

INTOSAI



## *Diretrizes e Boas Práticas da INTOSAI Relacionadas com a independência das EFS*

Aprovada em 2007

# 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](mailto: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**

Nos termos da Declaração do México sobre Independência, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) devem proteger o valor de seu trabalho, acrescentando as proteções adequadas e removendo as barreiras reais e percebidas à sua independência.

Essas diretrizes devem servir de fonte de boas práticas para compartilhar meios de aumentar e melhorar a independência das EFS. Destinam-se a ser uma ferramenta viva que é mantida e atualizada. Definimos os princípios, conforme divulgados na Declaração do México sobre a Independência, e acrescentamos exemplos de boas práticas para ajudar as EFS atingir independência. À medida que melhores práticas forem identificadas, elas serão acrescentadas a essas diretrizes.

### **Princípio 1**

A existência de uma estrutura constitucional/legal/jurídica adequada e efetiva e de dispositivos de aplicação *de facto* dessa estrutura

#### **Diretrizes**

Faz-se necessária uma legislação que enuncie, em detalhes, o grau de independência da EFS.

#### **Boas práticas**

**O papel e as funções da EFS não são especificados na legislação.** Quando o Dirigente da EFS tem o status de ministro, a EFS adota um comportamento organizacional específico para obter mais independência do Executivo. A EFS distancia-se do Executivo, não comparecendo a todas as reuniões ou eventos de gabinete, participando apenas quando for necessário para realização do seu trabalho de auditoria.

### **Princípio 2**

A independência de dirigentes e membros da EFS (de instituições colegiadas), incluindo estabilidade no cargo e imunidade legal no exercício normal das suas funções

#### **Diretrizes:**

A legislação aplicável especifica as condições para as nomeações, renomeações, recrutamento, remoção e aposentadoria do dirigente da EFS e membros de instituições colegiadas, que são:

nomeados, renomeados ou removidos por um processo que assegure a sua independência em relação ao Executivo (ver ISSAI-11 Diretrizes e Boas Práticas Relacionadas com a Independência da EFS);

nomeados com prazos suficientemente longos e fixos, que lhes permitam exercer os seus mandatos, sem medo de represálias; e

imunes a qualquer processo por qualquer ato passado ou presente resultante do exercício normal das suas funções, conforme o caso.

## Boas práticas

- O Legislativo nomeia, renomeia ou remove o dirigente da EFS. O Presidente da República nomeia os membros da Comissão Examinadora (o Presidente e dois Comissários) com o consentimento da Comissão de Nomeações. Estes membros só podem ser afastados do cargo se forem destituídos por processo legal específico.
- O Governador nomeia o Auditor Geral por recomendação (não aprovação) da Câmara dos Deputados. A EFS considera a recomendação como uma “aprovação na prática”, por causa do papel não político do Governador-Geral e das convenções relacionadas à aceitação de assessoramento.
- O Chefe de Estado nomeia, renomeia ou remove o dirigente da EFS com a aprovação do Legislativo. O Presidente da República nomeia o Auditor Geral, até a idade de aposentadoria. O Auditor Geral não deve ser aposentado ou afastado do cargo, a menos que existam motivos – semelhantes aos que se aplicam a um juiz do Supremo Tribunal, incluindo incapacidade física ou mental, ou má conduta.
- O Presidente nomeia o dirigente da EFS com indicação do Congresso, cuja confirmação está sujeita à obtenção da maioria de dois terços dos votos. Quórum também necessário para a remoção, por justa causa, do dirigente da EFS.
- O Governo nomeia o Auditor-Geral – e não o Legislativo ou o Chefe de Estado. Um comitê consultivo é criado de forma a tornar a nomeação mais independente e remover qualquer influência real ou percebida por parte do Executivo. Esse comitê é composto por altos funcionários do governo e membros de organizações externas afins (por exemplo, fundação nacional de auditoria, altos profissionais com experiência em contabilidade e auditoria e associações profissionais). O comitê consultivo faz a triagem inicial dos candidatos e faz uma recomendação a um Ministro da Coroa, que, em seguida, faz uma recomendação ao primeiro-ministro.
- O Chefe de Estado – que não é a Autoridade Superior do Governo e é eleito pela maioria dos cidadãos – nomeia o dirigente do Tribunal de Contas.
- Os membros de uma EFS colegiada (Tribunal de Contas) são recrutados por concurso público, com banca examinadora independente. As condições para os candidatos e os critérios de seleção são fixadas pela legislação.
- A Constituição não versa sobre a imunidade legal do Auditor Geral no exercício normal de suas funções. A EFS busca prevenir litígios, por meio de um processo de esclarecimento que inclui o seguinte:
  - Uma carta de representação da administração;
  - Discussão contínua sobre os achados durante a auditoria, para esclarecer questões à medida que ocorrem, se possível;
  - Uma reunião final para discutir os achados que não foram esclarecidos durante a auditoria;
  - Uma carta da administração (que a entidade tem três semanas para ler e comentar), que é considerada quando o relatório é redigido;

