

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**



*Algemene Rekenkamer*

**RELATÓRIO DE VISITA À INSTITUIÇÃO SUPERIOR DE AUDITORIA  
DA HOLANDA – ALGEMENE REKENKAMER**

SETEMBRO DE 2004

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



## **VISITA À ALGEMENE REKENKAMER**

Os ACEs Fernando Antonio Dorna Magalhães e Geraldo Luiz Muniz Rodrigues estiveram em visita à Entidade Fiscalizadora Superior da Holanda, a Algemene Rekenkamer, no dia 16 de setembro de 2004, na cidade de Haia. 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 sobre questões previamente encaminhadas (vide em anexo) tratando de assuntos de interesse das Secretarias Adjuntas de Contas e Fiscalização. Participaram da reunião com os ACEs, .....

Também foram coletados vários materiais referentes a trabalhos e auditorias realizadas pela EFS, bem como feita visita ao site da entidade, com destaque para os campos que poderiam ser de maior interesse para o TCU. Dentre o material coletado destacam-se o planejamento estratégico da EFS para o período 2004/2009 e o relatório anual de suas atividades referente ao ano de 2003, além de diversos manuais sobre procedimentos específicos de fiscalização.

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 nos Países Baixos remota à 1386, mas sua base legal estabeleceu-se na primeira Constituição, de 1814, onde firmou-se que o Executivo seria fiscalizado pelo monarca. A segunda Constituição, de 1848, determinou que o Monarca fosse parte do Executivo, sendo ambos fiscalizados pelo Parlamento. A Constituição prevê uma série de altos conselhos de Estado: Estado Geral, Conselho de Estado, Corte de Auditoria e Ouvidoria.

A Constituição estabelece uma clara separação de poderes. O Governo compreende o monarca e 13 ministros, sendo que os últimos possuem um grande grau de autonomia e são pouco sujeitos a um controle central. O país é dividido em 12 províncias e 770 municípios (a Holanda é um pouco menor que o estado do Rio de Janeiro).

Depois da segunda grande guerra a necessidade do controle do gasto público e da melhora no desempenho da administração pública resultou na ênfase, pela Algemene Rekenkamer – AR, na elaboração de auditorias com foco na eficiência. Esse movimento foi ampliado, uma vez que as auditorias de conformidade passaram a ter sua base nos achados do controle interno e departamentos governamentais.

Essa posição foi formalizada em 1976 no Ato do Orçamento e Controle e desde 1988 os órgãos governamentais são obrigados a submeter suas contas até o quarto mês após o fim do exercício. Seus estatutos permitem à AR confiar muito do trabalho de fiscalização dos Ministérios aos controles internos.



## **ESTRUTURA E PODERES**

A AR é composta por um Conselho com três membros, incluindo o Presidente, cada um escolhido pelo governo a partir da seleção realizada pela câmara baixa do Parlamento. Além do Conselho existem 3 Diretorias de Auditoria que são baseadas na estrutura do governo.

Cada membro do Conselho é vitalício e geralmente são escolhidos dentre aqueles que ocuparam cargos nos altos escalões do governo federal e também cargos proeminentes nas estruturas partidárias.

A estrutura da AR é altamente descentralizada, sendo que em cada ministério existe um contingente entre 10 e 20 dos seus auditores. Os auditores, aproximadamente 200, possuem formação diversificada e mais de 80% curso superior.

A AR é independente tanto do parlamento quanto do governo, exceto quanto ao planejamento de seus trabalhos, pois tem de seguir a orientação dada pela lei orçamentária anual. Essa independência está prevista na Constituição holandesa, que prevê a auditoria das despesas e receitas do governo. O outro pilar legal da AR é o Ato das Contas do Governo, que define a elaboração do orçamento e detalha o trabalho e atribuições da Corte, estabelecendo os escopos das auditorias de regularidade e de desempenho. A AR tem como jurisdicionados aproximadamente 50.000 órgãos, entidades e unidades. Além dessas unidades a AR passou também a fiscalizar os benefícios sociais e as unidades que distribuem esses benefícios. Entre unidades não públicas alcançadas pela AR encontram-se: empresas privadas que tenham participação acionária do estado, empresas que receberam direta ou indiretamente do estado algum tipo de concessão ou subsídio e empresas cuja organização e receitas sejam determinadas por norma (escolas, hospitais, etc).

