



As melhores práticas adotadas pelas ISC na área da auditoria:

A experiência do TCU com auditorias coordenadas como estratégia para a capacitação

Cidade da Praia – Cabo Verde

22 a 26 de outubro de 2012

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
ETAPAS DA AUDITORIA COORDENADA E SEU ALINHAMENTO COM OS PLANOS ESTRATÉGICOS DA OISC/CPLP E INTOSAI	6
RESULTADOS E ANÁLISE DA AUDITORIA-PILOTO	12
PERCEPÇÕES E DESAFIOS DA ESTRATÉGIA DE AUDITORIAS COORDENADAS	16
CONCLUSÃO	20
RECOMENDAÇÕES	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

Auditorias Coordenadas como Estratégia de Capacitação: Exemplo da Avaliação de Ações Nacionais e Regionais de Combate à Febre Aftosa

1. INTRODUÇÃO

O papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)¹ é, em essência, auditar as contas e as operações do governo e promover boas práticas de administração financeira e prestação de contas dentro do governo². O bom cumprimento dessa missão exige que as EFS adotem políticas de desenvolvimento de competências que lhes permitam enfrentar o desafio de auditar intervenções públicas cada vez mais complexas, dinâmicas e interconectadas com programas regionais e internacionais.

A importância do aperfeiçoamento das estruturas das EFS foi sublinhada durante o 21º Simpósio de Auditoria Governamental das Nações Unidas/INTOSAI³, onde se destacou que as EFS têm grande responsabilidade na estruturação e na sustentabilidade do governo dos países.

Especificamente, por meio da Resolução A/66/209, a Assembleia Geral das Nações Unidas enfatizou a necessidade da criação de capacidades como forma de promoção do desenvolvimento e declarou que:

“(...)

2. Reconhece também o importante papel das instituições fiscalizadoras superiores na promoção da eficiência, prestação de contas, a eficácia e a transparência da administração pública, o que contribui à realização dos objetivos e as prioridades de desenvolvimento nacionais, assim como os

¹ Como esse trabalho também será apresentado na XXII Assembleia Geral da OLACEFS, a se realizar no Brasil em novembro de 2012, o termo Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) será usado para se referir às Instituições Superiores de Controle. De outra parte, cumpre enfatizar que a versão aqui apresentada foi adaptada às necessidades da OISC/CPLP, sem deixar de considerar as boas experiências já realizadas no âmbito da OLACEFS.

² INTOSAI Strategic Plan 2011-2016_INTOSAI at a glance

³ Report on the 21st UN/INTOSAI Symposium on Government Audit

http://www.INTOSAI.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2011/_E__21_UN_INT_SympReport.pdf

objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;

5. Encoraja os Estados Membros e as instituições competentes das Nações Unidas para continuar e intensificar a sua cooperação, incluindo capacitação, com a Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria, a fim de promover a boa administração, garantindo eficiência, a prestação de contas, a eficácia e a transparência, mediante o fortalecimento das entidades superiores de fiscalização”.

Além do reconhecimento de instituições multilaterais, como a ONU, é de salientar a importância dada pela sociedade civil ao papel das EFS no controle e na avaliação do uso dos recursos públicos. Neste contexto, a capacidade das EFS de provocar mudanças na gestão pública tem chamado a atenção das instituições doadoras e de apoio institucional.

O grande desafio das EFS, especialmente nos países em desenvolvimento, tem sido a estruturação de forma a atender a crescente demanda da sociedade e para realizar modernas auditorias nas intervenções governamentais que estão se tornando mais complexas, dinâmicas e integradas com outras funções de governo. Dessa forma, a necessidade de inversões contínuas para a estruturação das EFS guiou a INTOSAI, aos grupos de trabalho, comitês e organismos de capacitação das diferentes regiões para alinhar esforços na divulgação e na implementação de Padrões Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAIs⁴) e na estruturação de uma estratégia de desenvolvimento de capacidades.

Neste sentido, em outubro de 2009, a INTOSAI realizou um Memorando de Entendimento com a comunidade de doadores para fomentar a criação de capacidades das EFS de países em desenvolvimento. A iniciativa tem como objetivo aumentar o apoio financeiro oferecido pela comunidade de doadores para as ações de capacitação e melhora da qualidade do seu apoio por meio de canais mais estratégicos e harmonizados.

Segundo o Plano Estratégico 2011-2016 da INTOSAI, no âmbito da prioridade estratégica 3 – Fortalecimento da Criação de Capacidades das EFS, o foco principal desse apoio são as ações de caráter nacional e regional, sempre com a intenção de

⁴ INTOSAI Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs).

complementar os programas de formação existentes. Além disso, esses esforços mudaram gradualmente seu foco, que se concentram em oferecer suporte às ações de criação de capacidades individualizadas para um enfoque estratégico, coordenação em níveis global e regional, além da priorização do apoio às EFS de países em desenvolvimento.

