. As contas são a base do relatório anual das contas federais que faz parte do relatório anual do BRH. Os trabalhos de auditoria das contas deverão ser compatibilizados com as auditorias planejadas de forma a reforçarem o controle dos órgãos.

As contas individuais referem-se à verificação se as receitas e despesas são suportadas pela devida documentação. Já as contas agregadas anuais compreendem as contas do orçamento federal e as contas agregadas de capital (parte patrimonial). A auditoria das contas agregadas anuais serve para verificar a conformidade dos gastos e despesas com a Lei Orçamentária Federal (Budget Act and Budget Estimates).

A verificação de conformidade com as Leis Orçamentárias (auditoria das contas do orçamento federal) procura avaliar a aderência às leis e normas orçamentárias, especialmente no que trata de pagamentos extra-orçamentários ou receitas extraordinárias, comprometimento de recursos futuros, conformidade com os valores previstos e disponibilização de fundos bloqueados. Enquanto a auditoria nas contas de capital verifica a conformidade contábil com os regulamentos do Ministério das Finanças.

O relatório anual do BRH é encaminhado às duas casas do Parlamento e ao Governo Federal e traz todos os achados significativos para a avaliação da administração financeira federal. Além disso, traz os resultados das auditorias realizadas nos órgãos públicos e também inclui as sugestões do BRH para a Comissão Federal para Eficiência da Administração Pública.

O relatório é encaminhado ao final do ano seguinte ao ano financeiro em questão. Assim, o relatório referente a 2002 é enviado ao Parlamento ao final (novembro) de 2003.

Cada observação apresentada no relatório anual contém o achado de auditoria e a avaliação do BRH, os pontos de vista expressos e os comentários dos responsáveis pela unidade auditada, a opinião final do BRH sobre os comentários da unidade auditada e, sempre que possível, recomendações



para correção do problema e para o aperfeiçoamento operacional. Nos casos pertinentes à avaliação ou recomendação final do BRH, poderão indicar as ações legais para recuperação de danos ou ações disciplinares que deverão ser consideradas.

O relatório anual também informará, em casos de execução de monitoramento, sobre como está o andamento das recomendações feitas pelo BRH às unidades auditadas, ressaltando aquelas não implementadas.

Além do relatório anual, o BRH poderá encaminhar ao Parlamento e Governo os achados que julgar importantes e merecedores de atenção especial.

O BRH participa da elaboração do orçamento, apresentando sugestões orais ou escritas às comissões responsáveis pelo assunto no Parlamento. Participa também de reuniões entre as unidades que requerem recursos e as comissões responsáveis.

Em caso de solicitação de informações sigilosas pelo Parlamento, o BRH analisa se a comissão solicitadora possui a estrutura e cuidado necessários para a manutenção do sigilo, mesmo assim, só as informa após o expresso consentimento da unidade responsável pela informação sigilosa.

O BRH comunica ao Ministério Público quando algum achado envolver uma ação criminosa. Mas não parece haver maior direcionamento para esse tipo de ação, uma vez que foi narrado o caso da identificação de responsável por diversas irregularidades, mas que, por ausência de provas suficientes, o encaminhamento final foi o máximo no nível administrativo: aposentadoria forçada ao cabo de processo disciplinar por procedimentos que foram contrários ao princípio da transparência.

COMENTÁRIOS

O BRH possui uma estrutura especializada com sede em Bonn, com parte da estrutura em Postdam (área de obras). Evita-se que o BRH fique junto ao governo federal a fim de proporcionar um certo distanciamento. São 350 auditores distribuídos por 50 unidades técnicas especializadas e unidades regionais. Os 9 Diretores Seniores e os 55 Diretores de Auditoria possuem status semelhante ao de juízes. O orçamento anual do BRH é de US\$ 250.000.000,00.

Muito do trabalho do BRH é relacionado com sistemas de informação, existe o acesso a todos os sistemas federais e muito da fiscalização é feita de forma automática, onde aqueles valores que extrapolem certos parâmetros são informados em relatórios específicos. O acesso aos sistemas não é necessariamente on-line, mas havendo o devido acompanhamento não existe tal necessidade.

Grande responsabilidade no combate à fraude e corrupção é depositada nos sistemas informatizados e em suas críticas e relatórios. Exemplo de fraude encontrada nas agências da receita alemã envolveu a devolução de valores indevidos para beneficiários fantasmas. A fraude foi detectada quando o sistema assinalou muitas devoluções para uma mesma conta, pois como existe um limite de valor para essa operação no âmbito de decisão do responsável, o fraudador forjou várias operações menores.