No entanto, a AR também reconhece o perigo de se submeter ao parlamento e coloca como principal objetivo assegurar que o maior retorno possível seja resultado do seu trabalho, entendendo que esse retorno à sociedade é a maior garantia de sua independência.

A AR não tem poder de sanção e sua atuação é restrita à emissão de sugestões e recomendações ao parlamento e ao governo. A elaboração de auditorias e fiscalizações é responsabilidade distribuída por todos os órgãos e unidades, cabendo à AR a supervisão e avaliação desses trabalhos, além da elaboração de suas próprias auditorias.

Os relatórios da AR são submetidos ao parlamento e como todo documento parlamentar oficial é de domínio público. O Comitê de Gastos do Estado do parlamento é o principal usuário dos relatórios do AR e é responsável por chamar os ministros e responsáveis para esclarecimentos sobre as questões levantadas nas auditorias. Em muitos casos o Comitê emite um relatório com as justificativas dos auditados e também com as conclusões e recomendações finais. Eventualmente a discussão sobre essas conclusões e recomendações pode chegar à câmara baixa do parlamento.

O relacionamento entre AR e parlamento é crescente e os seus trabalhos conduzem muitas das discussões entre parlamento e governo. A AR está ciente da importância do interesse dos parlamentares para o sucesso de seus trabalhos. Quanto ao executivo, é menos intenso até porque a AR participa da análise das Contas do Governo. Caso haja objeção por parte da AR em relação a alguma despesa e o ministro responsável se recuse a seguir as recomendações feitas, a AR pode relatar essas objeções e forçar o



ministro por meio da emissão de uma nota desconsiderando suas objeções. Essa nota permite que a despesa seja classificada como irregular nas Contas do Governo. Isso gera consequências quando da elaboração do orçamento pelo parlamento.

A AR também pode refrear uma ação do governo por meio de seus relatórios sobre temas específicos ou por meio de notas enviadas ao parlamento. É citado o exemplo em que houve a suspensão dos estudos para uma obra de túnel próximo a Amsterdam por preocupações da AR a respeito do financiamento da obra.

A AR encaminha seus relatórios ao ministério responsável e aguarda seus comentários por um prazo de dois meses. Esses comentários são tratados em seu relatório final, sendo que a parte não aceita é remetida para tópico separado do relatório. Geralmente a AR procura auxiliar a unidade auditada, assegurando que haja um aprendizado para o auditado e assinalando as melhorias que podem ser realizadas nos processos.

A AR tem direito de acesso a toda documentação, mesmo notas pessoais. A relação com os ministérios é boa em grande parte por estar instalada fisicamente em todos ministérios. A AR produz auditorias horizontais, onde compara determinada área em diversas unidades governamentais.

## **AUDITORIAS**

### **Conformidade**

Os ministros holandeses precisam assegurar que seus sistemas e controles estejam em condições de garantir o manuseio de recursos públicos e sua transparência para o parlamento. Um ministro precisa da concordância do Ministério das Finanças e da AR para fazer alterações em seu sistema financeiro. Os ministérios possuem suas próprias divisões de auditoria, que emitem sua opinião sobre as contas.

A abordagem da auditoria de conformidade da AR é fortemente baseada nos trabalhos das divisões de auditoria dos ministérios. As divisões de controle interno dividem seus achados com a AR, que examina seus programas de auditoria e suas conclusões alcançadas e planeja suas auditorias próprias a partir dessas informações. A AR executa suas próprias auditorias de conformidade quando entende como necessário.