Nessa mesma linha, o Plano Estratégico da INTOSAI 2011-2016, no âmbito da Prioridade estratégica 2 – Implementação das ISSAIs, escolheu o amplo uso das ISSAIs pela EFS como um dos fatores chave para acelerar o processo de capacitação:

“Objetivo Estratégico 1: Padrões Profissionais

Benefícios Esperados

(...)

Promover a melhoria da qualidade e uniformidade de auditoria do setor público por intermédio da adoção e aplicação rentável de padrões profissionais, de acordo com os princípios e valores da INTOSAI, com base nas melhores práticas consistentes com os requisitos e jurisdições das EFS e a soberania nacional.

O uso de padrões mundialmente aceitos promove a qualidade, credibilidade e confiança nas auditorias do setor público e aumenta o profissionalismo entre os auditores”.

De acordo com Elmore (2011), a utilização das ISSAIs proporcionará às EFS a oportunidade de dar credibilidade, qualidade e profissionalismo para suas auditorias. No encontro do Comitê Coordenador (*Steering Committee*) do PSC, em 2010, em Copenhague, foi aprovada a estratégia de *ISSAIs Awareness Raising* e foi criada uma força tarefa para garantir que a estratégia se transforme em ações concretas.

Em 2012 iniciou o programa 3i (*INTOSAI Implementation Initiative*) que visa divulgar as ISSAIs e que será, de acordo com a sua programação 2012-2014, planejado, executado e monitorado pela Iniciativa para o Desenvolvimento de INTOSAI (IDI), em parceria com os PSC, suas subcomissões e grupos regionais da INTOSAI. Essa iniciativa conta com o apoio financeiro do Banco Mundial e será o maior programa, de natureza global, já executado no âmbito da INTOSAI⁵.

Para ser bem sucedido neste e em outros desafios relacionados com o desenvolvimento institucional, é importante que as EFS se tornem organizações orientadas à aprendizagem, isto é, que identifiquem suas necessidades e sejam capazes

⁵ <http://www.idi.no/artikkel.aspx?Mid1=117&Aid=789>

de transformar o conhecimento em ações concretas para a auditoria. Embora não existam dados concretos, a prática é observada em várias ações de formação na área da OISC/CPLP se refere a cursos que não envolvem o trabalho real, ou seja, não estão previstas pesquisas e análises concretas da informação ensinada em sala de aula.

A necessidade de associar o conhecimento teórico ao trabalho prático para a efetiva criação de competências é fortalecida pela IDI⁶:

“A experiência da IDI é que o ensino somente em sala de aula tem impacto limitado. Nossos programas, portanto, tem como objetivo combinar o desenvolvimento de habilidades teóricas com a aplicação de atividade prática. A parte teórica é feita tanto por meio de capacitação presencial em sala de aula e via *e-learning*. Esta fase é seguida de aplicação prática através de auditorias-piloto que o auxílio é oferecido durante a execução de auditorias ou por meio de reuniões de revisão.”

É necessário, portanto, paralelamente aos esforços para divulgar as ISSAIs, fortalecer as organizações para que se tornem eficazes na condução do aprendizado de seus funcionários, ou seja, é necessária uma cultura organizacional que indique a necessidade de formação contínua e focada na aplicação do conhecimento em ações que gerem capacidades.

Nos próximos tópicos será apresentada uma proposta detalhada capaz de contribuir eficazmente para a criação de capacidades das EFS, permitindo aplicar as ISSAIs e incluir os esforços dos Comitês e das Comissões da INTOSAI em produtos capazes de melhorar o impacto das auditorias, fortalecendo a imagem do sistema das EFS e aproximando as instituições de fomento institucional que participam do projeto.

2. ETAPAS DA AUDITORIA COORDENADA E SEU ALINHAMENTO COM OS PLANOS ESTRATÉGICOS DA OISC/CPLP E INTOSAI

Esta proposta tem como objetivo mostrar a oportunidade de implantar uma estratégia de capacitação para a OISC/CPLP que envolva o uso de auditorias de cooperação, em particular, as auditorias coordenadas como um método de aprendizagem que pode ser usado para fortalecer os objetivos estratégicos estabelecidos pelos Planos Estratégicos da INTOSAI e da OISC/CPLP.

⁶ <http://www.idi.no/artikkel.aspx?MIId1=93&AIId=551>

As diversas formas de auditorias de cooperação têm sido usadas pela comunidade internacional para diferentes propósitos, geralmente para tratar de questões transnacionais como o meio ambiente ou para auditar os organismos multilaterais, cujo orçamento não vem apenas de um país, ou mesmo para auditar uma questão complexa que requer cooperação com EFS com maior experiência no assunto como, por exemplo, nos casos da Tecnologia da Informação (TI).

De acordo com o estabelecido pela INTOSAI na *Guia para Programas de Auditoria Cooperativa entre EFS*, as auditorias em cooperação podem ser de três tipos: conjuntas, paralelas e coordenadas.

