

INTOSAI



Valor e Benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos

Aprovada em 2013

INTOSAI



INTOSAI - Secretaria Geral – RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Contas da Áustria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) foram elaboradas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e traduzidas em 2016 pelo:

 **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

SUMÁRIO

PREÂMBULO	2
FORTALECER A <i>ACCOUNTABILITY</i> , TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE DAS ENTIDADES GOVERNAMENTAIS E DO SETOR PÚBLICO.....	4
Princípio 1: Preservar a independência das EFS	4
Princípio 2: Realizar auditorias para garantir que as entidades governamentais e do setor público sejam responsabilizadas por sua gestão e uso de recursos públicos.....	4
Princípio 3: Habilitar os responsáveis pela governança do setor público para que possam cumprir suas responsabilidades e responder aos achados e recomendações da auditoria e adotar as ações corretivas apropriadas.....	5
Princípio 4: Produzir relatórios sobre os resultados da auditoria e permitir assim ao público responsabilizar as entidades governamentais e do setor público.....	6
DEMONSTRAR A RELEVÂNCIA CONTÍNUA PARA OS CIDADÃOS, O LEGISLATIVO E OUTRAS PARTES INTERESSADAS.....	6
Princípio 5: Ser sensível a mudanças de ambientes e riscos emergentes	6
Princípio 6: Comunicar-se de forma efetiva com as partes interessadas	7
Princípio 7: Ser uma fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público	7
SER UM MODELO DE ORGANIZAÇÃO QUE LIDERA PELO EXEMPLO.....	8
Princípio 8: As SAI devem assegurar a respectiva transparência e accountability, de forma adequada. .	8
Princípio 9: Assegurar a boa governança das EFS	8
Princípio 10: Cumprir com o Código de Ética da EFS	9
Princípio 11: Buscar a excelência e a qualidade do serviço	9
Princípio 12: Construir capacidade e promover a aprendizagem e o intercâmbio de conhecimentos	10

Preâmbulo

1. A auditoria do setor público, como defendido pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), é um fator importante para fazer a diferença na vida dos cidadãos. A fiscalização das entidades governamentais e do setor público pelas EFS tem um impacto positivo sobre a confiança na sociedade, uma vez que foca a mente dos gestores de recursos públicos na forma adequada de aplicação desses recursos. Tal consciência suporta valores desejáveis e sustenta os mecanismos de *accountability*, que, por sua vez, levam a melhores decisões. Uma vez que os resultados da auditoria da EFS estão disponíveis ao público, os cidadãos podem responsabilizar os gestores dos recursos públicos. Desta forma, as EFS promovem a eficiência, *accountability*, efetividade¹ e transparência da administração pública². Uma EFS independente, efetiva e confiável é, portanto, um componente essencial num sistema democrático, em que *accountability*, transparência e integridade são partes indispensáveis de uma democracia estável.
2. Em uma democracia, as estruturas são criadas e representantes eleitos são empoderados para implantar a vontade do povo e agir em seu nome por meio de órgãos legislativos e executivos. Um risco a ser considerado com instituições do setor público em uma democracia é que o poder e os recursos podem ser mal administrados ou mal utilizados, levando a uma erosão da confiança que pode minar a essência do sistema democrático. Portanto, é fundamental que os cidadãos de um país sejam capazes de responsabilizar seus representantes. Os representantes democraticamente eleitos só podem ser responsabilizados se, por sua vez, podem responsabilizar aqueles que implementam suas decisões. Em consonância com o espírito da Declaração de Lima³, um importante componente do ciclo de *accountability* é uma EFS independente, efetiva e confiável para fiscalizar a gestão e uso dos recursos públicos.
3. A atuação no interesse público é mais uma responsabilidade para as EFS demonstrarem sua contínua relevância para os cidadãos, o Legislativo e outras partes interessadas⁴. As EFS podem evidenciar sua relevância respondendo adequadamente aos desafios dos cidadãos, às expectativas das diferentes partes interessadas e aos riscos emergentes e mudanças de ambientes em que as auditorias são realizadas. Além disso, é importante que as EFS tenham um diálogo significativo e efetivo com as partes interessadas sobre como seu trabalho facilita a melhoria no setor público. Isso permite às EFS ser uma fonte confiável de visão objetiva e independente, sustentando uma mudança benéfica para o setor público.
4. Para cumprirem suas funções e garantirem seu valor potencial para os cidadãos, as EFS precisam ser percebidas como entidades confiáveis. Elas só merecem confiança se elas mesmas forem objetivamente julgadas confiáveis, competentes e independentes e puderem ser responsabilizadas por suas operações. Para tornar isso possível, precisam ser instituições modelo, dando o exemplo a partir do qual outros no setor público e na profissão de auditoria em geral possam aprender.