A AR precisa estar segura que os controles internos são adequados e confiáveis. Trabalho realizado pela AR em 1985 sobre os controles internos assinalou significativa falta de pessoal, baixa qualificação, planejamento fraco e procedimentos de auditoria pobres. Isso gerou uma completa reforma nos sistemas de controle interno por meio de um plano de 5 anos com o intuito de melhorar os trabalhos de fiscalização e permitir sua utilização nos processos de tomada de decisão.

As informações relativas às auditorias de conformidade desaguarão nas contas dos ministérios e do Governo. Essas auditorias são discutidas com os responsáveis e ministros e suas opiniões são incorporadas ao relatório final.

### **Desempenho**

A importância das auditorias de desempenho realizadas pela AR provêm de comando legal, que remota a 1976, que determina que a AR deve dar atenção à efetividade da gestão do estado e da organização e funcionamento do serviço público. A legislação também permite que o parlamento possa demandar trabalhos específicos nessa área. A



importância desse trabalho tem crescido anualmente, bem como a atenção parlamentar sobre seus resultados.

A AR pode examinar a efetividade e eficiência da política pública, mas não pode examinar a política em si. O processo de auditoria começa pela decisão pela política e desenvolve um critério pela qual a política possa ser avaliada. Esse critério varia de acordo com a auditoria, mas checagens das melhorias sugeridas são comumente usados. A AR busca mais garantir melhorias futuras do que apontar culpados.

A AR considera que uma intervenção tempestiva pode sublinhar os casos onde ministros devam esclarecer ou definir melhor seus objetivos. Ela entende que qualquer decisão de um ministério que venha a comprometer recursos significativos deve ser analisada assim que for tomada. Esse entendimento ocasionou resistência dos ministros, mas é fortemente apoiada pelo parlamento. Como exemplo é citado o caso da privatização do State Fishing Port Authority, onde a discordância da AR com o modelo de negociação fez com que a câmara baixa interviesse no processo e garantisse uma negociação muito mais vantajosa para o estado e contribuintes.

A contratação de especialistas não é feita, mesmo com a ausência de profissional da AR com conhecimento necessário para a boa execução do trabalho.

As unidades que serão objeto de auditoria tomam conhecimento do planejamento das auditorias que serão realizadas em sua área de atuação, eles também recebem antecipadamente um aviso de auditoria, a menos que isso seja contrário aos objetivos da auditoria.

## **CONTAS**

Inicialmente é preciso sublinhar o conceito stricto de contas para a AR: contas tratam das informações financeiras que irão compor as Contas do Governo apresentadas ao parlamento e referem-se aos demonstrativos contábeis e à execução orçamentária-financeira. As Contas do Governo são encaminhadas ao parlamento e são utilizadas no processo de elaboração do orçamento.

Adotando-se o conceito lato de contas, toda e qualquer informação referente à atuação do agente público que seja capaz de fornecer uma visão ao controlador dessa atuação frente aos objetivos previamente estabelecidos, pode-se considerar o relatório anual de cada ministério como sua prestação de contas. Esses relatórios compreendem informações contábeis e sobre a conformidade e desempenho da gestão do ministério.

A elaboração do relatório é a parte final do processo orçamentário holandês. O ciclo começa com a aprovação do Ato Orçamentário, que autoriza os ministros a trabalhar em busca de seus objetivos dentro das delimitações apontadas pelo orçamento.

Os relatórios complementam e possuem a mesma estrutura do orçamento. No relatório anual o ministro afirma se seu ministério atingiu seus objetivos e fez o que foi planejado dentro do orçamento disponível. Ao final do ano o parlamento dispensa os ministros quanto as suas obrigações frente à execução orçamentária, usando os relatórios de auditoria disponibilizados no relatório anual da AR.



O relatório anual da AR inclui três principais tópicos: a aprovação dos relatórios financeiros do governo e a avaliação de seus balanços; a apresentação de um sumário dos achados de auditoria relativos à gestão operacional dos ministérios; e descrição as questões correntes na área de conformidade operacional e de informações sobre políticas públicas.