O BRH identifica como grande fonte de fraudes e demais eventos relacionados as administrações regionais e as atuações dos responsáveis nos escritórios locais das estruturas federais. A análise das compras do governo é realizada por especialista em inteligência e o Ministério Público participa do combate ao problema.

Quando questionado sobre o envio de informações por parte dos órgãos para o BRH, foi respondido que anteriormente assim era feito, mas com a existência de sistemas informatizados que



permitem o acesso direto, não haveria mais a necessidade disso. A disponibilidade dos documentos comprobatórios ficam nas unidades administrativas e só são solicitadas em caso de auditoria que os demande.

O plano de amostragem anual nas contas contábeis envolve 600 auditorias em departamentos espalhados por 20 Ministérios, inclui a verificação de 12.000 atos contábeis.

O BRH trabalha com o auxílio do controle interno e nas auditorias financeiras presta-se muita atenção na estrita segregação de funções nas unidades responsáveis pela execução da despesa. É exigida a figura do gerente financeiro e do responsável pela transação financeira, ordenador de despesas, funcionando de forma autônoma. Por exemplo: em caso de viagem, as despesas realizadas são checadas pela área que verifica as contas e enviadas para a área que autoriza o ressarcimento.

As despesas são examinadas no sistema de checagem dupla, no qual contadores de áreas distintas têm de concordar sobre a conformidade do ato. Além disso, existe o módulo de auditoria do sistema financeiro que realiza checagens de forma automática, verifica o visto dos responsáveis e emite relatórios.

Informações sobre os resultados alcançados e o desempenho das unidades administrativas são enviados ao BRH no formato de relatório diretamente pelos Ministérios ou por intermédio do Ministério das Finanças. Essas informações são checadas nas auditorias do BRH e também são encaminhadas no relatório anual enviado ao Parlamento.

Importante salientar a relevância dos temas escolhidos para serem objeto de auditoria pelo BRH em relação ao interesse nacional, com potencial de induzir debates na arena específica para isso: o Parlamento. Muitos dos trabalhos do BRH tratam do objetivo final de uma macro política executada pelo governo federal. Mensuração dos benefícios obtidos por meio de subsídios (por exemplo: os subsídios para a modernização da infra-estrutura do lado oriental), precisão do sistema de planejamento orçamentário, atuação da receita alemã quanto à evasão de divisas no sistema financeiro nacional, etc.

O BRH participa de reuniões com os seus congêneres regionais (são 16 regiões, equivalentes aos estados) periodicamente. O plano de auditoria é discutido e alguns trabalhos podem ser executados conjuntamente. Existe a discussão sistemática entre grupos de estudos com componentes dos diversos órgãos de auditoria.

Os auditores do BRH são selecionados na administração pública e precisam ter de 5 a 10 anos de experiência. A idade, geralmente, se encontra entre os 40 anos. Os auditores e o BRH são independentes, inclusive do Parlamento, embora haja estreita convivência com esse último.

Importante ressaltar o papel do BRH na formulação do orçamento, o fato de participar das discussões que decidirão a alocação dos recursos públicos federais constitui numa grande força, pois permite opinar sobre aqueles órgãos auditados e sublinha a importância dos trabalhos realizados.

O BRH possui uma área específica para receitas (Diretoria VIII) e desenvolve trabalhos relevantes sobre o tema. Uma das grandes preocupações do BRH, quanto ao controle de receitas, é a observação aos princípios básicos, por exemplo o princípio da garantia de isonomia tributária. Ou seja, muito dos trabalhos do BRH são direcionados para verificação se a receita alemã age da mesma forma por todo o país e com todos os contribuintes, impedindo a aplicação discricionária da legislação tributária. Essa é uma ferramenta muito importante para barrar excessos tributários e diminuir possibilidades de ocorrência de corrupção.



Como exemplo dessa preocupação foram citados alguns trabalhos relevantes na área. Esses trabalhos abrangem a verificação de como foi calculado o imposto para empresas ou até setores da economia. Não existe sigilo fiscal para os auditores da BRH no âmbito de seus trabalhos.

Um caso citado foi o da verificação de como empresas que administram usinas nucleares apropriavam os custos referentes ao tratamento do lixo nuclear. Os auditores do BRH verificaram as declarações das empresas em cada unidade regional. Houve discordância entre o entendimento da receita e do BRH e isso foi levado ao Parlamento para definição.

