



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria Adjunta de Fiscalização  
Secretaria Adjunta de Contas

RELATÓRIO DE VISITA TÉCNICA

**OLAF – Organismo Europeu de Luta  
Anti-Fraude**

**OECD – Organização para Cooperação  
e Desenvolvimento Econômico**

**Tribunal de Contas da Bélgica**

**Tribunal de Contas da Espanha**

**Tribunal de Contas da Itália**

**Tribunal de Contas da França**

**Maurício Laurentino de Mesquita  
Roseane Nuto Smidt**

**Junho/2004**



## INTRODUÇÃO

No âmbito do Programa de Modernização do TCU, parcialmente financiado pelo BID, foram realizadas visitas técnicas a Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) e instituições voltadas ao controle externo nos Estados Unidos e na Europa.

As EFS foram selecionadas com base na resposta a questionários enviados pelo TCU (Adcon e Adfis), os quais continham perguntas relacionadas às principais áreas de interesse do Tribunal, quais sejam: ações voltadas ao combate à fraude e à corrupção, avaliação da conduta ética dos servidores públicos, avaliação de risco, controle de qualidade de fiscalizações e processos, plano de fiscalização, software de auditoria e sistema/procedimentos de prestação de contas.

Foram enviados questionários a 60 instituições de fiscalização no exterior, as quais foram pontuadas de acordo com a disponibilidade de informações e técnicas/metodologias nas áreas de interesse. As instituições mais pontuadas foram alocadas em cinco grupos, que seriam visitadas por cinco equipes do Tribunal, conforme se segue:

- Grupo 1: Estados Unidos (3 instituições: IIA, IFAC e GAO);
- Grupo 2: Europa: OLAF (Organismo de Luta Anti-Fraude), OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e Tribunais de Contas da Bélgica, Espanha, Itália e França;
- Grupo 3: Escandinávia: EFS da Suécia, Finlândia, Dinamarca e Noruega;
- Grupo 4: Europa: EFS de Portugal, Holanda e Alemanha;
- Grupo 5: América do Sul: EFS da Venezuela, Colômbia, Equador e Chile.

Este relatório apresenta as principais observações concernentes à viagem de Benchmarking realizada pelo grupo 2, a qual obedeceu ao seguinte cronograma:

<b>Evento</b>	<b>Período</b>	<b>Cidade/País</b>
Visita à OLAF	14 e 15 de junho	Bruxelas / Bélgica
Visita ao Tribunal de Contas da Bélgica	16 de Junho	Bruxelas / Bélgica
Visita ao Tribunal de Contas Espanhol	17 e 18 de junho	Madrid / Espanha
Visita ao Tribunal de Contas da Itália	21 e 22 de junho	Roma / Itália
Visita ao OCDE	24 e 25 de junho	Paris / França
Visita ao Tribunal de Contas da França	24 de junho	Paris/França

Os trabalhos de Benchmarking contaram ainda com uma fase de planejamento, que se estendeu durante as quatro semanas anteriores à viagem. Nesta fase, a equipe analisou as informações disponíveis sobre as EFS (páginas da internet), para adquirir conhecimento prévio das entidades e subsidiar a elaboração dos questionários.

Cabe registrar que, em vez de optar por um relatório extensivo com descrições sobre todo o funcionamento das entidades, a equipe optou por relatar os principais pontos observados e que se caracterizam por serem práticas diferenciadas e que podem trazer algum comparativo ou benefício ao TCU, o que permitiu que o relatório ficasse relativamente sintético.



## CAPÍTULO 1



### DESCRIÇÃO DA ENTIDADE

O Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude (OLAF) tem como missão proteger os interesses financeiros da União Europeia e combater a fraude, a corrupção e qualquer outra atividade ilegal. Atua no âmbito da aplicação dos recursos administrados pela Comissão Europeia.

O OLAF realiza sua missão por meio de investigações externas e internas. Organiza também a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros de forma a coordenar as atividades de proteção dos interesses financeiros das comunidades e da luta contra a fraude.

Dispõe de um orçamento de 46 milhões de euros e 262 empregados. Tem total independência em relação à Comissão Europeia e aos Estados-Membros, e realiza cerca de 370 investigações por ano.

### PRINCIPAIS PONTOS OBSERVADOS (BENCHMARKS)

#### Monitoramento de Processos

As investigações conduzidas pelo OLAF geralmente são iniciadas a partir de uma denúncia, feita por cidadãos ou entidades por meio de vários canais de comunicação disponíveis (telefone com discagem gratuita, endereço eletrônico, caixa postal ou protocolo). Cada denúncia é registrada e analisada por uma equipe de especialistas. Um Comitê Diretor decide, baseado nas conclusões da análise, se a denúncia resultará em uma investigação.

A partir daí inicia-se o trabalho de campo por parte dos investigadores do OLAF, que submete um pré-relatório ao Estado-Membro correspondente e produz então o relatório final. O Comitê Diretor decide sobre o mérito das conclusões, e nesta fase determina se o processo será concluído definitivamente (caso não haja determinações) ou se passará para a fase de monitoramento.



A fase de monitoramento é, portanto, uma prática regular concernente a todos os processos de investigação do OLAF. Como regra, se um processo de investigação conclui por determinações ou recomendações, ele não se encerrará após a decisão sobre o mérito, mas passará para a fase de monitoramento.

O monitoramento é realizado pela Diretoria Geral (parte da estrutura da Comissão Europeia) gestora do projeto ou entidade que está sendo fiscalizada. A Diretoria Geral é responsável pela recuperação da verba e pela comunicação ao OLAF das providências adotadas. Além disso, o OLAF implementa uma sistemática de verificação periódica do atendimento às recomendações/determinações. O monitoramento não tem caráter punitivo; não aplica sanções.

A experiência do OLAF indica a necessidade de o TCU adotar um procedimento formal e regular que garanta que todas as determinações emanadas pelo Tribunal sejam passíveis de monitoramento, com o objetivo de que qualquer auditor ou gerente seja capaz de identificar, com rapidez e precisão, a situação de qualquer entidade com relação ao cumprimento das determinações que lhe dizem respeito.

Além disso, a atividade regular de monitoramento pode servir de indicativo para a proposição de fiscalizações utilizando o instrumento de acompanhamento, quando se entender que as determinações podem representar um indício de que a prática do ato que as gerou pode estar sendo estendida a outras instituições na administração pública.

### **Área de Inteligência**

Considerando que a Segecex está estudando a possibilidade de se implementar uma área de inteligência no Tribunal, a equipe procurou explorar o funcionamento da área de inteligência do OLAF.

A área de inteligência do OLAF possui duas partes: a Inteligência Estratégica e a Inteligência Operacional.

A Inteligência Estratégica, de caráter preventivo, busca atuar de forma pró-ativa. Estuda os mecanismos utilizados nos casos de fraude. Analisa as informações extraídas das conclusões das investigações e de outros organismos de controle e procura identificar as tendências de fraude na União Europeia (setores econômicos onde a tendência é maior, tipos de fraude mais frequente, riscos de fraude que devem ser considerados nos planejamentos das ações de fiscalização dos diversos órgãos de controle, etc).

A Inteligência Operacional, de caráter reativo, atua “caso a caso”. Praticamente todo processo de investigação recorre à Inteligência Operacional. A Inteligência Operacional participa, por exemplo, da análise da informação inicial, checando a veracidade, consultando as fontes e as instituições ou pessoas mencionadas, comparando dados, etc. A área pode inclusive analisar o computador pessoal de um eventual suspeito de uma denúncia (há técnicos especializados em análise e tratamento de dados). A Inteligência Operacional pode participar também na fase de execução das investigações, analisando e comparando dados e apoiando na avaliação dos achados. A área atua ainda na fase de acompanhamento, buscando registrar o que se pode tirar do processo de investigação em termos de elementos para subsidiar os trabalhos da Inteligência Estratégica (tendências de fraude, indícios de



áreas de risco, etc).

A Área de Tecnologia da Informação (TI) foi propositadamente colocada na Diretoria da Inteligência, com o objetivo de que o setor de informática estivesse em sintonia com as diretrizes e demandas da área de inteligência.