Para auditorias operacionais (*value-for-money*), um relatório preliminar é enviado à entidade para comentários, que são considerados quando o relatório é finalizado e são reproduzidos em um capítulo do relatório; e

Para as auditorias financeiras, uma cópia do Relatório Preliminar é encaminhada à administração, durante uma visita de cortesia, para que tenha a oportunidade de fornecer evidências que possam resultar na remoção dos itens contenciosos do relatório.

O Presidente do Tribunal (EFS colegiada)

É nomeado por decreto do Presidente da República, mediante proposta do Presidente do Conselho de Ministros, que ouviu o parecer do Conselho da Presidência do Tribunal (EFS);

Deve ser escolhido entre os magistrados do Tribunal que tenham exercido as funções de Presidente da Câmara no Tribunal por pelo menos cinco anos, ou que tenham exercido funções equivalentes em órgãos constitucionais nacionais ou instituições da União Europeia; e

Uma vez nomeado, desempenha suas funções até a idade de aposentadoria e não pode ser removido do cargo.

- O dirigente da EFS é nomeado para o cargo por um período de sete anos – após a apresentação de um nome pelo Presidente do Legislativo, uma votação secreta é realizada e o nomeado será o que receber a maioria dos votos do legislativo.

### **Princípio 3**

Um mandato suficientemente amplo e total discricionariedade no exercício das funções da EFS

#### **Diretrizes**

As EFS devem ter poderes para auditar:

o uso de dinheiro, recursos ou bens públicos por um beneficiário ou destinatário, independentemente da sua natureza jurídica;

a arrecadação de receitas devidas ao Governo ou às entidades públicas;

a legalidade e regularidade das contas do governo ou das entidades públicas;

a qualidade da gestão financeira e elaboração de relatórios financeiros; e

a economicidade, eficiência e efetividade das operações do governo ou das entidades públicas.

Exceto quando especificamente obrigadas a fazê-lo pela legislação, as EFS não auditam as políticas de governo ou entidades públicas, mas limitam-se à auditoria da implementação das políticas.

Enquanto respeitam as leis promulgadas pelo Legislativo que lhes são aplicáveis, as EFS estão livres de direção ou interferência pelo Legislativo ou Executivo no que se refere aos seguintes temas:

seleção de temas de auditoria;

planejamento, programação, conduta, relatórios e monitoramento de suas auditorias;

organização e gestão da EFS; e

execução de suas decisões, quando a aplicação de sanções faz parte do seu mandato.

As EFS não devem se envolver ou serem vistas como envolvidas, de qualquer maneira, na gestão das organizações que auditam.

As EFS devem assegurar que o seu pessoal não desenvolva uma relação muito próxima com as entidades que auditam, para que possam permanecer e parecer objetivos.

As EFS devem ter total liberdade no exercício das suas funções e cooperar com os governos ou entidades públicas que se esforçam para melhorar o uso e a gestão dos recursos públicos.

As EFS devem utilizar normas padronizadas de trabalho e de auditoria, e um código de ética, baseados em documentos oficiais da INTOSAI, da Federação Internacional de Contadores ou de outros organismos de normatização reconhecidos.

As EFS devem apresentar um relatório anual de atividades ao Legislativo e a outros órgãos de Estado – conforme exigido pela Constituição, estatutos ou legislação –, que devem estar disponíveis ao público.