¹ Nota de tradução: Tradução de effectiveness. Esse termo em inglês abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: efetividade (conceito relacionado aos resultados) e eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas).

² Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas Nº A/66/209.

³ ISSAI 1: Declaração de Lima.

⁴ No presente documento, entende-se por “partes interessadas” pessoas, grupos, organizações, membros ou sistemas que podem afetar ou ser afetados pelas ações, objetivos e políticas das entidades governamentais e do setor público. Fonte: www.businessdictionary.com – adaptação para o ambiente das EFS.

5. Os princípios estabelecidos neste documento são construídos em torno da expectativa fundamental das EFS fazerem a diferença na vida dos cidadãos. O impacto da EFS na vida da população depende que a EFS:
- 5.1 Fortaleça a *accountability*, transparência e integridade das entidades governamentais e do setor público;
 - 5.2 Demonstre a relevância contínua para os cidadãos, o Legislativo e as outras partes interessadas; e
 - 5.3 Seja um modelo de organização, liderando pelo exemplo.
6. As EFS operam sob diferentes mandatos e modelos. No entanto, estes objetivos e princípios foram construídos para que as EFS se esforcem para comunicar e promover o valor e os benefícios que podem trazer para a democracia e a *accountability* em suas respectivas jurisdições. Os princípios aplicam-se igualmente ao pessoal da EFS e àqueles que realizam trabalhos em seu nome⁵. As EFS são incentivadas a aplicá-los e avaliar sua conformidade com tais disposições da forma mais apropriada para seus respectivos ambientes.

⁵ Para mais orientações, consultar a ISSAI 20, princípio 5.

Fortalecer a *accountability*, transparência e integridade das entidades governamentais e do setor público

Para assegurar que os funcionários eleitos ajam no melhor interesse dos cidadãos que representam, as entidades governamentais e do setor público precisam prestar contas de sua gestão sobre o uso de recursos públicos e o seu uso. As EFS fortalecem a *accountability*, transparência e integridade pela auditoria independente de operações do setor público e elaboração de relatórios sobre os seus achados. Isso permite aos responsáveis pela governança do setor público cumprir suas responsabilidades, respondendo aos achados e às recomendações da auditoria e adotando medidas corretivas adequadas e, assim, completando o ciclo de *accountability*.

Princípio 1: Preservar a independência das EFS⁶

1. As EFS devem esforçar-se para promover, proteger e manter um quadro constitucional, legal ou jurídico adequado e efetivo.
2. As EFS devem procurar preservar a independência dos dirigentes e membros da EFS (das instituições colegiadas), incluindo a segurança da posse e imunidade legal nos termos da legislação aplicável, que resulta do exercício normal das suas funções.
3. As EFS devem fazer uso de seus mandatos e discricionariedade no exercício das suas funções e responsabilidades para melhorar a gestão dos recursos públicos.
4. As EFS devem ter direitos irrestritos de acesso a todas as informações necessárias para o bom desempenho de suas responsabilidades estatutárias.
5. As EFS devem usar os seus direitos e obrigações de relatar seu trabalho de forma independente.
6. As EFS devem ter a liberdade de decidir sobre o conteúdo e a periodicidade de seus relatórios.
7. As EFS devem possuir mecanismos adequados para o monitoramento dos achados e das recomendações da auditoria.
8. As EFS devem procurar manter a autonomia financeira e gerencial ou administrativa e recursos humanos, materiais e financeiros adequados.
9. As EFS deverão informar sobre quaisquer questões que possam afetar a sua capacidade de realizar seu trabalho de acordo com os respectivos mandatos e/ou marco legislativo.

Princípio 2: Realizar auditorias para garantir que as entidades governamentais e do setor público sejam responsabilizadas por sua gestão e uso de recursos públicos

⁶ Para mais orientações, consultar a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas N° A/66/209 e a ISSAI 10.