A área de Inteligência no OLAF foi implementada há dois anos, sendo ainda um tanto incipiente. Houve informações de que o funcionamento efetivo da Inteligência Operacional está mais avançado do que a Inteligência Estratégica.

O benchmarking na Europa mostrou que a área de inteligência é uma experiência recente nas instituições de fiscalização. Os tribunais de contas visitados não implementaram setores voltados para inteligência. Mesmo no OLAF a implantação é recente e mostrou mais resultados efetivos na esfera da inteligência operacional. A inteligência estratégica ainda é um desafio para as Entidades de Fiscalização Superiores.



## CAPÍTULO 2



*Court of Audit of Belgium*

### DESCRIÇÃO DA ENTIDADE

A visita ao Tribunal de Contas da Bélgica consistiu em uma palestra com duração de 2 horas e foram abordados os seguintes temas, escolhidos pelos próprios palestrantes: Planejamento Estratégico de Auditorias, Auditorias Operacionais e Auditorias Financeiras. Não houve tempo suficiente para questionamentos.

O Tribunal de Contas da Bélgica tem como missão auxiliar o Parlamento a realizar o controle externo do Poder Executivo e contribuir para o aperfeiçoamento do setor público. No desempenho de suas funções, o Tribunal desenvolve, dentre outras, as seguintes atividades: auditorias financeiras e de conformidade, revisão das propostas orçamentárias e auditorias operacionais.

O Tribunal exerce o controle externo nas esferas administrativas descritas abaixo:

1. Governo Federal: responsável pela política internacional, defesa nacional, seguridade social, políticas fiscal e monetária.
2. 3 Comunidades (Representam os 3 idiomas: neerlandês, francês e alemão): tratam de questões culturais (educação e uso de idiomas) e questões relativas a população (política de saúde, políticas sociais para os inválidos e de proteção ao jovem).
3. 3 Regiões (Flandres, Valônia e Bruxelas): exercem autoridade nas questões sócio-econômicas (planejamento urbano, meio ambiente, habitação, desenvolvimento econômico, emprego, energia, serviços públicos, transporte e supervisão administrativa das províncias e dos municípios).
4. 10 Províncias.

No entanto, não é responsável pelo controle dos 589 municípios.

O Tribunal funciona como um instrumento dos três poderes, conforme destacamos a seguir:



1. Poder Legislativo: ao analisar e auditar as contas apresentadas pelo Governo ao Parlamento e ao dar suporte ao Parlamento e suas Comissões quando qualquer tipo de fiscalização é requerida (auditorias operacional, de conformidade ou financeira).
2. Poder Executivo: ao aprovar previamente todas as despesas a ser realizadas pelo Governo e ao verificar a legalidade da origem de qualquer despesa efetuada pelo Governo, com poderes de vetar o pagamento da despesa se houver qualquer tipo de irregularidade.
3. Poder Judiciário: ao dar o parecer final sobre as contas dos responsáveis por recursos públicos e ao julgar suas contas com sérias conseqüências para os responsáveis, como por exemplo, dispensa definitiva do cargo ou julgá-los por mau uso dos recursos.

## PRINCIPAIS PONTOS OBSERVADOS (BENCHMARKS)

### Planejamento Estratégico de Auditorias

O Tribunal de Contas da Bélgica vem aprimorando de seu processo de planejamento de auditorias, conforme se segue:

#### **Planejamento de Auditorias até 2003:**

- cada diretoria propunha uma ou mais auditorias, de acordo sua capacidade orçamentária, de tempo e de pessoal; e
- cada diretoria justificava sua proposta de realização de auditorias, segundo 4 critérios: indicação de falhas e possibilidade de aperfeiçoamentos, valor que a auditoria poderia agregar ao Tribunal, importância do assunto a ser auditado (conseqüências financeiras) e interesse do Parlamento.

Desvantagens do método:

- não havia ponderação das propostas com relação a outras potenciais auditorias;
- não havia uma análise de risco uniforme e estruturada; e
- consulta a outras instituições de controle muito limitada.

#### **Planejamento de Auditorias em 2003/2004:**

- cada diretoria faz sua proposta de realização de auditorias, independente de orçamento ou disponibilidade;
- a diretoria estabelece uma pontuação para as auditorias, com base nos 4 critérios mencionados anteriormente;
- consulta a outras instituições de controle; e
- as auditorias classificadas como prioritárias são incluídas no Plano de Auditorias.

Desvantagem:

- falta de uma análise de risco uniforme e estruturada.





## **Planejamento de Auditorias para 2005/2006:**

- coleta sistemática de informação da área a ser auditada;
- identificação dos riscos estratégicos e operacionais;
- avaliação de risco e classificação;
- composição e seleção de auditorias, considerando: objetivos estratégicos do Tribunal, Planos de Auditorias de outras instituições de controle e quantidade/capacidade dos auditores; e
- inclusão das auditorias mais bem classificadas no Plano de Auditorias.

## **Auditorias Operacionais**

As auditorias operacionais (5 a 6 relatórios por ano) passaram a ser realizadas com mais frequência a partir de 1998, após uma lei de 10.03.98 que obrigou o Tribunal a fazer auditorias considerando os “3E” (economia, eficiência e efetividade).

Ao realizar uma auditoria operacional, o Tribunal considera três aspectos: condições necessárias para a entidade auditada ter um bom desempenho operacional, política de resultados e informação ao Parlamento.

Para avaliar o primeiro aspecto “condições necessárias para a entidade auditada ter um bom desempenho operacional” (efetividade e eficiência) a equipe verifica:

1. Ciclo de gestão (Planejamento e Controle): planejamento estratégico, avaliação de desempenho, incluindo gestão de risco (controle interno).
2. Gestão de recursos: gestão de recursos humanos e financeiros, uso de recursos tecnológicos, prática de realizar pesquisas e gestão do conhecimento.
3. Estrutura organizacional: alocação de tarefas e coordenação de atividades na organização.
4. Política organizacional: a política é definida com base em evidências? A política é objetiva, clara, realística e consistente?
5. Regulamentos: os regulamentos são claros, completos e aplicáveis?
6. Estrutura institucional: divisão de tarefas e cooperação entre organizações.
7. Orçamento: transparência, quantidade de recursos e cronograma.

Quanto ao segundo aspecto “política de resultados”, a equipe verifica os resultados e a efetividade:

1. Resultados: extensão/volume, qualidade, tempo, custos (eficiência) e área de atuação
2. Efetividade: muito difícil de mensurar, pois requer objetivos claros, informações sobre objetivos atingidos e um bom grupo de controle. O Tribunal tem muito a desenvolver nesta área.

Relativamente ao último aspecto “informação ao Parlamento”, o Tribunal apresenta ao Parlamento os resultados das auditorias operacionais realizadas em relatórios anuais e em informações sobre o acompanhamento do orçamento. O trabalho desenvolvido pelo Tribunal nessa área é essencial não só para o aperfeiçoamento do setor público belga, como também um instrumento vital ao exercício da democracia. O Parlamento necessita dessas informações para desempenhar melhor suas funções.





Há uma preocupação com a qualidade das informações enviadas ao Parlamento, se são efetivamente relevantes, completas e confiáveis.

O Tribunal, quando da realização de auditorias operacionais, adota os seguintes procedimentos:

1. Seleção de questões de auditorias (assuntos a ser auditados) – planejamento.
2. Estudo preliminar.
3. Trabalho de campo.
4. Relatório e consulta à entidade auditada.
5. Acompanhamento/Monitoramento.

### **1. Seleção de questões de auditorias (assuntos a ser auditados) – planejamento**

Monitoramento (ocorre ao longo do ano): coleta sistemática de informações sobre uma determinada área/política governamental (documentos, relatórios anuais, estatísticas, avaliações, mídia, legislação, relatório do *ombudsman*).

Análise (setembro-novembro): informações selecionadas durante o monitoramento baseadas:

- a) em critérios gerais: indicações de desempenho insuficiente, quantidade de recursos financeiros envolvidos, valor agregado comparativamente às informações já existentes e viabilidade da auditoria; e
- b) na estratégia: em desenvolvimento

Resultado (dezembro): Plano Anual de Auditorias.

Os parlamentares podem também requisitar auditorias operacionais.