As auditorias conjuntas são aquelas em que as principais decisões são compartilhadas, o trabalho de auditoria é realizado por uma única equipe (com membros de diferentes EFS) e, eventualmente, produza um único relatório de cada EFS pode apresentar ao seu parlamento ou ao órgão de direção. As auditorias paralelas são aquelas nas que as decisões chave são partilhadas, no entanto, cada auditoria é realizada em seu país por sua própria EFS. Cada EFS investiga o mesmo assunto, mas dentro de suas competências legais. Compartilham observações, mas cada EFS prepara seu relatório de forma independente. Finalmente, as auditorias coordenadas são uma combinação das auditorias conjuntas e paralelas, isto é, pode ser uma auditoria conjunta, mas com informes independentes, ou pode ser um controle em paralelo, mas com um único relatório, em adição aos informes nacionais separados.

Segundo o documento *Aprendizagem por Impacto – Um guia prático para as EFS da IDI*, as auditorias em cooperação, são um importante método de aprendizagem porque permitem o uso dos conhecimentos para a análise de problemas reais.

A atual proposta de estratégia de desenvolvimento de capacidades envolve a capacitação presencial e virtual, auditorias coordenadas e auditoria-piloto. A estratégia de desenvolvimento proposta aqui consiste em combinar ações de ensino (presenciais ou a distancia) com casos concretos de auditorias, permitindo emparelhar o desenvolvimento de habilidades teóricas com competências profissionais práticas, em perfeita harmonia com o Modelo de Capacitação desenvolvido pela IDI. Conseqüentemente, esta estratégia visa à necessidade das EFS de se tornarem organizações orientadas para a aprendizagem e serem capazes de gerar auditorias consistentes, robustas e aceitas internacionalmente.

A estratégia proposta contempla que as EFS desenvolvam conhecimentos e habilidades durante as seguintes etapas de trabalho, com base nas diretrizes estabelecidas na *Guia para Programas de Auditoria Cooperativa entre EFS* da INTOSAI:

1. Identificação de temas prioritários para as Auditorias.
2. Planeamento das possíveis linhas de investigação (definição de objetivos e do tipo de auditoria).
3. Preparação da auditoria.
 - 3.1. Formação da equipe e definição de ou dos Coordenadores.
 - 3.2. Realização de capacitação em técnicas/ferramentas de auditoria (virtual ou presencial).
 - 3.3. Realização de capacitação técnica no tema objeto da auditoria;
 - 3.4. Realização de oficina (*workshop*) ou painel de referência com especialistas no tema objeto da auditoria.
 - 3.5. Realização de análises preliminares (campo nacional).
 - 3.6. Compilação/consolidação das análises (campo nacional).
 - 3.7. Traçar o plano de auditoria, de acordo com as ISSAIs.
 - 3.8. Definição do cronograma da auditoria.
4. Realização de auditorias em cada país.
 - 4.1. Monitoramento do cronograma e do plano de auditoria.
 - 4.2. Realização de reuniões virtuais para compartilhar o progresso da auditoria.
5. Realização de reunião técnica para discutir os resultados e a definição da estrutura do relatório consolidado.
6. Difusão do relatório consolidado.
7. Monitoramento das recomendações.
8. Avaliação da iniciativa e continuidade dos esforços de cooperação.

O projeto das auditorias coordenadas abrange e desenvolve em uma ação todos os objetivos estratégicos estabelecidos pelos Planos Estratégicos da OISC/CPLP 2011-2016 e da INTOSAI 2011-2016:

Capacitação Integral do Auditor: capacitação em técnicas e métodos de auditoria, capacitação técnica sobre o tema de auditoria, aplicação imediata das habilidades adquiridas nas capacitações nos desafios práticos impostos pelo trabalho de auditoria a ser desenvolvido, prática de utilização de padrões profissionais de auditoria (ISSAIs), elevação do grau de conhecimento sobre temas de interesse regional e mundial e exposição a diferentes culturas e enfoques profissionais.

- **Alinhamento Estratégico:** Criação de Capacidade Institucional (Objetivo Estratégico 1A da OISC/CPLP e 2 da INTOSAI) e partilhar o conhecimento/Gestão do Conhecimento (Objetivo Estratégico 1B da OISC/CPLP e INTOSAI).

Estratégia Integrada em Longo Prazo de Desenvolvimento Institucional: enfoque contínuo de intercâmbio e compartilhamento das melhores práticas internacionais de auditoria e soluções profissionais para os desafios comuns a todas as EFS da região.

- **Alinhamento Estratégico:** Modelo de Organização Internacional (Objetivo Estratégico 2A da OISC/CPLP e INTOSAI).

Realização de Trabalhos sobre Temas de Relevância Regional e Global: a apresentação de relatórios das EFS sobre temas relacionados com objetivos de desenvolvimento ajuda a promover o valor das EFS e a confiança pública em seus trabalhos.

- **Alinhamento Estratégico:** Demonstrar o valor das EFS (Prioridade Estratégica 4 da INTOSAI).

Entrega de Produtos que Despertem o Interesse das Agências Internacionais de Cooperação: a realização de trabalhos relacionados com objetivos de desenvolvimento regional e mundial se ajusta perfeitamente com o recebimento de apoio por parte das instituições de atuação regional e global (Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, Banco Mundial, BID, GIZ, etc.).