### **Boas práticas**

A oferta de cursos de capacitação para funcionários pode proteger a independência de uma organização, ao introduzir a importância da independência em sua cultura. As EFS treinam seu pessoal e enfatizam os padrões de qualidade e de desempenho exigidos. Esforços significativos são necessários para garantir a autonomia, objetividade e imparcialidade do trabalho.

Para uma EFS, os termos “desperdício” e “extravagâncias” referem-se à economicidade e eficiência das auditorias operacionais (*value-for-money*), mas não necessariamente à efetividade. A efetividade é abordada ao contrapor critérios ou normas de auditoria às operações. Como as entidades auditadas são consultadas quando os critérios são determinados, a aprovação dos critérios é considerada um reconhecimento indireto de que a efetividade do programa foi revista.

Os funcionários da EFS, às vezes, devem (por solicitação do Legislativo) trabalhar estreitamente com gestores (por exemplo, nas comissões de licitações) para garantir a conformidade com os procedimentos. Este requisito pode aparentar um conflito de interesses. No entanto, a EFS pode manter a sua independência garantindo que os auditores ajam apenas como observadores e não participem do processo decisório.

#### **Princípio 4**

Acesso irrestrito a informações.

#### **Diretrizes**

As EFS devem ter poderes adequados para obter acesso tempestivo, irrestrito, direto e livre a todos os documentos e informações necessários para o bom desempenho de suas responsabilidades legais

#### **Boas práticas**

A EFS recebe cópias de todas as decisões de gabinete, o que a ajudará a selecionar auditorias e entender as atividades financeiras do governo.

Durante as auditorias de órgãos e empresas públicos importantes, o magistrado do Tribunal (nomeado pelo Conselho da Presidência do Tribunal para agir na qualidade de delegado) tem o direito de assistir às reuniões da assembleia do órgão público, do conselho de administração, comitê diretivo e do conselho de auditores. Como resultado, o magistrado (que não tem o direito a voto) está ciente de todas as atividades do organismo público e tem pleno acesso à informação.

#### **Princípio 5**

O direito e a obrigação de produzir relatórios sobre o trabalho.

#### **Diretrizes**

As EFS não devem ser impedidas de relatar os resultados de seus trabalhos de auditoria, e devem ser obrigadas, por lei, a informar, pelo menos uma vez por ano, os resultados de seu trabalho de auditoria.

#### **Boas práticas**

O Auditor Geral é obrigado a apresentar um relatório anual diretamente ao soberano (o Rei), que pedirá que o relatório seja apresentado ao Legislativo. A Lei de Auditoria permite que o Auditor Geral relate os achados de auditoria a qualquer momento do ano. Os achados que exigem ação imediata, como a apropriação indevida de dinheiro público e abuso de poder, são encaminhados diretamente às autoridades competentes para investigação imediata. Os autores de tais atos podem enfrentar sanções ou ações punitivas.

A EFS não tem obrigação legal de disponibilizar relatórios de auditoria individuais para o público, exceto em seu relatório anual ao Presidente e à Assembleia Nacional. No entanto, desde agosto de 2003, a EFS publicou todos os seus relatórios de auditoria para o público na sua página web.

#### **Princípio 6**

A liberdade de decidir o conteúdo e a tempestividade dos relatórios de auditoria e de publicá-los e divulgá-los.

## **Diretrizes**

As EFS têm a liberdade de fazer observações e recomendações em seus relatórios de auditoria, levando em consideração, conforme o caso, os pontos de vista da entidade auditada.

A legislação especifica os requisitos mínimos de relatórios de auditoria das EFS e, quando apropriado, questões específicas que devem ser objeto de opinião formal de auditoria ou certificado.

As EFS têm a liberdade de decidir sobre a tempestividade de seus relatórios de auditoria, salvo quando houver exigências específicas sobre relatórios prescritas em lei.

As EFS podem atender pedidos específicos de investigações ou auditorias encaminhadas pelo Legislativo, como um todo, ou por uma de suas comissões, ou pelo governo.

As EFS têm a liberdade de publicar e divulgar seus relatórios, desde que sejam formalmente apresentados ou encaminhados à autoridade adequada – em conformidade com a lei.