### **2. Estudo preliminar**

Definição: escopo da auditoria, questões de auditoria e objetivos, métodos e técnicas utilizados para coletar e analisar dados, critérios de auditoria, prováveis achados, equipe e cronograma.

- a) escopo: +- 60% das auditorias no Tribunal são relativas a apenas uma instituição e +- 40% referem-se a mais de uma instituição. Poucas auditorias têm abrangência internacional.
- b) critérios de auditoria: selecionados da literatura internacional sobre administração pública, de organizações profissionais (OCDE) e de fontes oficiais. Todo critério utilizado em auditorias são codificados e colocados na *intranet* do Tribunal para consulta.
- c) Métodos e técnicas utilizados: exames de documentos, entrevistas e questionários. Técnicas relativas a análise quantitativa (estatísticas) e qualitativa (quadros de fluxo para analisar processos e quadros de objetivos para analisar planejamentos estratégicos) são utilizadas para análise dos dados.

Durante o estudo preliminar, a equipe elabora uma matriz de planejamento com todas as informações acerca da auditoria.



### **3. Trabalho de campo**

Trabalhos desenvolvidos durante a auditoria :

- a) aplicação de técnicas de coleta de informações (questionários, entrevistas, esquemas);
- b) coleta de evidências (entrevistas, análise de documentos);
- c) análise das evidências coletadas (quantitativa e qualitativa);
- d) refinamento, se necessário, das questões de auditoria, critérios, métodos, etc;
- e) comparação entre as evidências coletadas (situação encontrada) e os critérios de auditoria (situação recomendada) a fim de fazer julgamentos; e
- f) formulação de recomendações.

Gestão da auditoria (desempenho da equipe durante o trabalho de campo):

- a) administração do trabalho: realização das tarefas, monitoramento dos trabalhos, manutenção da equipe motivada e administração de conflitos;
- b) tratamento das informações obtidas;
- c) obediência a procedimentos internos: relato dos trabalhos aos superiores hierárquicos, registros feitos durante a auditoria; e
- d) procedimentos e relacionamento adotados com o auditado: anúncio da auditoria, reuniões para combinar sobre os procedimentos a ser adotados e entendimentos práticos para realização dos trabalhos, comportamento diante da existência de resistência à realização da auditoria.

### **4. Relatório e consulta à entidade auditada**

Esboço do Relatório para o auditado: assegurar que o relatório contém informações precisas e completas (inexistência de erros).

Relatório enviado ao Governo: obter o posicionamento do Governo quanto às conclusões e às recomendações constantes do relatório de auditoria.

Relatório Final enviado ao Parlamento, incluindo o pronunciamento do Governo: discussão em uma Comissão do Parlamento e recomendações feitas pelo Parlamento.

O Relatório de Auditoria contém:

- a) Resumo
  - b) Informações anteriores sobre o tema tratado na auditoria
  - c) Informações sobre escopo, questões, critérios e metodologia
  - d) Achados de auditoria
  - e) Conclusões
  - f) Recomendações
  - g) Pronunciamento do Governo
-



## 5. Acompanhamento/Monitoramento

Parlamento: participação em discussões realizadas nas comissões do Parlamento.

Mídia: notícias veiculadas na imprensa. Todos os relatórios estão disponíveis no *site* do Tribunal da Bélgica. Uma versão em inglês passou a ser anexada aos relatórios publicados depois de setembro/2002.

Avaliação dos trabalhos realizados pelas equipes de auditoria com o objetivo de aprender lições e compartilhar experiências e conhecimentos (auditorias operacionais na *intranet* do Tribunal e apresentações dos trabalhos aos colegas).

Alguns aspectos relativos às auditorias operacionais não estão completamente desenvolvidos no Tribunal:

- a) não há monitoramento sistemático das recomendações feitas ao auditado; e
- b) não há indicadores de desempenho para medir o impacto das auditorias operacionais realizadas

### Auditorias Financeiras

O Tribunal de Contas da Bélgica está passando por uma série de mudanças no que se refere às auditorias financeiras.

Existem aspectos legais, como por exemplo, aprovação prévia de todos os gastos a ser realizados no setor público belga, auditorias anuais sobre as contas dos responsáveis por bens ou recursos públicos e elaboração de relatório sobre as contas do Governo, que não há como modificar, pelo menos a curto prazo.

Diante desse grande número de atribuições legais do Tribunal, há uma sobrecarga de atividades de controle, prejudicando, assim, a realização de investigações e auditorias por iniciativa do próprio Tribunal. Esses trabalhos constituem a minoria das atividades desenvolvidas no Tribunal.

Com intuito de realizar mudanças, o Tribunal está se reorganizando com base na adoção dos seguintes procedimentos: padronização, especialização (auditores especializados), enfoque baseado no risco, alocação de recursos e outros.

O organograma do Tribunal está sendo modificado e estão sendo criadas diretorias especializadas em auditorias financeiras e auditorias operacionais. Haverá, também, especializações de acordo com as políticas governamentais (educação, meio ambiente, emprego, energia, desenvolvimento econômico, serviço público e transporte).

**Atualmente:** O Tribunal audita cada instituição sem levar em conta análise de risco e materialidade. Relatório de auditoria encaminhado para cada instituição.

---



**No Futuro:** O Tribunal realizará auditorias baseadas em análises de risco e materialidade. Relatório de auditoria encaminhado para o Ministro da área auditada e Parlamento.

Atividades que serão desenvolvidas no Tribunal:

- a) matriz de risco para cada instituição e contas;
  - b) definição de níveis de materialidade;
  - c) diferentes escopos de auditoria (completo ou limitado);
  - d) padronização de relatórios;
  - e) aperfeiçoamento dos papéis de trabalho; e
  - f) treinamentos e troca de experiências.
-



## CAPÍTULO 3

# TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL



### DESCRIÇÃO DA ENTIDADE

O Tribunal de Contas da Espanha tem, de acordo com a constituição espanhola, duas funções: fiscalizadora e judicante.

No exercício de sua função fiscalizadora, o Tribunal realiza a fiscalização externa, permanente e consultiva da atividade econômico-financeira do setor público espanhol.

A função fiscalizadora se refere a comprovação de que a atividade econômico-financeira do setor público obedece os princípios da legalidade, eficiência e economia, exercendo uma relação com a execução de programas orçamentários de gastos e ingressos públicos.

No exercício de sua função judicante, ao Tribunal compete o julgamento da responsabilidade contábil dos responsáveis por bens ou recursos públicos. O Tribunal tem jurisdição em todo o território nacional.

Essa função é exercida em relação as contas, consideradas em sentido amplo, dos responsáveis pela arrecadação, guarda, administração, gerenciamento ou utilização de dinheiros, bens ou valores públicos.

São órgãos de jurisdição contábil: os Conselheiros de Contas da Seção de Julgamento (1ª instância) e a *Sala de Justicia* (Presidente e Conselheiros de Contas da Seção de Julgamento - 2ª instância- apreciam os recursos interpostos contra as decisões dos Conselheiros de Contas).

Os órgãos que constituem o Tribunal são os seguintes: Presidente, Pleno, Comissão de Governo (Presidente, Conselheiro Presidente da Seção de Fiscalização e Conselheiro Presidente da Seção de Julgamento), Seção de Fiscalização (7 Departamentos), Seção de Julgamento (3 Departamentos), Conselheiros de Contas (11), Ministério Público e Secretaria Geral.

Compõem o Tribunal: 12 Conselheiros de Contas, dentre os quais o Presidente, e o Procurador. O Presidente é nomeado pelo Rei entre os Conselheiros por indicação do Pleno e exerce o mandato por



um período de três anos (raramente renovado). Os Conselheiros de Contas, dentre a sua maioria composta de magistrados, advogados ou economistas, são designados – seis pela Câmara dos Deputados e seis pelo Senado – por 3/5 do Parlamento para um período de 9 anos.

O Tribunal dispõe de um orçamento de 43 milhões de Euros que representa 0,16% do orçamento do Estado e possui 158 funcionários de nível superior (advogados ou economistas), 277 funcionários de nível médio e 163 funcionários terceirizados.