Os ministérios devem apresentar suas contas até o quarto mês após o fim do exercício. A AR apresenta um relatório de auditoria relativo a cada conta de ministério para o parlamento até quatro meses depois de recebidas. As informações desse relatório irão subsidiar o parecer sobre as Contas do Governo, o qual precisa da aprovação pela AR antes de ser aprovado pelo parlamento. Então as informações das Contas do Governo seguem para a comissão responsável pela elaboração do orçamento.

O parecer da AR sobre cada conta ministerial é baseado nos trabalhos do controle interno. Onde esse trabalho é avaliado como fraco ou revela problemas, a AR dedica atenção especial. Muito dos relatórios da AR tratam das fragilidades dos sistemas de controle financeiro. Outros critérios que podem determinar o exame pormenorizado em determinada unidade são: forte aumento na despesa de área específica, exame cíclico, clara relevância política ou social ou sinais distintos de que alguma coisa está errada.

Os achados de auditoria são discutidos com os responsáveis e suas respostas podem ser incorporadas na redação final do relatório. O ministro é convidado a opinar sobre os achados e tem dois meses para responder. Dependendo dos achados e posteriores discussões, a auditoria pode ser conclusa e arquivada, mas o mais comum é que seja remetida para as Contas do governo.

Os resultados das auditorias de desempenho não são consideradas no parecer sobre as contas contábeis. As auditorias de desempenho estão presentes no relatório anual encaminhado ao orçamento e são acompanhadas pelos seus achados, recomendações e comentários do gestor.

### **Prestação de contas sobre desempenho**

Entre novembro de 2002 e junho de 2003 a AR conduziu uma auditoria abrangendo os orçamentos de 2002 e 2003 e os relatórios anuais de todos os ministérios de 2003 a fim de verificar se todos continham informações sobre a eficiência das políticas e a eficiência do gerenciamento. Esses foram os primeiros orçamentos e relatórios preparados de acordo com os princípios do processo de transição resultante: Da Política de Orçamento para a Política de Accountability (VBTB). Uma questão investigada foi se os ministros observaram os pontos relacionados no Ato de Contas Governamental relativos às informações sobre a eficiência.

Informação sobre eficiência trata:

1. se os resultados (output) e efeitos (outcome) de políticas, dado seu nível de qualidade, podem ser atingidos com menos recursos; ou
2. se a política pode alcançar mais resultados e efeitos com, no mínimo, a mesma qualidade usando o mesmo montante de recursos.

A AR concluiu que, em geral, as informações sobre a eficiência foram fornecidas e mais e mais informações têm sido disponibilizadas sobre os resultados e despesas. No entanto, geralmente nenhuma ligação é feita entre os gastos e os resultados, e



comparações com os resultados de anos anteriores são de difícil implementação. As informações sobre os efeitos das políticas ainda são irrelevantes e equivalem a praticamente nenhuma. Isso indica à AR que o governo central não tem idéia se as políticas públicas estão sendo implementadas ao menor custo possível. Por conta da falta de conhecimento sobre a eficiência das políticas públicas, não restou claro, na ausência de significativa melhora na elaboração de informações sobre eficiência e efetividade, se o governo atingiu resultados razoáveis nos dois anos em estudo. A AR entende que muitos dos motivos para essa baixa informação sobre eficiência são devidos a fatores fora da esfera de controle dos ministérios. No entanto, outros estão sob controle dos ministérios, tal como ignorar dados de matérias relacionadas com a eficiência e são pouco aproveitados.

A AR também estudou a legislação que determina a apresentação de informações sobre eficiência e conclui que parte dessa legislação é ambígua, pouco clara e conceitualmente incompleta, aumentando o risco da elaboração de uma informação pouco precisa.

A AR constatou que um ponto obscuro da legislação é se os ministros são responsabilizáveis pela eficiência atingida pelas suas políticas públicas. Mesmo supondo que fosse o caso, não existe previsão legal que os obrigue a responder sobre a eficiência das ações de terceiros, tais quais pessoas jurídicas com obrigações regulamentadas e autoridades subnacionais. Como conclusão, a AR entende que o parlamento não recebe as devidas prestações de contas sobre a eficiência de grande parte das políticas públicas nacionais.