## **Boas práticas**

Mesmo que a Lei de Auditoria não afirme claramente que as opiniões fornecidas à Câmara dos Deputados podem ser divulgadas ao público, no relatório da EFS, o Comitê de Orçamento da Câmara dos Deputados pode tornar as opiniões parte obrigatória dos relatórios do governo, que devem ser discutidos publicamente.

## **Princípio 7**

A existência de mecanismos efetivos de monitoramento das recomendações das EFS

## **Diretrizes**

As EFS apresentam os seus relatórios ao Legislativo, a uma de suas comissões, ou ao conselho diretivo do auditado, conforme o caso, para revisão e monitoramento de recomendações específicas para ações corretivas.

As EFS têm o seu próprio sistema de monitoramento interno para assegurar que as entidades auditadas adotam adequadamente suas observações e recomendações, bem como aquelas feitas pelo Legislativo, por uma de suas comissões, ou pelo conselho diretivo do auditado, conforme o caso.

As EFS apresentam os seus relatórios de monitoramento ao Legislativo, a uma de suas comissões, ou ao conselho diretivo do auditado, conforme o caso, para consideração e ação, mesmo quando as EFS têm seu próprio poder legal para realizar monitoramento e sanções.

## **Boas práticas**

**Sem função de monitoramento.** Atualmente, os chefes de departamentos são os principais responsáveis por lidar com as questões levantadas pela EFS. O chefe do Departamento de Finanças exige que:



Ministros continuem a examinar as ações que os órgãos adotam como resposta às recomendações da EFS, e

Informações regulares sejam fornecidas à EFS e ao comitê de contas públicas.

**Sem poder legal de monitoramento ou imposição de sanções.** Uma EFS apresentou os seguintes pontos de vista sobre este tema:

O monitoramento podem ser iniciados a critério do Auditor Geral e, às vezes, a pedido de uma comissão parlamentar permanente. Na ausência de um mecanismo formal de monitoramento ou de um comitê de contas públicas, as comissões parlamentares permanentes podem considerar a necessidade de monitoramento caso-a-caso. A manutenção de um forte relacionamento com as comissões parlamentares permanentes permite à EFS informar as comissões sobre os relatórios. Haja vista que estas reuniões são frequentemente públicas, a EFS tem a oportunidade de chamar a atenção para as recomendações.

Um mecanismo informal existe para chamar a atenção do Executivo para os relatórios da EFS, que envolve reuniões regulares entre o Auditor-Geral e os dirigentes dos três departamentos do governo central (o Departamento do Primeiro-Ministro e seu Gabinete, o Tesouro, e a Comissão de Serviços do Estado).

Um país observou que o Auditor Geral discute as recomendações da EFS com o ministério respectivo e toma as medidas adequadas, se o ministério se mostrar relutante a seguir as recomendações. Em alguns casos, os problemas são monitorados no próximo ano de auditoria e ações mais contundentes são recomendadas.

Em uma EFS, embora não seja necessário nenhum monitoramento, nos termos da Lei de Auditoria, existem mecanismos para assegurar que os ministérios e as agências sigam as recomendações.

Os operadores do controle devem formar uma Comissão de Gestão Financeira e Contabilidade, presidida por esses operadores, para monitorar as recomendações de auditoria e assegurar que as ações corretivas necessárias sejam tomadas nos ministérios e nas agências.

Em um relatório de monitoramento, a EFS apresentará um relatório sobre o estado das questões levantadas na auditoria anterior. Além disso, o gabinete do primeiro-ministro criou o Comitê de Integridade da Gestão para discutir questões de auditoria levantadas pelo Gabinete do Auditor Geral.

Um elemento-chave do nosso regime de monitoramento é a realização de uma reunião pós-auditoria – com as agências auditadas, o Ministério do Planejamento e Orçamento, e do Ministério da Administração Pública e dos Assuntos Internos – para discutir formas realistas para dar seguimento às recomendações de auditoria e tomar decisões de orçamento e de pessoal. A EFS também está se preparando para incluir as respostas das agências governamentais às recomendações em sua página da Web, e atualizar a página regularmente.