- **Alinhamento Estratégico:** Criação de Capacidade Institucional e Modelo de Organização Internacional (Objetivo Estratégico 2A e 2C da OISC/CPLP e INTOSAI).

Promoção do Processo de Implementação das ISSAIs: a aplicação das ISSAIs nas fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados das auditorias promove sua adoção, aumenta a qualidade e a uniformidade dos trabalhos de auditoria no setor público e cria competências nos quadros das EFS para que, inclusive, possam se habilitar nos programas de certificação em ISSAIs, a ser desenvolvido pela IDI, para o estabelecimento de um grupo de facilitadores.

- **Alinhamento estratégico:** Padrões Profissionais (Objetivo Estratégico 1 da INTOSAI)

Quadro I – Alinhamento da Proposta com as Estratégias da INTOSAI e da OISC/CPLP:

PLANO ESTRATÉGICO	METAS ESTRATÉGICAS	ADESÃO À PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES COM AUDITORIAS DE COOPERAÇÃO
INTOSAI (2011-2016)	1 – Prestação de contas e Padrões Profissionais;	A estratégia de desenvolvimento de capacidades proposta contribui à estruturação de EFS fortes, independentes e multidisciplinares, permitindo a implementação dos Padrões Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAIs).
	2 – Criação de capacidades institucionais	As auditorias em cooperação, previstas no campo da estratégia de desenvolvimento de competências, ajudam as equipas a aprender utilizando o conhecimento teórico em situações reais e concretas.
	3 – Compartilhar informações e serviços de conhecimento	A estratégia proposta tem como objetivo promover a cooperação, a colaboração e a melhoria contínua das EFS, por meio da comunicação de conhecimentos que incluam as avaliações comparativas, os estudos sobre melhores práticas e a investigação sobre temas de interesse e preocupação mútuos.
	4 – Organização internacional modelo	As auditorias em cooperação permitem uma atuação que promova práticas de trabalho económicas, eficientes, eficazes e efetivas e que melhorem a imagem da INTOSAI e das EFS.
OISC/CPLP (2011-2016)	1 – Desenvolvimento de Capacidades Institucionais	A utilização das auditorias coordenadas pode servir para divulgar e aplicar efetivamente os padrões de auditoria da INTOSAI. Além disso, o uso de <i>benchmarking</i> pode servir para difundir boas práticas entre países que participem nas auditorias em cooperação.

2 - Posicionamento Internacional	<p>Com a proposta de estratégia, se entende que seja possível, com as auditorias em cooperação, criar redes de aprendizagem, desenvolver aprendizagens conjuntas, dar respostas efetivas às demandas das EFS, transformar as EFS em organizações de aprendizagem eficazes.</p> <p>Dentro da meta estratégica relacionada com a organização e modelo está o componente relacionado com produtos. As auditorias coordenadas podem contribuir na elaboração de produtos que sejam reconhecidos por sua qualidade em temas vinculados ao controle governamental da região. As auditorias coordenadas podem gerar produtos que sirvam de parâmetros para outras EFS da INTOSAI, fortalecendo, inclusive, a imagem da OISC/CPLP.</p>
3 – Gestão do conhecimento	<p>As auditorias em cooperação têm a possibilidade de aumentar o vínculo com a INTOSAI, já que a prioridade da INTOSAI e de seus Comitês é a implementação das ISSAIs. Nesse sentido, ao planejar as capacitações, devem ser divulgadas as ISSAIs nos trabalhos que venham a ser realizados. Entende-se de que seja possível explorar as potenciais sinergias entre os comitês da INTOSAI e da OISC/CPLP.</p>
4 – Organização Modelo	

Os planos Estratégicos da OISC/CPLP e da INTOSAI enfatizam a necessidade da criação de capacidade institucional das EFS por meio da capacitação, assistência técnica, compartilhamento da informação e outras atividades.

A estratégia proposta sugere a integração de diversas atividades, atualmente em curso, para permitir que exista uma sinergia entre elas e seus efeitos sejam potencializados. O uso de métodos conhecidos de aprendizagem – como auditorias em cooperação, auditorias-pilotos, capacitação presencial, a capacitação virtual, os expertos em *coaching*, outros - em combinação com os esforços da INTOSAI, Comitês, Comissões, Grupos de Trabalho Regionais para a implementação das ISSAIs e o apoio financeiro das instituições de fomento podem se alinhar em trabalhos planejados conjuntamente com as EFS, os órgãos da estrutura do sistema das EFS e os doadores.

Como mostra a tabela anterior, com relação à OISC/CPLP, a proposta se adere aos objetivos de seu Plano Estratégico 2011-2015, a saber:

1. Desenvolver competências essenciais ao bom funcionamento das Instituições Membros (Estratégias A, B e C)
2. Fortalecer e desenvolver a OISC/CPLP (Estratégias A, B e C).

Além de permitir a criação de capacidades para as EFS, vale a pena destacar que esta proposta se alinha com a estratégia promovida pela INTOSAI em seu Plano Estratégico (2011-2016) em suas quatro metas estratégicas:

1. Prestação de contas e padrões profissionais.
2. Criação das capacidades institucionais.
3. Compartilhar informação e serviços de conhecimento.
4. Organização internacional modelo.