A AR recomendou que governo e parlamento decidissem, a partir da observação da política de VBTB, sobre quanto e que tipo de informação sobre eficiência é desejável em orçamentos e relatórios anuais e que nível de detalhamento é esperado.

Adicionalmente, a AR recomenda que os ministros incluam uma tabela para cada política do ministério nos seus relatórios anuais, oferecendo uma visão geral dos resultados obtidos, efetividade, despesas/custos e eficiência que dizem respeito a todos os efeitos e resultados. A AR entende que deva ser combatida qualquer tentativa de limitar a quantidade de informações necessárias para se avaliar adequadamente a eficiência. Se um ministério não possui qualquer um dos dados necessários para o preenchimento da tabela sugerida, então ele deve fornecer as razões para essa ausência do dado e indicar quando esse dado ou outro que forneça a mesma informação estarão disponíveis.

A AR também recomendou que os ministérios adotem uma estratégia de abordagem gradual de melhoria das informações sobre eficiência nos orçamentos e relatórios anuais. Parece para a AR que o maior potencial de informações sobre a eficiência encontra-se na área dos resultados das políticas públicas e não dos seus efeitos.

A AR propõe os seguintes passos:

- inicie pela cuidadosa formulação dos objetivos gerais e operacionais da política;
- gere informação sobre a qualidade e quantidade dos resultados da política;
- elabore informação sobre a eficiência desses resultados alcançados;



- repita o procedimento para os efeitos das políticas: gere informação sobre os efeitos e elabore informações sobre a eficiência desses efeitos.

## **PLANEJAMENTO**

A AR elabora planejamentos estratégicos quinquenais a fim de direcionar e orientar suas ações no período. O planejamento em vigor abrange o período de 2004/2009. Nesse planejamento a AR declara que sua tarefa é investigar e aperfeiçoar o desempenho das operações internas e externas do governo e suas instituições associadas.

Do ponto de vista da AR, ela monitora as condições e eventos que ocorrem no âmbito do governo federal holandês, identificando tendências e revelando as estruturas básicas da administração pública.

O objetivo da AR é investigar e melhorar a regularidade, eficiência, efetividade e integridade do governo federal e suas instituições associadas. AR considera que qualidade, confiabilidade e viabilidade são as principais características dos seus produtos e independência, eficiência e efetividade são marcas de seus métodos de trabalho. A AR deseja ser uma organização transparente que continuamente investe na qualidade de seu pessoal e métodos.

A AR enxerga como seu papel a elaboração de achados, conclusões, recomendações, conhecimento e informação de forma a disponibilizá-los para que o parlamento, o governo, os ministros e outras entidades envolvidas possam fazer o melhor uso deles e gerar o maior benefício possível a partir deles.

Para elaboração de sua estratégia, a AR partiu da definição de boa governança para as Nações Unidas, que baseia-se em oito características: equitativa e inclusiva, respeita a lei; participativa; orientada para o consenso; próativa; efetiva e eficiente; responsável perante a sociedade; e transparente. A partir daí a AR elegeu quatro características que melhor se encaixavam em sua forma de atuação: próativa; efetiva e eficiente; responsável perante a sociedade; e transparente. Essas características foram distribuídas em duas vertentes principais de sua estratégia.

Operação da administração pública	Desempenho da operação pública
<b>Transparência</b> Transparência significa que decisões são tomadas, implementadas e aplicadas de acordo com determinados procedimentos. Informação está disponível e acessível para aqueles afetados pelas suas decisões. Significa que informação suficiente deve ser disponibilizada de maneira compreensível e por via de meio acessível.	<b>Efetividade e eficiência</b> Efetividade e eficiência significa que as organizações devem produzir resultados que atendam as necessidades da sociedade com o uso mais eficiente possível dos recursos disponíveis.