A EFS não tem autoridade para assegurar que as entidades resolvam as anomalias e ajam de acordo com as recomendações, e o Comitê de Contas Públicas está inativo. A EFS está seguindo uma sugestão de criar uma pequena comissão de secretários permanentes no Gabinete do Primeiro-Ministro e fazer com que o

Ministério das Finanças e o Diretor de Auditoria se reúnam com a entidade auditada, de modo a resolver as anomalias identificadas nos relatórios de auditoria.

- O Tribunal relata ao legislativo anualmente e pode também apresentar relatórios especiais. O relatório do Tribunal está sujeito a audiências do subcomitê do Comitê de Orçamento, no qual altos funcionários dos ministérios são convidados a responderem a perguntas. O Comitê de Orçamento aceita as recomendações incluídas no relatório do Tribunal e exige que os ministérios implementem as recomendações dentro de um prazo definido e apresentem um relatório ao Tribunal ou ao Comitê.

### **Princípio 8**

Autonomia financeira, gerencial/administrativa e disponibilidade de recursos humanos, materiais e monetários adequados

#### **Diretrizes**

As EFS devem ter os recursos humanos, materiais e monetários necessários e razoáveis – sendo que o Executivo não deve controlar ou dirigir o acesso a esses recursos. As EFS gerenciam seu próprio orçamento e o alocam da forma que julgar adequada.

O Legislativo ou uma de suas comissões é responsável por garantir às EFS os recursos adequados para cumprirem o seu mandato.

As EFS têm o direito de apresentar recurso direto ao Legislativo se os recursos financeiros alocados forem insuficientes para cumprirem o seu mandato

#### **Boas práticas**

**Não há previsão de mecanismo formal para um recurso ao legislativo, se os recursos forem insuficientes.** Um relatório adicional ao processo orçamentário ordinário pode ser feito para o legislativo.

**O processo para determinar o orçamento não é suficientemente independente e imparcial.** O orçamento da EFS é atualmente negociado com representantes do governo, que a EFS também audita. O processo deve permitir:

Que o financiamento adequado para a EFS seja determinado objetivamente, sem qualquer influência real ou percebida; e

Que o nível de financiamento e desempenho da EFS seja contestado de forma efetiva, de modo a garantir accountability.

Para atingir o nível desejado de independência, o presidente do legislativo nomeia um grupo de parlamentares para supervisionar os pedidos de financiamento anuais da EFS. O grupo recebe o pedido de financiamento da EFS e a análise do pedido feito pelo governo. Pode procurar contribuições da EFS, do governo e de especialistas externos, antes de fazer a sua recomendação para o Tesouro.

**A EFS agora paga salários e subsídios diretamente aos auditores de campo.** As agências não podem insistir que os auditores designados residam com eles (o que os torna praticamente auditores internos). A EFS passou de equipes de auditoria residentes a auditorias feitas por equipes dentro da EFS.

**A EFS tem poder discricionário sobre as dotações orçamentárias.** A EFS recebe um montante fixo do Orçamento Geral da União (linha orçamentária única). O dirigente da EFS determina como os recursos serão distribuídos entre as várias categorias de despesas.

A EFS tem discricionariedade para alocar recursos, mas há preocupações relacionadas à suficiência da quantia aprovada pelo legislativo. Se os recursos não cobrirem as necessidades reais, são feitas solicitações ao Ministério das Finanças, em seguida, ao primeiro-ministro, e depois, se não houver um *feedback* positivo, ao Comitê de Contas Públicas.

Uma EFS realiza o seguinte procedimento orçamentário:

A EFS apresenta o seu pedido anual de fundos ao Ministério das Finanças.

O Ministério das Finanças repassa a solicitação ao Conselho de Ministros, sem quaisquer alterações.

O Conselho de Ministros negocia o pedido orçamentário com os representantes do governo (que a EFS audita). Embora esse Conselho seja autorizado a alterar o pedido de recursos da EFS, o Auditor Geral participa da reunião do Conselho na qualidade de assessor.

O Conselho aprova a solicitação orçamentária, e o Comitê de Despesa Pública e Auditoria a revisa junto com a opinião do Comitê.

Se o legislativo aprovar a opinião do Conselho, a independência da EFS está garantida.