3. RESULTADOS E ANÁLISE DA AUDITORIA-PILOTO

Com a finalidade de avaliar a estratégia de desenvolvimento de capacidades, que fundamenta tecnicamente o presente Tema Técnico, foi realizada uma auditoria-piloto coordenada no Programa MERCOSUL Livre de Febre Aftosa (PAMA).

Neste sentido, a Organização de Auditorias Fiscalizadoras Superiores do MERCOSUL (EFSUR), um subgrupo da OLACEFS, e o Comitê de Capacitação Regional (CCR/OLACEFS) desenvolveram uma auditoria-piloto coordenada na que participaram as EFS da Argentina, da Bolívia, do Paraguai e do Brasil, sob a coordenação do Brasil. Essa auditoria teve como objetivo capacitar às equipes e avaliar os métodos de aprendizagem, os procedimentos de auditoria e as técnicas de trabalho. Como se trata de uma ação de trabalho prevista no Plano Operativo do CCR para o ano de 2011, a auditoria-piloto coordenada teve o apoio financeiro do Programa GIZ/OLACEFS.

Na primeira etapa, denominada estudo e investigação do tema, a EFS do Brasil, responsável pela coordenação da auditoria, realizou uma investigação a fim de identificar as ações financiadas pelo Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) que precisariam ser fiscalizadas. Com base em Padrões Internacionais de Auditorias (ISSAIs 3000 e 3100), foi definido que o PAMA seria a melhor opção para

esta auditoria coordenada. O programa foi escolhido pela sua relevância, nível de risco e oportunidade.

Em auditorias anteriores realizadas pela EFS do Brasil no tema, foi identificado, entre outras coisas, deficiências de controles fronteiriços, destacando que uma possível contaminação da febre aftosa poderia trazer bilhões de dólares de prejuízos, considerando que a região do MERCOSUL contém, relativamente ao espaço demográfico, o maior rebanho de gado na terra, isto é, mais de 250 milhões de cabeças.

Assim, na fase de planificação da auditoria, a EFS coordenada enviou a todas as EFS uma proposta para fiscalizar o PAMA para que pudessem avaliar e sugerir possíveis linhas de investigação. Depois de discussões técnicas, todas as EFS se declararam a favor do objeto sugerido e expressaram a oportunidade de fazer a dita auditoria.

Depois da aprovação do objeto da auditoria coordenada, foram estruturadas as atividades de capacitação das equipes de auditoria. De acordo com a estratégia proposta para o desenvolvimento de capacidades, uma parte da capacitação seria virtual e a outra presencial.

O treinamento virtual foi baseado em técnicas e metodologias de auditoria. O curso foi oferecido pelo Tribunal de Contas da União do Brasil, entre os dias 17 de agosto e 11 de novembro de 2011. O curso não esteve limitado às equipes da auditoria coordenada, tendo a participação de 50 auditores das 14 EFS, e o objetivo foi padronizar as ferramentas, procedimentos, conceitos, isto é, homogeneizar os conhecimentos das auditorias de lucros. Neste curso, para facilitar o planejamento e a execução da auditoria do PAMA, foram destacadas três ferramentas específicas: a matriz de planificação, a análise DOFA (Fraquezas, Oportunidades, Fortalezas e Ameaças) e a matriz dos resultados.

Para complementar a formação virtual foi realizada em Brasília, dos dias 19 a 21 de setembro, um *workshop* com as equipes participantes da auditoria coordenada. Os objetivos principais dessa reunião foram: consolidar o conhecimento das ferramentas apresentadas no primeiro módulo do curso virtual, discutir o tema com especialistas da área, e começar a planejar a auditoria coordenada no PAMA.

Depois da discussão inicial sobre a planificação realizada no *workshop*, cada EFS teve um prazo de duas semanas para avaliar a matriz de planificação enviada pela EFS coordenadora. Esta matriz, geralmente, apresenta de forma esquemática: as

perguntas de auditoria a serem investigadas, os critérios que serão utilizados, as fontes de informação, e o que se espera responder com a investigação que foi realizada. Essa ferramenta, dentre outros benefícios, permite que todas as EFS sigam as mesmas linhas e estratégias de investigação. Nessa fase se definiu o alcance e o cronograma da auditoria-piloto coordenada.

Na seguinte etapa, relativa à execução das auditorias nacionais, cada EFS realizou suas auditorias ajustando a matriz de planificação às suas necessidades locais, embora, respeitando as diretrizes acordadas em conjunto pelas EFS. Nessa etapa, o trabalho de coordenação consistia em acompanhar periodicamente os avanços das auditorias das EFS, assim como a apresentação de documentos e informações-chave sobre o programa, como, por exemplo, a decisão da Comissão MERCOSUL Livre de Febre Aftosa (CMA) em prorrogar o programa por mais 18 meses.