Outro trabalho na área de arrecadação foi o que tratou do movimento de evasão de divisas por empresas e pessoas físicas a fim de escapar da tributação alemã. O Ministério das Finanças atuou junto ao mercado financeiro para identificar as instituições financeiras que facilitaram a evasão a fim de aplicar as sanções cabíveis. O BRH desenvolveu um trabalho para analisar a atuação dos escritórios regionais do Ministério das Finanças e do Ministério Público objetivando verificar se os procedimentos foram os mesmos em todo o país e para todos os contribuintes. Foram encontrados procedimentos e tratamentos diferenciados tanto do MF quanto MP e sugerido um esforço para a padronização das atuações e seu acompanhamento, bem como quantificar os recursos evadidos pelos bancos.

Existem trabalhos que compreendem os aspectos de conformidade e desempenho. Como exemplo desse tipo de trabalho com especial significância, que está sendo feito no momento, foi apresentada a auditoria no sistema de planejamento financeiro do Ministério das Finanças. Esse sistema é responsável pelas estimativas macroeconômicas que irão subsidiar a elaboração do orçamento anual. Constatou-se que nos últimos anos o MF errou sistematicamente para mais a previsão do crescimento da economia. Como resultado, as receitas para o ano são superestimadas, já que as despesas são fixadas a partir das receitas e o orçamento tem execução obrigatória. A consequência é a geração de seguidos déficits orçamentários. Assim, o BRH irá avaliar o modelo do MF a fim de verificar a validade dos modelos matemáticos e estatísticos que suportam as previsões. Para esse trabalho está prevista a contratação de especialistas nas universidades a fim de apoiar os trabalhos. Uma das recomendações já aventadas é que o Parlamento contrate agências independentes para essa previsão.

Outro exemplo é a recomendação no relatório anual de 2003 à receita alemã para que preste maior atenção no setor da “luz vermelha”. O BRH cobra da receita uma atuação no segmento de prostituição e serviços similares, pois o princípio é que se uma atividade gera renda, então deve ser tributada, independentemente de aspectos morais. O BRH apresenta estimativa de movimentação de 6 bilhões de euros anuais, com potencial de arrecadação de 2 bilhões. Dentre as recomendações está a de recolher o tributo direto nos bordéis, obrigando-os a fiscalizar suas “servidoras”.

Os trabalhos de auditoria são comumente realizados por equipes organizadas de forma horizontal, ou seja, com membros de unidades técnicas distintas e especializações diversas, desde que sejam necessários para um melhor resultado e seus conhecimentos contribuam para esse objetivo.

As auditorias de desempenho procuram enxergar o usuário dos serviços públicos como cliente e uma das suas principais preocupações é verificar a possibilidade dos serviços serem realizados com menos gente e com dispêndio de menos recursos. Parte-se do pressuposto que é possível reduzir os quadros. Apesar de não ser possível a demissão de servidores públicos, é comum a transferência de recursos humanos de uma área para outra. Inclusive, nesse caso, já se recomenda o treinamento para suas novas funções.

Como exemplo foi citada a alfândega alemã. Com o advento da União Européia, os fiscais que guardavam a fronteira oeste foram em parte deslocados para a fronteira leste e em parte treinados para exercerem outras funções.



Os relatórios de auditoria encaminhados ao Parlamento são sintéticos. Um bastante complexo tem cerca de 60 páginas. No relatório anual de 2003 constam 77 auditorias realizadas no decorrer de 2002, perpassando Ministérios e outros órgãos com status semelhante.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

O BRH é uma instituição bastante especializada, focada na administração federal e no Parlamento. Assim, não é uma instituição muito acessível. Seus relatórios são mais voltados para o embate interno da administração federal (Parlamento e Governo Federal) e não têm a preocupação de atingir um público maior e tampouco de interagir mais fortemente com a sociedade.

Ao TCU interessaria um maior contato em áreas específicas, nas quais os trabalhos técnicos ainda se encontram em um estágio inicial de desenvolvimento metodológico e seria interessante ter contato com o BRH uma vez que ele já atua nessas áreas e já desenvolveu metodologia própria. Como exemplo mais claro cita-se a área de receitas (tributos, administração tributária, atuação dos órgãos arrecadadores, etc.), onde a atuação do TCU é incipiente. Além disso, pode-se sugerir a área de administração imobiliária e a área previdenciária, bem como outras possíveis nas quais se queira avançar metodologicamente: obras, defesa, ambiente, etc. O BRH possui material específico para cada área de atuação especializada.

Também seria interessante ao TCU avaliar a atuação do BRH na área de sistemas governamentais. Muito do trabalho de controle é realizado automaticamente, via checagem interna dos sistemas, com elaboração de relatório dos casos de não-conformidade. Não ficou claro se é o BRH o indutor desses controles sistemáticos ou se ele apenas é usuário. De qualquer forma, como essa é considerada uma ferramenta muito importante para o combate à fraude, seria interessante verificar como o BRH afere os controles de um sistema.