## **PRINCIPAIS PONTOS OBSERVADOS (BENCHMARKS)**

### **Função Fiscalizadora**

A Seção de Fiscalização contém 7 Departamentos e em cada Departamento há um Conselheiro responsável. Os departamentos são organizados conforme a seguir:

- Departamento 1 fiscaliza a Administração Econômica do Estado
- Departamento 2 a Área Político-Administrativa do Estado
- Departamento 3 a Seguridade Social e a Ação Social
- Departamento 4 as Empresas Estatais
- Departamento 5 a Área Financeira, as Fundações e outras Entidades Estatais
- Departamento 6 as Comunidades e Cidades Autônomas
- Departamento 7 as Entidades Locais.

No exercício de sua função fiscalizadora, o Tribunal realiza as seguintes atividades:

- a) exame e comprovação da Conta Geral do Estado;
- b) exame e comprovação das Contas Gerais e Parciais de todas as entidades e organismos integrantes do setor público e das entidades beneficiárias de ajudas procedentes do setor público, tais como subvenções, créditos ou avais;
- c) exame dos expedientes referentes aos contratos celebrados pela Administração do Estado e demais entidades do setor público;
- d) exame da situação e variações patrimoniais do Estado e demais entidades do setor público;
- e) exame dos expedientes sobre créditos extraordinários e suplementares, assim como sobre as incorporações, ampliações, transferências e demais modificações dos créditos orçamentários iniciais; e
- f) outras atividades necessárias para o cumprimento de suas funções.

São resultados da atividade fiscalizadora do Tribunal:

- a) Relatórios, Notas ou Propostas;
- b) Declaração sobre a Conta Geral do Estado;
- c) Relatórios sobre o Setor Público, Comunidades Autônomas e Corporações Locais; e
- d) Relatório sobre as atuações do Tribunal



## Área de Fiscalização

Uma fiscalização no Tribunal pode ocorrer por iniciativa do próprio Tribunal (de ofício), do Parlamento, das Assembléias Legislativas ou de outros órgãos análogos nas Comunidades Autônomas.

O Programa Anual de Fiscalização do Tribunal é aprovado a cada ano pelo Pleno que, em seguida, envia ao Parlamento.

O planejamento de uma fiscalização tem duração de aproximadamente 3 a 4 semanas e sua execução dura em média 6 meses. A equipe pode ser composta de 4 a 10 pessoas.

São realizados trabalhos preliminares para definir as diretrizes técnicas antes de qualquer fiscalização ser iniciada. Essas diretrizes são elaboradas pelo Departamento que realizará a fiscalização.

O Departamento responsável pela fiscalização produz um Projeto das Diretrizes Técnicas, cujo conteúdo identificará: o objeto da fiscalização (escopo), os objetivos que se pretende alcançar, os *modus operandi*, a equipe e o cronograma.

Esse projeto é discutido na Seção de Fiscalização e no Pleno e posteriormente é apreciado pelo Pleno.

Após a realização da fiscalização, a equipe elabora um Esboço do Relatório. O Departamento responsável pela fiscalização discute o conteúdo desse Esboço e elabora um Anteprojeto de Relatório com os resultados da fiscalização e observações do Conselheiro titular do Departamento Fiscalizador.

O Conselheiro envia o Anteprojeto ao fiscalizado para que apresente suas alegações. O Departamento Fiscalizador recebe as alegações para analisá-las. Após a análise, pode ou não haver modificações no Anteprojeto de Relatório, conforme são aceitas ou não as justificativas apresentadas pelo fiscalizado.

Ao ser aceitas determinadas alegações do fiscalizado, são introduzidas notas ao relatório com a fundamentação necessária que justifique essa aceitação.

Com essas alterações, o Anteprojeto de Relatório transforma-se em Projeto de Relatório. O Conselheiro do Departamento Fiscalizador envia esse Projeto ao Pleno e ao Advogado do Estado para manifestação.

São acrescentadas ao Projeto de Relatório as observações feitas pelos demais Conselheiros. O Conselheiro Relator (do Departamento Fiscalizador) analisa essas observações e deve fundamentar se as aceita ou não.

O Projeto de Relatório resultante da análise do Conselheiro Relator é enviado ao Presidente da Seção de Fiscalização para deliberação nessa Seção. Após a deliberação, o Projeto é remetido ao Pleno.

O Pleno discute e vota o Projeto, podendo ser aprovado ou não. Se for aprovado, o Projeto converte-se em Relatório do Tribunal. Os membros do Pleno poderão fazer constar em ata seu voto em contrário ao acordo adotado com os motivos pelos quais discordaram.





Uma vez aprovado o Relatório pelo Pleno, ele é enviado ao Parlamento e ao Governo. Acompanharão o Relatório aprovado as alegações apresentadas pelo fiscalizado, bem como os votos particulares, se houver, formulados pelos membros do Pleno.

Os relatórios aprovados pelo Pleno do Tribunal são enviados a uma Comissão Mista do Parlamento (Câmara e Senado) responsável pelo relacionamento com o Tribunal.

O Presidente do Tribunal é convocado por essa Comissão para apresentar os Relatórios elaborados no Tribunal e responder perguntas acerca desses trabalhos aos membros da Comissão.

A Comissão Mista aprova uma Resolução para cada Relatório enviado, após debate dos parlamentares sobre as conclusões do Relatório. Essa Resolução e o Relatório são publicados no Diário Oficial.

### **Respostas aos Questionamentos feitos relativos à Área de Fiscalização:**

1. Não fiscaliza atos de pessoal.
2. Não há metodologia de risco para eleger uma fiscalização.
3. Não faz análise de conduta ética.
4. Não tem *software* de auditoria.
5. Controle de qualidade: discussão entre sub-diretores e trâmite interno entre o Pleno e a Seção de Fiscalização.

### **Área de Contas**

Todas as entidades integrantes do setor público (Administração do Estado, Comunidades Autônomas, Corporações Locais, Entidades Gestoras da Seguridade Social, Organismos Autônomos, Sociedades Estatais e Empresas Públicas) são obrigadas a apresentar ao Tribunal as contas legalmente estabelecidas de suas operações, de acordo com seu respectivo regime contábil.

Os responsáveis pelas contas remetidas ao Tribunal são as autoridades, funcionários ou empregados que tenham a seu cargo a gestão de ingressos e a realização de gastos públicos ou a gestão do patrimônio das entidades do setor público ou qualquer pessoa que arrecade, guarde, administre, gere ou utilize dinheiros, bens ou valores públicos.

Estão também obrigados a apresentar contas ao Tribunal pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, beneficiárias de ajudas procedentes do setor público, tais como subvenções, créditos ou avais.

As contas dos referidos responsáveis são remetidas anualmente aos órgãos de controle interno do setor público até outubro do exercício seguinte ao encerramento do exercício financeiro a que as contas se referem. O órgão de controle interno dispõe de 8 meses para análise e envio ao Tribunal. O Tribunal tem o prazo de 6 meses para verificação das contas.

Passados dois anos do encerramento do exercício financeiro - 10 meses (outubro) + 8 meses (controle interno) + 6 meses (Tribunal) – o Tribunal elabora um Relatório Geral das Contas da Administração Pública que contém os resultados da análise das contas de todo o setor público. Esse Relatório é



remetido ao Parlamento com informações gerais sobre as contas.

A contas remetidas ao Tribunal são analisadas no Departamento responsável pela entidade a que se refere as contas, cujo conteúdo é analisado ou em sua totalidade ou mediante a utilização de técnicas de amostragem.

O exame das contas dos beneficiários de ajudas procedentes do setor público, tais como subvenções, créditos ou avais, abrangerá tanto a comprovação de que os recursos foram aplicados para as finalidades que foram concedidas, bem como se seus resultados foram atingidos.

### **Respostas aos Questionamentos feitos relativos à Área de Contas:**

1. Documentos/informações que compõem as contas:

- 1.1 Descrição da entidade
- 1.2 Balanços contábeis/financeiros
- 1.3 Resultados Financeiros
- 1.4 Liquidação orçamentária
- 1.5 Conclusão: aprova ou não aprova

Aspectos analisados nas contas: observância as normas legais, cumprimento das previsões e execução orçamentária, racionalidade do gasto (eficácia e economicidade), execução financeira e aplicação de subvenções.