Para facilitar o trabalho das equipes, a coordenação produziu um documento intitulado "Exemplo de Matriz de Descobertas", em que os possíveis resultados (positivos e negativos) se apresentam, em forma esquemática, sobre as perguntas incluídas na matriz de planificação. A matriz de resultados é uma ferramenta que ajuda a sistematizar os dados, causas, efeitos e possíveis propostas de recomendações relativas a cada uma das descobertas da auditoria, ajudando a avaliar se as descobertas de auditoria estão devidamente estruturadas para serem transcritas no relatório.

Em seguida, os relatórios nacionais foram elaborados. Esses relatórios seguiram a estrutura habitual de cada EFS. Nessa etapa não se padronizou uma estrutura para os mesmos, pois cada EFS já tem seu formato de relatório. Antes da elaboração do relatório consolidado, foi realizada uma reunião presencial no Paraguai para definir que tipo de informação e como elas se apresentariam no relatório consolidado e no resumo executivo. Esse relatório consolidado não requer nova aprovação das autoridades das EFS, pois utilizam informações públicas apresentadas nos relatórios nacionais.

Na última etapa, relativa ao monitoramento das recomendações da auditoria coordenada, foi acordado entre as EFS que a cada dois anos um relatório sintético seria enviado à Secretaria Executiva da EFSUR sobre a situação em que se encontram as recomendações apresentadas nas auditorias nacionais. Com essa informação e com a informação obtida da Unidade Técnica FOCEM pode ser preparado um relatório de acompanhamento conjunto.

Com relação aos custos da auditoria-piloto coordenada, os mesmos foram planejados antes do começo da fiscalização e foi previsto que haveria apoio financeiro do Programa GIZ/OLACEFS, principalmente no *workshop* de planejamento e capacitação, realizado em Brasília, e na Reunião Técnica que discutiu os descobrimentos e a estrutura do relatório consolidado, realizada em Assunção (Paraguai).

Mesmo que a auditoria-piloto ainda não foi finalizada, já pode identificar a oportunidade de sua utilização como uma ferramenta para o desenvolvimento de capacidades, destacando os seguintes pontos:

- ✓ Promove a aprendizagem de conhecimentos instrumentais (técnicas e padrões de auditoria) e agrega conhecimento sobre o tema da auditoria;
- ✓ Permite compartilhar e fazer comparações (*benchmarking*) dos problemas comuns e suas possíveis soluções;
- ✓ Favorece a criação de uma rede de profissionais para aprender juntos e manter uma relação profissional duradoura, com o fim de permitir o intercâmbio real de informação relacionada com o trabalho;
- ✓ Garante um maior nível de sustentabilidade financeira para a capacitação, pois existe um planejamento prévio que define se os custos serão totalmente das EFS ou se serão compartilhados com alguma fonte externa;
- ✓ Tem a possibilidade concreta para apoiar a aplicação das ISSAIs, que é uma das iniciativas que mobilizaram a INTOSAI e conta com o apoio de várias instituições multilaterais de apoio financeiro;
- ✓ Cria uma cultura de colaboração entre as EFS e permite incrementar o desenvolvimento institucional nas EFS ao mesmo tempo.

Os resultados obtidos com esta experiência piloto demonstram que a auditoria coordenada pode ser utilizada pela comunidade internacional como uma forma de criar processos de capacitação que: aproveitem as sinergias entre as EFS; favoreçam a sustentação de uma rede de profissionais; gerem conhecimentos para as equipes de auditoria e para o pessoal técnico; e acrescentem valor a EFS.

A estratégia proposta tem alguns desafios que foram identificados na auditoria-piloto coordenada, entre eles estão:

- ✓ A necessidade de que as EFS incorporem, em seus planejamentos estratégicos, a diretriz para realizar auditorias coordenadas e para aplicar em suas fiscalizações, os Padrões Internacionais de Auditoria (ISSAIs);
- ✓ A orientação das instituições de capacitação das EFS para que as pessoas capacitadas no uso de Padrões Internacionais de Auditoria e em técnicas e procedimentos de auditoria, mediante as auditorias coordenadas, participem em outras fiscalizações para difundir o conhecimento;
- ✓ A necessidade de identificação de temas prioritários e recorrentes, isto é, que depois da auditoria coordenada na própria EFS possa continuar realizando auditorias nestas áreas;
- ✓ A realização de foros em temas-chave e foros de ferramentas e técnicas de auditoria com todos os participantes das auditorias coordenadas, consultores e demais pessoas e instituições envolvidas no processo;
- ✓ A realização de seminários sobre os temas selecionados para a auditoria coordenada;
- ✓ A necessidade de obter apoio financeiro de organismos para garantir que a estratégia de desenvolvimento de competências seja sustentada, ou seja, conseguir um maior grau de participação das EFS em todas as etapas da estratégia.

4. PERCEPÇÕES E DESAFIOS DA ESTRATÉGIA DE AUDITORIAS COORDENADAS

Com o intuito de conhecer a percepção sobre o assunto e a participação das EFS nas auditorias coordenadas, foi realizada uma pesquisa entre todos os membros da OLACEFS. As seguintes EFS participaram: Chile, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela. O quadro abaixo apresenta, em forma de tabela, as respostas das EFS:

Quadro 2 - Respostas das EFS às perguntas incluídas no formulário enviado pelo Tribunal de Contas da União do Brasil.