<p><b>Prestação de contas pública</b></p> <p>A prestação de contas é chave para a boa governança. Não só as instituições governamentais, mas também o setor privado e as organizações civis precisam prestar contas para os interessados públicos e institucionais. A prestação de contas não é possível sem transparência ou regras.</p>	<p><b>Adequação</b></p> <p>Adequação significa que instituições e processos são desenhados para servir os usuários e demais interessados satisfatoriamente e tempestivamente.</p>
---	---

Os critérios estabelecidos para a seleção de trabalhos pela AR são: valor social adicionado pelo trabalho, políticas públicas multissetoriais complexas, presença de riscos, intervenções estruturais e importância financeira.

## **COMENTÁRIOS**

Muito do trabalho da AR é relacionado com a estrutura de controle. A AR é fortemente descentralizada e focada no controle dos controles. Com parte do seu pessoal distribuído fisicamente pelos ministérios, a AR é informada sobre o planejamento do controle interno e supervisiona e avalia os seus trabalhos. Parte das checagens realizadas pelo controle interno, por volta de 10%, é verificada pela AR e, em caso de inconsistência, essa amostragem é ampliada até o caso de todo o trabalho ser refeito. O percentual de 10% pode ser alterado em função do histórico de risco da unidade.

Grande responsabilidade no combate à fraude e corrupção é depositada na estrutura de controle. Essa estrutura assume a forma de uma pirâmide, onde a AR está situada no topo, supervisionando e avaliando os trabalhos dos controles internos. Estes últimos, por sua vez, supervisionam e avaliam os trabalhos de auditoria realizados pela própria administração e por auditorias independentes. A AR entende que essa estrutura proporciona uma adequada cobertura e permite uma maior confiabilidade quanto à conformidade e regularidade da execução orçamentária e financeira, bem como aspectos relativos ao desempenho.

Uma questão relevante é que, enquanto a AR cobra dos ministérios sobre os resultados alcançados e a eficiência dos seus gastos, a AR não desenvolveu metodologia para a mensuração de sua própria atuação.

A AR investe na diversificação dos conhecimentos de seus auditores e nenhum permanece fiscalizando o mesmo órgão por mais de dois anos. A AR não contrata consultores de fora para auxiliar a elaboração de seus trabalhos, a complexidade é limitada pelos conhecimentos acumulados de seus técnicos. Portanto, é estimulada a diversidade de formação e de conhecimentos entre os servidores.

Existe uma área específica de comunicação na AR para auxiliar as unidades quanto ao lay-out dos relatórios. Os relatórios objetivam ser o mais atraente possível, independente do assunto. Mesmo os relatórios que tratam da conformidade de algum



ministério são elaborados com gráficos, que apontam a evolução dos controles internos e do número de não-conformidades, e paginação específica, que torna mais atraente a leitura. Esse departamento conta com 7 pessoas exclusivas para o trabalho.

É feito um sumário de toda auditoria, com 3 a 5 páginas, elaborado em formato atraente, contendo as principais informações do trabalho. Esse sumário tem a função de fornecer orientação rápida sobre a situação do órgão auditado e dos principais achados. No entanto, a maior parte da divulgação é feita por meio do relatório completo, o intuito do sumário não é a massificação da divulgação.

Devido à unificação europeia e as regras da Eurosaí, a AR apontou em relatório de auditoria as deficiências na atuação da Corte de Contas da França. A partir dessa constatação, os responsáveis franceses visitaram a AR para colher sugestões a fim de melhorar sua atuação.

### **CONCLUSÕES E SUGESTÕES**

A AR é uma instituição fortemente voltada para o aperfeiçoamento da administração pública a partir de estreito relacionamento com o Parlamento e foco na sociedade. Seus relatórios têm a preocupação de serem acessíveis e de fácil entendimento pela sociedade em geral, havendo grande preocupação em relacionar um histórico da atuação. Mesmo os relatórios que tratam da conformidade de um Ministério têm a preocupação de demonstrar por meio de gráficos a evolução de pontos relativos aos controles operacionais.