- 2. As contas são apresentadas em papéis. Não há um sistema eletrônico de contas.
- 3. Todas as contas são analisadas. As contas consideradas mais relevantes são analisadas mais detalhadamente.
- 4. Indicadores de gestão são utilizados durante a fiscalização dos Programas do Governo.
- 5. Não há controle concomitante da gestão dos órgãos do setor público, apenas controle *a posteriori*. Os órgãos de controle interno realizam controle concomitante e preventivo.

### **Função Judicante**

Conforme relatado anteriormente, ao Tribunal compete o julgamento da responsabilidade contábil dos responsáveis por bens ou recursos públicos.

A Seção de Julgamento do Tribunal contém 3 Departamentos e em cada Departamento há um Conselheiro responsável, além do Presidente da Seção.

Competências para julgamento:

- 1. Conselheiros de Contas (Responsáveis pelos Departamentos da Seção de Julgamento): procedimentos contenciosos de 1ª instância, procedimentos de cancelamento de fianças, procedimentos de reintegração por alcance e ocorrências de impugnação contra Secretário.



2. *Sala de Justicia* (Presidente e Conselheiros de Contas da Seção de Julgamento) - 2ª instância: recursos de apelação, recursos contra expedientes administrativos de responsabilidade contábil, recursos de reclamação, ocorrência de impugnação contra Conselheiros e recursos contra as atuações prévias de exigência de responsabilidade contábil.

Considerando a existência de 3 Departamentos na Seção de Julgamento, se o Conselheiro do Departamento 1 julgar em 1ª instância e houver interposição de recurso, a *Sala de Justicia* será composta pelo Presidente da Seção e pelos Conselheiros dos Departamentos 2 e 3.

3. Seção de Contencioso-Administrativo do Supremo Tribunal: recursos de cassação e recursos de revisão.

#### Responsabilidade Contábil:

1. Elementos: ação ou omissão imputados aos responsáveis por bens ou recursos públicos, ocorrências verificadas nas prestações de contas, infrações a normas contábeis e orçamentárias, dano efetivo a bens públicos, relação de causalidade a ação, omissão ou dano, dolo, culpa ou negligência grave.
2. Classes: direta ou subsidiária.
3. Tipos: alcance/malversação e outras infrações contábeis (administrar recursos sem sujeitar-se a normas que regulam sua liquidação, comprometer gastos e ordenar pagamentos sem crédito, efetuar pagamentos indevidos, não justificar subvenções e pagamentos, qualquer outra infração à normas financeiras e orçamentárias).

#### Luta contra Fraude

Segundo informações obtidas durante a visita, não é objetivo do Tribunal criar uma área específica de luta contra fraude e corrupção, pois existem outros órgãos que desempenham essa função, como por exemplo, Polícias, Aduanas, Ministério Público (existe uma unidade especializada em fraude) e Defensoria Pública.

Nessa área o Tribunal contribui da seguinte forma:

- durante realização de fiscalizações – detectando indícios e comunicando à autoridade competente;
- em auditorias de gestão nas instituições competentes para combate à fraude e corrupção; e
- comunicações ao Parlamento.

#### Programa Anual de Formação

A partir de 2000 foi criado no Tribunal o “Programa Anual de Formação” para o aperfeiçoamento profissional dos servidores do Tribunal.



O “Programa Anual de Formação” tem como objetivo principal a atualização e o enriquecimento permanente dos conhecimentos e técnicas que os servidores de todas as áreas do Tribunal necessitam para realização de suas funções, sem esquecer que a formação permanente favorece a promoção interna dos servidores.

Há uma preocupação no sentido de que o Programa seja o mais prático possível, que a distribuição dos cursos seja feita ao longo de todo o ano e que as atividades se concentrem no menor número possível de dias para minimizar os efeitos da ausência dos participantes ao trabalho.

A definição dos cursos oferecidos anualmente segue, sempre que possível, as sugestões enviadas pelos Departamentos e pelos servidores. O Programa procura atender de forma equilibrada as diferentes áreas e grupos de servidores que prestam serviço ao Tribunal, dando preferência, no entanto, para a área fim.

Os cursos não são obrigatórios e cada servidor poderá solicitar o número máximo de 5 cursos por ano desde que não ultrapasse 30 horas/servidor/ano (exceto cursos de longa duração como cursos de idiomas e informática) . Cada curso conterà, salvo circunstâncias excepcionais, no máximo 30 alunos. A distribuição de vagas será feita com equidade para atender os distintos Departamentos e Unidades do Tribunal. Deve haver conexão entre o curso e a atividade desempenhada pelo servidor.

O corpo docente deve ser selecionado entre os servidores especializados do próprio Tribunal ou entre especialistas de outras instituições (Administração Pública, Universidades, Poder Judiciário, etc.) com comprovada experiência docente.

O orçamento destinado para o “Programa Anual de Formação” no ano de 2004 foi de 117.920 Euros, 2% maior que o orçamento de 2003.

A Comissão de Formação elaborará anualmente um Relatório contendo todas as atividades realizadas ao longo do ano para desenvolvimento do Programa. O Relatório conterà os benefícios alcançados, os custos diretos, os objetivos e outras informações relativas ao Programa.

Cursos oferecidos em 2004:

1. Relação entre a Contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional.
  2. Contabilidade, com especial referência à contabilidade da Administração Local, para servidores da Seção de Julgamento.
  3. Os papéis de trabalho.
  4. Auditoria de procedimentos.
  5. Jornadas sobre novidades legislativas.
  6. Lei 38/2003, de 17/11/03, Geral de Subvenções.
  7. Lei 47/2003, de 26/11/03, Geral Orçamentária.
  8. Seminário sobre responsabilidade contábil e seu reflexo nos relatórios de fiscalização para servidores da Assessoria Jurídica dos Departamentos da Seção de Fiscalização.
  9. Informática (Power-Point 2000, Excel 2000 – Geral e Avançado, Window 2000 Server, Microsoft SQL Server com Visual Basic, Linguagem de consulta e manipulação de dados SQL, Acess 2000 Avançado).
  10. Inglês (Ampliação de conhecimentos e Iniciação).
-



11. A gestão de pessoal no Tribunal de Cuentas.
12. A gestão orçamentária do Tribunal de Cuentas.
13. Preparação para as provas seletivas para acesso ao corpo administrativo da Administração Geral do Estado.
14. A gestão dos arquivos nos Departamentos e Unidades.

A formação permanente de seus servidores constitui uma atividade fundamental da política de pessoal do Tribunal.

---



## CAPÍTULO 4



# CORTE DEI CONTI

### DESCRIÇÃO DA ENTIDADE

O Tribunal de Contas da Itália (Corte dei Conti) tem como funções primordiais garantir a legalidade dos atos públicos, a correta gestão dos recursos públicos e o bom funcionamento do setor público italiano, assim como salvaguardar o equilíbrio das contas públicas.

O Tribunal italiano possui duas funções: fiscalizadora e judicante.

No desempenho de sua função fiscalizadora, o Tribunal funciona como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Ao Tribunal cabe fiscalizar as ações realizadas no setor público italiano por meio de contato contínuo com a Administração Pública, expressar seus achados de auditorias, indicar as medidas a ser tomadas para aperfeiçoamento da gestão pública, checar se essas medidas estão sendo tomadas e periodicamente relatar ao Parlamento os resultados de suas fiscalizações. O Tribunal é responsável pela fiscalização de 20 regiões e 103 províncias.

Relativamente à função judicante, ao Tribunal cabe o julgamento das contas dos responsáveis por bens ou recursos públicos, responsabilizando-os, quando for o caso, por danos causados ao Estado. Cabe, também, ao Tribunal o julgamento das pensões pagas aos civis e militares.

O Tribunal é composta por 496 membros, magistrados qualificados como juízes:

- 1 Presidente
- 1 Procurador Geral
- 75 Presidentes de Câmara
- 311 Conselheiros
- 55 “First Referendaries”
- 53 “Referendaries”



As unidades técnicas possuem um total de 1.000 auditores, ingressados por concurso público, totalizando 2.872 funcionários.