PERGUNTAS	Entidades Fiscalizadores Superiores							
	RESPOSTAS							
	Chile	Cuba	Guatemala	Honduras	Panamá	Paraguai	Venezuela	% "Sim"
1. Sua EFS já participou em auditorias de cooperação?	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	71%
2. Sua EFS realizou ações de capacitação combinadas com trabalhos práticos reais e concretos?	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	57%
3. O plano estratégico de sua EFS está alinhado com os planos estratégicos da INTOSAI e da OLACEFS?	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	57%
4. Quais são as áreas prioritárias para auditorias coordenadas?	Chile	Cuba	Guatemala	Honduras	Panamá	Paraguai	Venezuela	% "Sim"
Obras de Infraestrutura	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Não	Não	57%
Programas de Educação	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	71%
Programas de Saúde	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	71%
Programas de Transferência de Renda e Redução da Pobreza	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	71%
Meio Ambiente	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	85%
Tecnologia da Informação	Não	-	Sim	Sim	Sim	Não	Não	42%

É possível observar que a maioria das EFS já esteve envolvida em auditorias coordenadas e manifestaram seu interesse em participar de trabalhos relacionados a temas que, facilmente, podem compor ações de auditoria com caráter regional ou inclusive de interesse global, como saúde, educação, transferência de renda, infraestrutura e meio ambiente.

As respostas também demonstram que a proposta do projeto de implantação de atividades de capacitação, conjugadas com atividades profissionais práticas, encontra eco nas EFS, levando em conta que a maioria das entidades que responderam já adota a prática de conjugar a aprendizagem teórica com a consolidação do conhecimento na prática.

Finalmente, as respostas ao questionário revelaram que há espaço para avançar na área de alinhamento do processo de planejamento das EFS com os planos estratégicos da OLACEFS e INTOSAI, considerando que nem todas as entidades de fiscalização que responderam elaboram seus planos estratégicos a partir dos elaborados por essas organizações internacionais.

A adesão às ações de auditorias coordenadas converge para que as EFS se mobilizem em direção aos planos estratégicos da OLACEFS e INTOSAI, pois, de acordo com o que foi visto, o projeto aborda todos os objetivos estratégicos dessas organizações internacionais. Da mesma forma, esse processo também poderia ocorrer no âmbito da OISC/CPLP, que possui objetivos estratégicos bastante similares aos da INTOSAI e da OLACEFS.

Ao serem indagadas sobre os principais desafios para a implantação das auditorias em cooperação, as EFS se manifestaram da seguinte maneira:

“O maior dos desafios se apresenta na etapa do planejamento, atendida a necessidade de considerar as diversas realidades de cada país participante. É necessário fixar um objetivo comum, baseado em conceitos comuns.

No caso das auditorias paralelas (tipo de auditoria ‘em cooperação’), a diferença nas faculdades normativas das EFS é um ponto prévio a ser tratado, junto com a coordenação necessária que deve existir para a execução das auditorias.”

(EFS do Chile)

“Uniformidade na metodologia para realizar auditorias de gestão ambiental de maneira padronizada para as EFS que pertencem à OLACEFS; que inclua alinhamentos que cubram todo o processo da auditoria (planejamento, execução, elaboração do informe (formato), comunicação de resultados e seguimento.

Unificação de critérios para a avaliação da eficiência, eficácia, economia nas diferentes EFS que pertencem à OLACEFS.

Não é em todos os países que se manuseia a informação sistematizada por parte das entidades encarregadas de gerar tal informação, para que dessa

forma nos permita obter dados, estatísticos, suficientes e atualizados que possam servir como parâmetros comparativos. (Registros atualizados por ano sobre os gases de efeito estufa, base de dados em agricultura orgânica, agrochains, custo de produção, informação que serve de insumo para realizar a auditoria).”

(EFS de Honduras)

“Capacitação contínua, relacionada com este tipo de auditoria, no que tange aos padrões internacionais de auditoria, padrões de auditoria governamental, intercâmbio de capacitações entre EFS.

Intercâmbio de experiências pelas avaliações de ações nacionais e regionais.

O produto final das auditorias coordenadas deve ser dois relatórios, um relatório local por cumprimento dos aspectos legais e normativos que regem no país de cada EFS, e outro consolidado para ser apresentado à OLACEFS, para conhecimento e para abordar temas transnacionais da comunidade internacional.”

(EFS de Guatemala)

“A aplicação de técnicas similares (ou idênticas) de auditoria, de maneira a conseguir uma comparação real dos trabalhos e seus resultados.”

(EFS do Paraguai)

“Dado que ao momento da consolidação da informação, ainda que se planeje conjuntamente, geralmente surgem diferenças em relação às metodologias aplicadas no momento de realizar as atividades de controle, o desafio que se propõe é a implementação de uma metodologia que garanta a consolidação efetiva de tal informação, derivada da correta aplicação dos programas de trabalho e supervisão.”