O foco do BRH é em temas nacionalmente relevantes. Muitos dos exemplos citados tratam de casos substantivos, que possuem alcance nacional e envolvem quantias consideráveis. Trabalhos sobre a atuação da receita alemã, da efetividade dos fundos financeiros para o desenvolvimento da porção oriental, dos modelos macroeconômicos do Ministério das Finanças. Todos esses trabalhos são especialmente importantes para o debate parlamentar. O TCU muito avançaria se disponibilizasse parte de seus esforços em temas como a efetividade dos fundos de desenvolvimento regionais, a aderência da atuação do BNDES às regras do FAT - que é seu grande financiador - , forma de atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conformidade da atuação do Ministério do Planejamento e da Secretaria do Tesouro Nacional com os parâmetros orçamentários definidos pelo Congresso, etc. A capacidade de propor ou induzir o debate de temas significativos, com um viés técnico, em que não sejam discutidas as escolhas políticas, mas sim os resultados alcançados em relação à proposta inicial do legislador. Tal atuação em muito valorizaria o papel institucional do TCU dentro da dinâmica do relacionamento legislativo/executivo.

Para iniciar um relacionamento com o BRH é aconselhável fazer uma aproximação via Governo Alemão ou por intermédio da Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional. O BRH já atua com outras instituições de países em desenvolvimento por meio dessa Fundação. O BRH ressaltou o seu respeito ao planejamento anual e aos escassos recursos orçamentários, portanto, não vale à pena contar com a sua cooperação sem providenciar um apoio como aquele proporcionado pela Fundação, que providenciaria os recursos, e uma antecedência que permita o devido planejamento.

Também é importante que antes de toda e qualquer aproximação, com o intuito de solicitar alguma atenção do BRH, deve haver contato prévio. Importante definir preliminarmente o que se



deseja do BRH, contactá-los previamente via internet, definindo o objetivo, negociando a disponibilidade e o alcance da solicitação. Uma barreira que deve ser considerada é a língua, comentário feito a partir da possibilidade de algum analista do TCU vir a participar de trabalho desenvolvido pelo BRH.

Pontos fortes que devam ser observados pelo TCU em seu planejamento estratégico: maior participação nas discussões que tratam da alocação de recursos no Congresso e elaboração de um relatório anual consolidado que trate dos achados e conclusões do TCU por Ministério.

Restou claro que a participação ativa do BRH na distribuição de recursos orçamentários é a fonte de seu poder. Isso faz com que todos os órgãos sejam muito preocupados com as conclusões dos trabalhos do BRH e procurem seguir suas recomendações. O TCU já atua de maneira similar quanto à alocação de recursos para obras públicas. Seria importante achar mecanismos de fornecimento de informações em temas que sejam relevantes para a alocação de recursos orçamentários por parte do Congresso.

Também é importante a consolidação das informações geradas pelo TCU em algum relatório anual, talvez as contas do Governo. O relatório anual do BRH possui uma primeira parte que se assemelha às informações elaboradas pelo TCU nas contas do Governo, conforme já dito anteriormente: dados gerais sobre o endividamento público, orçamento federal, fundos federais, etc. No entanto, o relatório do BRH ainda apresenta os principais achados por Ministério. Cada Secex poderia fazer anualmente um relatório de gestão para cada Ministério, tratando resumidamente dos principais achados encontrados por meio das contas e auditorias realizadas.

A vantagem de elaborar um relatório único que trate dos principais temas de cada parte da administração pública federal é permitir uma visualização geral e poder estabelecer comparações entre o desempenho de diferentes áreas, além de estimular o controle social. Essas informações consolidadas por Ministério ajudariam a estabelecer uma série histórica que permita comparar administrações, avaliando-as em relação às suas antecessoras e às demais da estrutura federal. A avaliação comparativa é uma das mais poderosas ferramentas de indução ao aperfeiçoamento gerencial.

Como pontos fracos do BRH frente ao TCU estão a maior inacessibilidade, uma vez que o BRH é muito fechado para a sociedade; a falta de mensuração das ações de controle; a dispersão de unidades e a falta da capacidade de impor suas decisões, pois é possível que suas orientações sejam ignoradas, mesmo que legalmente fundamentadas.

Brasília, 29 de novembro de 2004

Fernando Antonio Dorna Magalhães
ACE/TCU Mat. 3864-4

Geraldo Luiz Muniz Rodrigues
ACE/TCU Mat. 3457-6