O Presidente do Tribunal é nomeado por ato do Presidente da República, segundo proposta do Presidente do Conselho de Ministros, após consulta feita ao Conselho da Presidência. Compõem o Conselho da Presidência 17 membros: 1 Presidente do Tribunal, 1 Procurador Geral, 1 mais antigo Presidente de Câmara, 10 magistrados do Tribunal eleitos entre eles e 4 cidadãos, escolhidos pelos presidentes da Câmara e do Senado.

O Presidente é escolhido dentre os magistrados do Tribunal que tenha exercido efetivamente a função de Presidente de Câmara do Tribunal ou função equivalente na Administração Pública ou em instituições da União Europeia e exerce o mandato por um período de três anos.

O Procurador Geral do Tribunal é nomeado, também, por ato do Presidente da República, segundo proposta do Presidente do Conselho de Ministros, dentre os magistrados do Tribunal que tenham exercido a função de Presidente de Câmara, por designação do Conselho da Presidência.

Os magistrados do Tribunal ingressam no cargo mediante concurso público de provas e títulos. Podem participar do concurso: magistrados administrativos e ordinários, advogados do Estado e de outras Cortes, advogados militares e funcionários públicos que possuam necessária qualificação em Direito.

O Governo pode também nomear alguns conselheiros do Tribunal, após consulta feita ao Conselho da Presidência.

O Tribunal dispõe de um orçamento de 250 milhões de Euros que representa 0,038% do orçamento do Estado.

## **PRINCIPAIS PONTOS OBSERVADOS (BENCHMARKS)**

### **Função Fiscalizadora**

Para exercer sua função fiscalizadora, o Tribunal está organizada em comitês e câmaras estruturadas da seguinte forma:

1. Câmaras Unidas
2. Câmara Central de Auditoria
3. Auditorias de Conformidade
4. Auditorias de gestão na Administração Pública (auditorias de desempenho)
5. Câmara de auditorias nas instituições e empresas públicas
6. Câmara para órgãos autônomos (103 Províncias e 8.000 Municípios)
7. Câmara de auditoria nas Comunidades internacionais (assuntos internacionais)
8. Câmara de auditoria nas regiões (20 Regiões)
9. Escritório para coordenação das câmaras de auditorias regionais





Existem 3 tipos de auditorias que são realizadas no Tribunal:

- **auditoria *a priori* : conformidade dos atos do Governo de maior significância (acima de 5 milhões de Euros).**

Auditoria *a priori* é considerada uma das atividades mais tradicionais do Tribunal. Até a implantação da reforma no Tribunal, ocorrida após a promulgação da Lei nº 20 de 14/01/94, a auditoria *a priori* era extensiva a todos os atos da Administração Pública, inclusive aos de menor importância.

A reforma do sistema de auditoria no Tribunal deu maior enfoque para realização de auditorias *a posteriori* (desempenho) e as auditorias *a priori* (conformidade) passaram a ser limitadas a atos do Governo de considerável importância.

Atualmente as auditorias *a priori* (conformidade) são realizadas nos contratos que envolvem grande volume de recursos (acima de 5 milhões de Euros), provisões adotadas após deliberação do Conselho de Ministros e regulamentos/atos relativos a atividades públicas complexas.

Ao realizar auditorias *a priori*, o Tribunal pode autorizar a execução da despesa ou propor mudanças. Se o gestor não concordar com o parecer dado pela unidade técnica do Tribunal, poderá recorrer e o assunto é encaminhado à Câmara para decisão. O Tribunal dispõe de 60 dias para se pronunciar a respeito da despesa, caso não se pronuncie, o ato pode ser implementado.

- **a auditorias *a posteriori* (desempenho)**

Ao contrário das auditorias *a priori*, cujo objeto de controle concentra-se no ato, as auditorias *a posteriori* avaliam toda a gestão pública. A análise leva em conta a efetividade, eficiência e economicidade da gestão. Durante os trabalhos de auditoria, são utilizados indicadores de desempenho construídos segundo métodos e critérios comparativos de boa administração que podem ser obtidos em regulamentos e leis.

As áreas a ser auditadas, selecionadas pelas unidades técnicas competentes, constam de um programa de trabalho aprovado anualmente pelo Tribunal. Essas áreas são selecionadas conforme os seguintes critérios: materialidade, risco, resultados obtidos em auditorias anteriores e requisições feitas pelos próprios órgãos da Administração Pública. Existe uma Câmara no Tribunal responsável pelas auditorias de desempenho. Essa Câmara recebe as sugestões de auditorias enviadas pelas outras Câmaras e escolhe os programas a ser auditados.

O referido programa anual é enviado ao Poder Legislativo e ao auditado para conhecimento. As conclusões das auditorias *a posteriori* contém avaliações, observações e recomendações ao auditado. Quando uma irregularidade é detectada, o auditado deve seguir as orientações do auditor e informar ao Tribunal as medidas adotadas para corrigi-la.

Apesar das auditorias de desempenho não gerarem penalidades aos auditados, não deixam de ser instrumentos de controle eficazes. Frequentemente as recomendações feitas ao auditado são seguidas e as medidas corretivas são adotadas logo após o conhecimento dessas recomendações. Quando o auditado não segue as orientações do Tribunal, existe uma pressão dos Poderes Legislativo e Executivo.



O Parlamento e os Conselhos Regionais recebem anualmente relatórios de auditorias *a posteriori* realizadas no Tribunal. Outro fator que contribui para a efetividade das auditorias de desempenho é a publicidade dos trabalhos, com comunicação dos resultados das auditorias aos cidadãos e à imprensa e publicação dos relatórios no *site* do Tribunal.

- **auditorias econômico-financeiras: relatórios enviados ao Parlamento**

O Tribunal envia a cada quatro meses e anualmente relatórios das auditorias econômico-financeiras realizadas. Uma das mais tradicionais funções do Tribunal é o julgamento das contas públicas levando em conta seu equilíbrio. O julgamento é baseado na conformidade dos resultados das contas do Estado com a lei orçamentária, confrontando os resultados constantes do balanço final com os documentos enviados ao Tribunal.

O Tribunal também envia ao Parlamento anualmente um Relatório sobre as Contas Gerais do Estado com os resultados da administração financeira de todo o setor público.

As contas julgadas pelo Tribunal italiano não são apresentadas da mesma forma que as contas remetidas ao TCU. As contas não são enviadas por cada instituição pública. As informações sobre as contas públicas constam do referido Relatório anual sobre as Contas Gerais do Estado. Diante disso, o questionário relativo à área de contas foi prejudicado.

Resposta aos Questionamentos feitos relativos à área de fiscalização:

1. Não há procedimento formal de controle de qualidade.
2. Não há metodologia de auditoria de forma sistematizada.

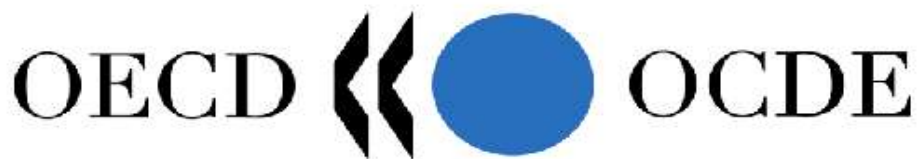
Durante a visita nos foi fornecido um relatório extenso sobre “Mecanismos e instrumentos para monitorar e avaliar as atividades, considerando a eficiência e os resultados, desenvolvidas pelo setor público italiano” que poderá servir de consulta para trabalhos a ser realizados no TCU.

### **Luta contra Fraude**

Igualmente ao Tribunal de Contas da Espanha, não é objetivo da “Corte dei Conti” detectar e investigar fraudes. Essa atividade é obrigação da “Guarda dei Finanza”. O Tribunal, ao exercer sua função fiscalizadora, pode encontrar indícios de fraude e nesse caso, comunica ao órgão competente.



## CAPÍTULO 5



### DESCRIÇÃO DA ENTIDADE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um fórum de discussão, desenvolvimento e refinamento de políticas públicas e sociais. Ela compara experiências, busca respostas a problemas comuns e trabalha para coordenar políticas domésticas e internacionais para ajudar os países membros e não membros na definição de suas políticas.

É um órgão mundialmente reconhecido como uma das maiores e mais precisas fontes de dados econômicos, sociais e estatísticos. Tem a missão de cooperar com o desenvolvimento econômico sustentável e aumento do nível de vida da população. Possui cerca de 2300 empregados, dentre os quais 700 economistas, advogados, cientistas e outros profissionais de alta qualificação e especialização. Conta com um orçamento de 200 milhões de Euros por ano, provenientes de recursos dos seus 30 Estados-Membros, dentre os quais incluem-se os Estados Unidos, Canadá, México, Austrália, Japão, Coreia e os países desenvolvidos da Europa, representando assim grande parte da economia mundial.

Quando uma pesquisa ou análise é solicitada por um dos Países membros, a OCDE aciona um ou mais dos seus 12 departamentos (especializados por área de atuação, como indústria, comércio, ciência, transporte, governança, estatística, meio ambiente, etc) e estabelece um comitê que irá então pesquisar e analisar a questão. Os Estados-Membros são sempre informados dos resultados das pesquisas e análises realizadas pelos comitês.

### PRINCIPAIS PONTOS OBSERVADOS (BENCHMARKS)

#### Acções de combate à fraude

Na reunião com o pessoal da Divisão Anti-corrupção do OCDE, fomos informados de que o Brasil está engajado em um trabalho específico coordenado pela Organização, na área de combate à fraude e à corrupção.

A OCDE organizou em 1997 a “Convenção para Combater o Suborno de Servidores Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais”, sendo que o Brasil foi signatário da Convenção e tem sido avaliado pela Convenção Anti-corrupção da OCDE, como parte das atividades referentes ao compromisso assumido como signatário.



A avaliação do desempenho dos países signatários é realizado em 2 fases:

FASE 1 (já em conclusão):

Nesta fase a OCDE, juntamente com 2 países avaliadores, que no caso do Brasil foram Chile e Portugal, verifica o cumprimento dos requisitos legais sinalizados no Instrumento (Convenção), ou seja, o Brasil foi avaliado com relação à regulamentação existente referente ao combate à fraude, corrupção e suborno.

Houve uma série de reuniões entre o grupo avaliador e a delegação do Governo Brasileiro responsável por acompanhar as atividades do grupo e responder às perguntas efetuadas. A equipe trabalhou na apresentação do arcabouço legal pertinente, na alteração do Código Penal para adequar-se à Convenção e na resposta às mais de 300 questões feitas pelos avaliadores. A delegação esteve também em Paris para uma sabatina sobre a regulamentação, onde foram respondidas mais uma série de questões ao grupo avaliador.

A Adfis reuniu-se com a coordenação da delegação brasileira, no caso a titular da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Os relatórios produzidos durante a Fase 1 estão na página da Secretaria ([www.mj.gov.br/sal](http://www.mj.gov.br/sal)).

FASE 2:

Esta fase, que se estenderá até a conclusão dos trabalhos de avaliação em 2007, refere-se à instrumentação da legislação avaliada na Fase 1. Entre as atividades da Fase 2 estão:

- a revisão do cumprimento e aplicação das correções às observações ou insuficiências nas leis;
- a comprovação de que os setores público e privado conheçam e estejam cumprindo os lineamentos da Convenção e suas implicações no marco legal correspondente;
- a verificação de que existem as condições necessárias para cumprir estes lineamentos.

A Secretária de Assuntos Legislativos informou que o grupo avaliador estará visitando, em 2007, alguns dos órgãos do Governo Brasileiro ligados ao combate à corrupção, e citou o TCU como uma das instituições prováveis de ser visitadas.

A Secretária reforçou que o bom desempenho do Brasil nesta avaliação é de suma importância, pois o País não pode correr o risco de ser mau recomendado pelo OCDE diante dos países membros, o que poderia comprometer em algum grau as relações comerciais daqueles com o Brasil.

Desta forma, é muito importante que o TCU acompanhe o desenvolvimento dos trabalhos da delegação brasileira e identifique as ações que devem ser tomadas para que o Tribunal esteja preparado para uma eventual visita de avaliação na Fase 2.



### **Conferência sobre combate à corrupção:**

Ainda no âmbito do grupo de trabalho de avaliação, a OCDE, juntamente com a delegação brasileira, está organizando a “Conferência sobre Combate à Corrupção e Implantação de Padrões Anti-suborno”, que ocorrerá no período de 27 a 29 de setembro/2004, em Brasília.

Participarão especialistas da OCDE e de países avaliadores e avaliados. O Dr. Marcos Pit, coordenador do grupo de avaliação, será um dos conferencistas. Haverá também apresentações sobre a experiência de países que já passaram pela fase 2. Além do setor público ligado às atividades de controle e combate à corrupção, a iniciativa privada e ONGs serão também convidadas.

É muito importante que o TCU participe da conferência, se possível hospedando o seminário, conforme possibilidade levantada pela própria Secretária de Assuntos Legislativos.

### **Promoção de Padrões Éticos**

Todas as reuniões realizadas na OCDE foram muito curtas e de caráter informativo. O representante da Diretoria de Governança Pública basicamente informou que as ações na área de promoção de padrões éticos está descrita nos documentos “*Ethics in the Public Service – Current Issues and Practice*” (66 páginas), “*Managing Conflict of Interest in the Public Service*” (192 páginas) e “*Trust in Government – ethics measures in OECD countries*” (329 páginas).

O representante informou ainda que a OCDE está organizando o “Simpósio sobre como avaliar medidas para a promoção da integridade e prevenção da corrupção no serviço público”, para o qual a participação do TCU foi altamente recomendada, até porque terá um caráter bastante prático. O Simpósio terá sessões como:

- *Keynote presentation*: apresentação de um cenário comparativo entre práticas, políticas e ênfases utilizadas em organizações públicas para avaliar integridade (ética) e medidas de prevenção à corrupção.
- *Reviewing risk areas and implementation of selected instruments*: apresentações de experiências em
  - Avaliação de risco e áreas vulneráveis em organizações públicas
  - Revisão da implementação de ferramentas tais como instrumentos legais, códigos de conduta e procedimentos administrativos
- Exame do impacto de medidas de integridade na cultura, valores e comportamento organizacionais.
- Como escolher a metodologia de avaliação mais apropriada
- Como organizar a avaliação
- Impacto da avaliação: como a avaliação pode subsidiar ajustes nas políticas de governo
- Proposta de desenho de um sistema de avaliação que contenha condições e procedimentos para efetivamente avaliar integridade e medidas de prevenção à corrupção



O simpósio se dará nos dias 9 e 10 de setembro, em Paris.

### **Material sobre as atividades desenvolvidas pela OCDE**

A OCDE mostrou-se muito eficiente na documentação dos seus trabalhos. As apresentações acerca dos temas “encorajando a participação do cidadão na construção de políticas públicas” e “atividades no campo da auditoria externa” foram bastante curtas (cerca de 30 minutos cada uma). Contudo, os técnicos da OCDE entregaram à equipe uma vasta documentação sobre as atividades da organização naquelas áreas.

Dentre os documentos apresentados, destacam-se:

- *Development of manuals and audit methodology*
- *Public sector transparency and accountability – making it happen*
- *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*
- *Open government – fostering dialogue with civil society*
- *Citizens as partners – OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*

Tal documentação, além da já descrita no item anterior, será analisada pela equipe de acordo com a conveniência e oportunidade.





## CAPÍTULO 6



### DESCRIÇÃO DA ENTIDADE

O Tribunal de Contas da França (Cour des Comptes) é dirigido pelo Presidente, o qual é apontado pelo Conselho de Ministros. A Secretaria Geral, assistida por dois secretários-gerais, é responsável pelos departamentos administrativos, sob supervisão do Presidente.

A Corte tem sete câmaras, cada uma com autoridade jurisdicional para tomar decisões no âmbito da atividade governamental que está sob sua jurisdição, conforme se segue:

- 1ª Câmara: Ministério das Finanças e orçamento
- 2ª Câmara: defesa, indústria, energia, comércio
- 3ª Câmara: educação, cultura e pesquisa
- 4ª Câmara: justiça, interior, recursos contra decisões das câmaras regionais
- 5ª Câmara: trabalho, emprego, capacitação, área social
- 6ª Câmara: saúde, seguridade social
- 7ª Câmara: infra-estrutura, transporte, agricultura, pesca, turismo

A Corte é assistida pelo *Parquet Général*, responsável pelas funções de consultor jurídica e procurador público, atuando ainda como intermediário entre o Governo e a Corte.