1. As EFS devem, de acordo com seus mandatos e padrões profissionais aplicáveis, realizar uma ou todas das seguintes atividades:
 - a. Auditorias financeira⁷ e não financeira, quando relevante
 - b. Auditorias operacionais⁸
 - c. Auditorias de conformidade com a autoridade aplicável⁹
2. As EFS podem também, de acordo com os seus mandatos, executar outros tipos de trabalho, por exemplo, revisão judicial ou investigação sobre o uso de recursos públicos ou questões que envolvem o interesse público.¹⁰
3. As EFS devem responder de forma apropriada, de acordo com os seus mandatos, aos riscos de impropriedade financeira, fraude e corrupção.
4. As EFS devem apresentar relatórios de auditoria, de acordo com os seus mandatos, para o Legislativo ou qualquer outro órgão público responsável, conforme o caso.

Princípio 3: Habilitar os responsáveis pela governança do setor público para que possam cumprir suas responsabilidades e responder aos achados e recomendações da auditoria e adotar as ações corretivas apropriadas

1. As EFS devem assegurar uma boa comunicação com as entidades auditadas e outras partes interessadas relacionadas, conforme o caso, e mantê-las bem informadas durante o processo de auditoria sobre questões decorrentes do trabalho da EFS.
2. As EFS devem, de acordo com seu mandato, fornecer ao legislativo, seus respectivos comitês ou conselhos de administração e diretivos das entidades auditadas, informações relevantes, objetivas e tempestivas.
 - 1.
3. As EFS devem analisar os seus relatórios de auditoria individuais para identificar temas, achados comuns, tendências, causas raiz e recomendações de auditoria e discuti-los com os principais interessados.
4. As EFS devem, sem comprometer a sua independência, fornecer assessoria sobre como os achados e opiniões de auditoria podem ser utilizados para causar maior impacto, por exemplo, por meio do fornecimento de orientações de boas práticas.
5. As EFS devem desenvolver relações profissionais com os comitês de fiscalização do Legislativo competentes e conselhos de administração e diretivos das entidades auditadas para ajudá-los a entender melhor os relatórios e as conclusões da auditoria e tomar as medidas adequadas.
6. As EFS devem relatar, conforme o caso, sobre as medidas de monitoramento adotadas com relação às suas recomendações.

⁷ Projeto para debate ISSAI 200 (após aprovação por INCOSAI, 2013).

⁸ Projeto para debate ISSAI 300 (após aprovação por INCOSAI, 2013).

⁹ O termo “Autoridade aplicável” refere-se a leis, regulamentos e princípios de boa gestão financeira e conduta de funcionários do setor público; Projeto para debate ISSAI 400 (após aprovação por INCOSAI, 2013).

¹⁰ Para mais orientações, consultar a ISSAI 10, princípios 3 e 6.

Princípio 4: Produzir relatórios sobre os resultados da auditoria e permitir assim ao público responsabilizar as entidades governamentais e do setor público

1. As EFS devem relatar informações objetivas de forma simples e clara, usando uma linguagem que seja compreendida por todas as suas partes interessadas.
2. As EFS devem disponibilizar tempestivamente seus relatórios ao público.¹¹
3. As EFS devem facilitar o acesso aos seus relatórios a todas as suas partes interessadas usando ferramentas de comunicação adequadas.¹²

Demonstrar a relevância contínua para os cidadãos, o legislativo e outras partes interessadas

As EFS demonstram a relevância contínua respondendo adequadamente aos desafios dos cidadãos, às expectativas das diferentes partes interessadas e aos riscos emergentes e mudanças de ambientes em que as auditorias são realizadas. Além disso, para servir como voz confiável para a mudança benéfica, é importante que as EFS tenham uma boa compreensão da evolução do setor público em geral e realizem um diálogo significativo com as partes interessadas sobre como o trabalho da EFS pode facilitar a melhoria do setor público.