Ao TCU interessaria um maior contato com a AR para a apreensão de metodologias que envolvam controles internos: avaliação de controles operacionais e gerenciais. Também seria de grande proveito ao TCU adaptar os modelos de relatórios da AR. Foram fornecidos alguns exemplares de relatórios que poderão servir como referência para o desenvolvimento dos relatórios de auditoria e de contas: relatório de auditorias de obras, relatório de conformidade da gestão anual de um Ministério, etc. O formato desses relatórios poderá servir como modelo para os relatórios do TCU, uma vez que existe grande preocupação com a forma de apresentação do relatório e de sua adequação para entendimento pelo grande público. Além disso, a AR também possui diversos manuais de orientação técnica que podem ser acessados na sua página na internet, mas demandam conhecimento da língua holandesa. De qualquer forma na página da AR na internet existe um considerável volume de informações em inglês.

Também pode servir de referência ao TCU o ciclo de planejamento da AR, que é feito quinquenalmente e fornece os conceitos básicos a valerem para o período. A estrutura da AR também deve ser objeto de reflexão: não poderia ser prevista a presença física de servidores do TCU nos Ministérios? Tomados os devidos cuidados com a rotatividade, de forma a não permitir a aproximação demasiada entre controlador e controlado, parece que essa presença em muito tornaria mais ágil e eficiente o controle externo.

Como pontos forte do TCU frente à AR está a avaliação dos resultados do controle externo, o monitoramento e a possibilidade de impor suas determinações. A análise de risco não é vista como necessária pela AR uma vez que se encontra dentro da estrutura dos ministérios e, por isso, presume-se que já conheça suficientemente bem sua estrutura.



Para estabelecer um relacionamento com a AR é aconselhável fazer uma aproximação via Organismos de Cooperação, tipo OCDE, pois já existe um histórico de fornecimento de apoio a outras instituições, desde que intermediados por instituições que facilitem, do ponto de vista financeiro, a alocação de recursos humanos por parte da AR. Como exemplo foi citado o caso da estruturação do sistema de controle da Bósnia por meio de organismo da União Européia. Um sério obstáculo para o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos na AR é a língua, portanto é recomendável que a cooperação seja feita por meio da disponibilização por parte da AR de técnicos que possam adaptar metodologias para o contexto do TCU, nesse caso não haveria a barreira da língua pois o inglês é fluente para todo corpo técnico.

Provavelmente o melhor benefício-custo da cooperação com a AR seja uma forma de traduzir o grande volume de material já disponibilizado pela AR por pessoa qualificada em controle, pois existe um grande volume de informações relevantes de fácil acesso, mas que precisam de alguém que as identifique e traduza.

Também é importante que antes toda e qualquer aproximação com o intuito de solicitar alguma atenção da AR seja por meio de contato muito prévio. Importante definir preliminarmente o que se deseja da AR, contactá-los previamente via internet, definindo o objetivo, negociando a disponibilidade e o alcance da solicitação.

Como pontos fortes que devam ser observados pelo TCU para seu planejamento estratégico estão: 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 da AR 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 da AR 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. Como referência para o relatório anual a ser elaborado pode ser adaptada a estrutura do relatório feito pela AR: aprovação dos relatórios financeiros do governo e avaliação de seus balanços; apresentação de um sumário dos achados de auditoria relativos à gestão operacional dos ministérios; e descrição as questões correntes na área de conformidade operacional e de informações sobre políticas públicas.

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 outras. A avaliação comparativa é uma das mais poderosas ferramentas de indução do aperfeiçoamento gerencial. Esse relatório poderia ser o instrumento de que se cogita no parágrafo anterior.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**

Brasília, 29 de novembro de 2004

Fernando Antonio Dorna Magalhães

ACE/TCU Mat. 3864-4

Geraldo Luiz Muniz Rodrigues

ACE/TCU Mat. 3457-6