(EFS da Venezuela)

Em resumo, os desafios expressos pelas EFS são:

1. Levar em consideração as diferentes realidades dos países e os mandados legais de cada EFS;
2. A necessidade de uma coordenação adequada;
3. A uniformidade metodológica;

4. A necessidade de obtenção de dados e;
5. A capacitação contínua.

O projeto aqui apresentado aborda cada uma dessas questões ao prever:

1. Um adequado planeamento e coordenação dos trabalhos, em conformidade com a *Guia para Programas de Auditoria Cooperativa entre EFS* da INTOSAI;
2. A uniformidade metodológica, por meio da adoção de padrões profissionais de auditoria (ISSAIs);
3. A capacitação contínua, por meio da realização de capacitações conjugadas com a realização de auditoria própria e;
4. A garantia de recursos materiais necessários, por meio da possibilidade de contar com o apoio de agências de fomento internacional.

5. CONCLUSÃO

Ao analisar os resultados da auditoria-piloto coordenada foi possível identificar que a estratégia de desenvolvimento de competências - combinando capacitações virtual e presencial, orientadas à difusão dos Padrões Internacionais de Auditoria (ISSAIs), auditorias, reuniões técnicas e oficinas – proporcionam maiores benefícios na aprendizagem em detrimento das atividades de capacitação tradicionais, que ocorrem somente em sala de aula. Dessa forma, baseando-se na experiência adquirida neste processo, percebe-se que é viável investir em auditorias coordenadas.

Algumas das funções do governo são importantes não só porque representam um montante significativo do gasto público, mas sim porque são relevantes em termos de geração de bem estar à sociedade. Estas características são, normalmente, observadas em obras de infraestrutura básica, em programas de transferência de renda e redução da pobreza e em programas de saúde e educação. Por serem áreas temáticas de significativa relevância social, estas áreas exigem um acompanhamento contínuo, e conseqüentemente, tendem a ser priorizadas pelas EFS.

De fato, as auditorias em cooperação, dentro de uma estratégia para o desenvolvimento de competências, podem ser uma alternativa viável para que as EFS

se transformem em organizações orientadas ao ensino, ou seja, capazes de identificar e atender suas demandas de capacitação, gerando um clima organizacional que assegure uma aprendizagem contínua.

A estratégia de desenvolvimento de competências apresentada aqui, significa mais que uma simples ideia de utilizar auditorias coordenadas como uma ferramenta para capacitação. A estratégia inclui o uso de vários métodos de aprendizagem com o fim de atender os objetivos estratégicos da INTOSAI e OISC/CPLP, que é a criação de competências, a difusão e aplicação das ISSAIs. Além disso, a estratégia sugere a integração da OISC/CPLP com os comitês e subcomitês da INTOSAI e a sinalização à comunidade de doadores de que serão realizadas ações concretas e em temas estratégicos em nossos países.

Entende-se que a estratégia proposta de desenvolvimento de competências significará um grande avanço institucional para a relação entre a INTOSAI e suas regionais, para as EFS entre elas mesmas, e para as EFS com seu pessoal. Não obstante, a participação das EFS é uma condição *sine qua non* para o êxito dessa estratégia.

6. RECOMENDAÇÕES

Para realizar as auditorias coordenadas, no marco da estratégia de desenvolvimento de competências, faz-se necessário que os responsáveis da OISC/CPLP tomem decisões estratégicas no sentido de:

- ✓ Fazer o planejamento de um projeto-piloto de auditorias coordenadas a serem desenvolvidas no biênio 2013-2014, com a participação do Centro de Estudos e Formação, da Secretaria Geral e da Presidência do Conselho Diretivo na coordenação da execução desses trabalhos;
- ✓ Buscar apoio da comunidade de doadores a essa iniciativa, insistindo na necessidade de continuar a procura de possíveis apoiadores em termos técnicos e financeiros para a execução e expansão da presente estratégia;
- ✓ Buscar acordos com a IDI para apoiar os métodos de ensino que serão aplicados na estratégia de desenvolvimento de competências;

- ✓ Integrar as ações de trabalho da OISC/CPLP com o PSC e seus subcomitês para que eles nos orientem sobre as ISSAIs que devem ser priorizadas para as auditorias coordenadas de conformidade, de desempenho e financeira a serem realizadas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aprendizaje por Impacto – Una Guía Práctica para las EFS, INTOSAI Development Initiative (IDI), 2009.

ELMOSE, A. ISSAI Implementation. Eurosai Journal, No. 17, 2011, pg. 138-141.

Guide for Cooperative Audit Programs Between SAI, INTOSAI – Capacity Building Committee, Sub Committee 2, 2009

INTOSAI Strategic Plan 2011-2016 – INTOSAI at a Glance

MOSER, J. Central Theme of INTOSAI in 2011: “Implementation and application of the ISSAI and INTOSAI Gov”. Eurosai Journal, No. 17, 2011, pg. 129-131.

Plano Estratégico OISC/CPLP 2011-2016