Princípio 5: Ser sensível a mudanças de ambientes e riscos emergentes

1. As EFS devem estar cientes das expectativas das partes interessadas e responder a estas, conforme o caso, em tempo hábil e sem comprometer sua independência.
2. As EFS devem, no desenvolvimento de seu programa de trabalho, responder, conforme o caso, às principais questões que afetam a sociedade.
3. As EFS devem avaliar a mudança e riscos emergentes no ambiente de auditoria e responder a estes tempestivamente, por exemplo, por meio da promoção de mecanismos que abordem improbidade financeira, fraude e corrupção.
4. As EFS devem assegurar que as expectativas das partes interessadas e os riscos emergentes sejam levados em conta nos planos estratégicos, de negócios e de auditoria, conforme o caso.
5. As EFS devem se manter a par das questões relevantes que estão sendo debatidas em foros nacionais e internacionais, e participar, conforme o caso.
6. As EFS devem estabelecer mecanismos para coleta de informação, tomada de decisão e medição de desempenho para melhorar a relevância para as partes interessadas.

¹¹ Para mais orientações, consultar a ISSAI 20, princípio 8.

¹² Para mais orientações, consultar a ISSAI 20, princípio 8.

Princípio 6: Comunicar-se de forma efetiva com as partes interessadas

1. As EFS devem comunicar de uma maneira que aumente o conhecimento e compreensão das partes interessadas sobre papel e as responsabilidades da EFS como auditor independente do setor público.
2. A comunicação das EFS deve sensibilizar as partes interessadas sobre a necessidade de transparência e *accountability* do setor público.
3. As EFS devem comunicar-se com as partes interessadas para garantir a compreensão do trabalho e dos resultados de auditoria da EFS.
4. As EFS devem interagir adequadamente com os meios de comunicação, de modo a facilitar a comunicação com a população.¹³
5. As EFS devem se envolver com as partes interessadas, reconhecendo seus diferentes papéis, e considerar os seus pontos de vista, sem comprometer a própria independência da EFS.
6. As EFS devem avaliar periodicamente se as partes interessadas acreditam que a EFS está se comunicando de forma efetiva.

Princípio 7: Ser uma fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público

1. O trabalho das EFS deve basear-se no julgamento profissional independente e na análise sólida e robusta.
2. As EFS devem contribuir para o debate sobre as melhorias do setor público, sem comprometer sua independência.
3. As EFS devem, como parceiros ativos na profissão nacional e internacional de auditoria do setor público, usar seus conhecimentos e ideias para promover reformas do setor público, por exemplo, na área da gestão financeira pública.
4. As EFS devem avaliar periodicamente se as partes interessadas acreditam que as EFS são efetivas e contribuem para a melhoria do setor público.
5. As EFS devem colaborar internacionalmente no âmbito da INTOSAI e com outras organizações profissionais relevantes, de modo a promover o papel da comunidade das EFS na abordagem de questões globais relacionadas com a auditoria, contabilidade e *accountability* do setor público.

¹³ Para mais orientações, consultar a ISSAI 20, princípio 8.

Ser um modelo de organização que lidera pelo exemplo

As EFS devem ser confiáveis. Sua credibilidade depende de serem vistas como independentes, competentes e publicamente responsáveis pelas suas operações. Para tornar isso possível, as EFS precisam liderar pelo exemplo.

Princípio 8: *As SAI devem assegurar a respectiva transparência e accountability, de forma adequada.*¹⁴

1. As EFS devem exercer suas funções de uma forma que ofereça *accountability*, transparência e boa governança pública.
2. As EFS devem tornar público seu mandato, suas responsabilidades, sua missão e sua estratégia.
3. As EFS devem usar, conforme o caso para suas circunstâncias, normas, processos e métodos de auditoria¹⁵ que sejam objetivos e transparentes, e dar a conhecer às partes interessadas as normas e os métodos usados.
4. As EFS devem gerenciar suas operações com economicidade, eficiência e efetividade e em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, e informar publicamente estas questões, conforme o caso.
5. As EFS devem ser sujeitas ao escrutínio externo independente, incluindo auditoria externa de suas operações, e disponibilizar esses relatórios às partes interessadas.

Princípio 9: *Assegurar a boa governança das EFS*

1. As EFS devem adotar e cumprir com bons princípios de governança e informar de forma adequada.
2. As EFS devem submeter periodicamente suas informações sobre desempenho a uma revisão independente, por exemplo, revisão por pares.
3. As EFS devem ter uma estrutura de gestão e apoio organizacional adequada que dará efeito aos processos de boa governança e apoiarão as boas práticas de controle interno e de gestão.
4. As EFS devem avaliar regularmente o risco organizacional e complementar, a avaliação com iniciativas de gestão de risco devidamente implementadas e regularmente monitoradas, por exemplo, por meio de uma função de auditoria interna apropriada e objetiva.