As responsabilidades da Corte podem ser, em síntese, descritas como sendo:

- Auditorias de conformidade – atuação da Corte como juiz das contas dos gestores públicos
- Auditorias de Gestão: sobre o uso apropriado dos recursos públicos
- Assistência ao Parlamento e ao Governo – reportando suas atividades/achados e atendendo a solicitações de auditorias





A corte trabalha basicamente no controle a *posteriori*.

Cabe registrar que a equipe do TCU teve apenas uma reunião de cerca de duas horas com o Diretor de Assuntos Internacionais, pois a visita ao Tribunal da França foi na verdade agendada pela OCDE, no intuito de aproveitar a oportunidade da presença da equipe em Paris. Contudo, os especialistas nas áreas de auditoria e prestação de contas não estavam disponíveis na ocasião do encontro.

## PRINCIPAIS PONTOS OBSERVADOS (BENCHMARKS)

O gerente da área de assuntos internacionais informou que a Corte “não tem muita metodologia ou sistematização”. Não possui métodos específicos para combate à fraude ou análise do comportamento ético dos servidores públicos. Também não há metodologia de análise de risco.

### Controle de Qualidade

Os controles de qualidade desenvolvidos na Corte referem-se especialmente à qualidade dos relatórios das fiscalizações, e podem ser descritos conforme a seguir:

- a) Existe a figura do conselheiro-mestre (*contre-rapporteur*), que faz um exame do relatório antes que o mesmo seja submetido à apreciação da Corte. O exame considera a qualidade de aspectos como escopo, metodologia utilizada, achados e conclusões. O exame tem ainda o objetivo de facilitar o trabalho da Câmara.
- b) O colegiado “ouve” o relatório perante o conjunto da Câmara (cinco membros), em seção simples (pelo menos três conselheiros mestres).

### Plano de Fiscalização

O Plano de Fiscalização da Corte é elaborado para um período de três anos, e é modificado anualmente. Na prática, anualmente cada presidente de câmara elabora, baseado nas prioridades e políticas de médio prazo, o seu programa de fiscalização, o qual é submetido ao Presidente da Corte para aprovação.

Os passos básicos de uma auditoria de conformidade são os seguintes:

- exame “on-site” das contas e documentos pela equipe de fiscalização
- relatório preliminar
- parecer do *Parquet Général*
- exame do relatório pelo *contre-rapporteur*
- deliberação pelo colegiado - Decisão
- exame das réplicas
- entrevista com auditado, se apropriado
- deliberação - julgamento final (com audiência pública do auditado, se multado)

No início de cada relatório há um capítulo “últimas recomendações X situação atual”, onde é reportado a implementação ou não de cada uma das recomendações/determinações da Corte estipuladas nos últimos trabalhos de fiscalização.



## CONCLUSÃO

Embora algumas das entidades visitadas tenham recebido a equipe de forma muito breve (Tribunais de Contas da França e da Bélgica), e apesar de a equipe ter verificado que alguns dos assuntos de interesse não são explorados pelos Tribunais de Contas visitados (combate a fraude, inteligência), as visitas mostraram-se uma experiência muito significativa, em termos de aquisição de conhecimento e experiência, que serão utilizados no âmbito do Projeto BID e no aprimoramento das atividades de controle no TCU.

Além disso, as visitas propiciaram o estabelecimento de contatos com profissionais da área de controle das entidades européias, o que poderá ser muito útil para futuras pesquisas e consultas.

As informações e documentos obtidos nas entidades visitadas serão úteis no aprimoramento das metodologias referentes às atividades da área fim do Tribunal, servindo como referência para a pesquisa de métodos, técnicas e práticas de fiscalização e prestação de contas. Além disso, subsidiarão a especificação da consultoria que será contratada na segunda fase do Projeto de Modernização do TCU.

O quadro abaixo apresenta uma síntese dos principais temas, documentos, informações que contribuirão, nos termos mencionados acima, para o Projeto de Modernização:

Entidade	Tema	Informação ou Documento Obtido	Principais Benefícios Esperados
OCDE	Ética	Trust in Government: Ethics Measures in OCDE Countries	Referência e comparativo para o desenvolvimento de metodologia para avaliação da conduta ética dos gestores públicos.
OCDE	Ética	Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice	Referência e comparativo para o desenvolvimento de metodologia para avaliação da conduta ética dos gestores públicos.
OCDE	Fraude e corrupção	Las Reglas del Juego Cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción	Informação sobre aspectos de combate à corrupção – apoio no desenvolvimento de metodologia para combate à fraude e corrupção.
OCDE	Ética, Fraude e corrupção	Simpósio: como avaliar medidas para promover a integridade e prevenir a corrupção no serviço público?	Aquisição de experiência internacional sobre promoção da ética e metodologias de combate à corrupção no serviço público.



Entidade	Tema	Informação ou Documento Obtido	Principais Benefícios Esperados
OCDE	Fraude e corrupção	Acompanhamento das atividades do grupo de trabalho que junto com a OCDE está avaliando a ação brasileira no combate à fraude	Aquisição de experiência internacional sobre metodologias de combate à corrupção no serviço público. Avaliação da situação brasileira com respeito ao combate à fraude.
OCDE	Fraude e Corrupção	Participação de técnicos do TCU na “Conferência sobre combate à corrupção e implementação de padrões anti-suborno”, organizado pelo OCDE e pelo grupo de trabalho do item anterior.	Aquisição de conhecimento sobre práticas nacionais e internacionais sobre ações de combate à fraude e ao suborno. Possibilidade de o TCU sediar o evento, promovendo diretamente a integração entre os diversos organismos de controle nacionais e o estabelecimento de contatos com outras EFS.
OCDE	Manual de Auditoria	“Development of Manuals and Audit Methodology	Visão geral e recomendações gerais sobre manuais de auditoria de oito EFS.
OLAF	Inteligência, Fraude e Corrupção	Disponibilidade de o OLAF enviar técnico para ministrar cursos ou oficinas para os técnicos do TCU, aos custos apenas de hospedagem/alimentação (diárias de colaborador eventual)	Interação direta com especialistas internacionais do Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude, a baixo custo.
OLAF	Manual de Auditoria	Experiência do OLAF nas atividades de monitoramento	Referência com relação a implementação de monitoramento das determinações do Tribunal nas auditorias de conformidade e processos de contas.
Tribunais de Contas da Bélgica e da Itália	Plano de Auditorias	Experiência do controle a priori de atos do governo que envolvem despesas	Subsídio para a tese do Projeto de Lei 4878/01, em curso no Congresso Nacional, que estabelece ao TCU o controle a priori de atos do Governo, para valores relevantes (acima de R\$ 50 milhões).
Tribunal de Contas da Espanha	Capacitação	Programa Anual de Formação dos auditores do Tribunal de Contas da Espanha.	Referência para a implantação de um currículo de auditoria ou de um programa anual de treinamento para os analistas do TCU.



Entidade	Tema	Informação ou Documento Obtido	Principais Benefícios Esperados
Tribunal de Contas da Espanha	Normas de Auditoria	Documento: “normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas”	Referência para atualização de normas e procedimentos de fiscalização.
Tribunais de Contas da Bélgica, da Espanha e da Itália	Comunicação dos resultados	Os Tribunais mantêm um procedimento de informação e comunicação com o Parlamento, incluindo a apresentação oral sistemática dos resultados das fiscalizações pelos Relatores.	Fomentar a elaboração de procedimentos que aprimorem a comunicação entre o TCU e o Congresso Nacional.

Vários outros materiais e informações foram disponibilizados à equipe pelas EFS visitadas, e que oportunamente poderão ser úteis como comparativo ou referência para os temas e métodos em desenvolvimento pelo Tribunal.

Em 10 de agosto de 2004.

Maurício Laurentino de Mesquita  
ACE – Mat. 3826-1  
DIMF/ADFIS

Roseane Nuto Smidt  
ACE – Mat. 3454-1  
DIACON/ADCON