¹⁴ Para mais orientações, consultar a ISSAI 20.

¹⁵ As normas de auditoria usadas são pelo menos tão exigentes quanto os princípios fundamentais de auditoria da INTOSAI incluídos nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Princípio 10: Cumprir com o Código de Ética da EFS

1. As EFS devem adotar um código de ética¹⁶ que seja consistente com seu mandato e adequado para suas circunstâncias, por exemplo, o Código de Ética da INTOSAI.¹⁷
2. As EFS devem adotar altos padrões de integridade e ética, conforme expresso em um código de conduta.¹⁸
3. As EFS devem instituir políticas e processos adequados para garantir a conscientização e adesão aos requisitos do código de conduta no âmbito da EFS.
4. As EFS devem publicar seus valores fundamentais e seu compromisso para com a ética profissional.
5. As EFS devem aplicar seus valores fundamentais e seu compromisso para com a ética profissional em todos os aspectos do seu trabalho, de modo a servir de exemplo.

Princípio 11: Buscar a excelência e a qualidade do serviço¹⁹

1. As EFS devem instituir políticas e procedimentos destinados a promover uma cultura interna que reconheça que a qualidade é essencial na execução de todos os aspectos do trabalho da EFS.
2. As políticas e os procedimentos das EFS devem exigir que todos os funcionários e todas as partes trabalhando em nome das EFS cumpram com as exigências éticas relevantes.
3. As políticas e os procedimentos das EFS devem estipular que a EFS realizará apenas trabalhos de sua competência.
4. As EFS devem ter recursos suficientes e adequados para realizar seu trabalho de acordo com as normas pertinentes e outros requisitos, inclusive o acesso tempestivo à assessoria externa e independente, sempre que necessário.
5. As políticas e os procedimentos das EFS devem promover consistência na qualidade do seu trabalho e estabelecer responsabilidades de supervisão e revisão.
6. As EFS devem estabelecer um processo de monitoramento que garanta que o sistema de controle de qualidade das EFS, incluindo o seu processo de garantia de qualidade, seja relevante, adequado e operando de maneira efetiva.

¹⁶ Um código de ética é uma declaração abrangente de valores e princípios que devem nortear o trabalho diário dos auditores.

¹⁷ Para mais orientações, consultar a ISSAI 30.

¹⁸ Um código de conduta é um regulamento interno, desenvolvido de acordo com o ambiente de cada EFS, estabelecendo as disposições institucionais que regem a conduta dos auditores. O código incorpora os valores e princípios incluídos no código de ética. Para mais orientações, consultar a ISSAI 20, princípio 4.

¹⁹ Para mais orientações, consultar a ISSAI 40.

Princípio 12: Construir capacidade e promover a aprendizagem e o intercâmbio de conhecimentos

1. As EFS devem promover o desenvolvimento profissional contínuo, que contribua para com o indivíduo, a equipe e a excelência organizacional.
2. As EFS devem ter uma estratégia de desenvolvimento profissional, incluindo a formação baseada nos níveis mínimos de qualificação, experiência e competência necessários para realizar o trabalho da EFS.
3. As EFS devem se esforçar para garantir que seus funcionários tenham as competências profissionais e o apoio de colegas e da gestão para realizar seu trabalho.
4. As EFS devem incentivar o intercâmbio de conhecimentos e a capacitação em apoio à entrega de produtos.²⁰
5. As EFS devem aproveitar o trabalho de outros, incluindo as EFS colegas, a INTOSAI e grupos regionais de trabalho relevantes.
6. As EFS devem se esforçar para cooperar com a profissão de auditoria mais ampla, de modo a melhorar a profissão.
7. As EFS devem se esforçar para participar de atividades da INTOSAI e construir redes com outras EFS e instituições relevantes, para se manterem a par das questões emergentes e promoverem o intercâmbio de conhecimentos para beneficiar outras EFS.

²⁰ Para mais orientações, consultar a publicação "Building Capacity in Supreme Audit Institutions – A guide"

Anexo A

O ponto até o qual uma EFS poderá fazer a diferença na vida dos cidadãos dependerá da EFS:



Anexo B

Os 12 princípios do valor e dos benefícios das EFS para cada um dos três objetivos são:

