

XII Assembleia Geral da OISC/CPLP

Bissau, 6 a 10 de Novembro de 2023

Tema Técnico da Assembleia: Comunicar e promover os Valores e Benefícios das ISC: **Comunicação eficaz e relação com as partes interessadas**

Comissariado da Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau
Comissário da Auditoria, Ho Veng On

Transmitir uma cultura de auditoria na comunicação com as partes interessadas

Enquadramento da actividade do Comissariado da Auditoria da RAEM

Enquadrado legalmente na Lei Básica da RAEM, como órgão independente, o Comissariado da Auditoria de Macau (adiante designado por CA) tem como escopo a auditoria às contas públicas, aos serviços e organismos públicos e entidades constituídas integral ou maioritariamente por capitais públicos, fundando a sua existência nos valores e princípios da legalidade, independência, integridade e responsabilidade, como garante de uma gestão transparente, eficiente, eficaz, ética e socialmente responsável.

O CA opera no sentido de apurar a regularidade, eficiência, eficácia e economia dos dinheiros públicos, identificando as causas e apresentando sugestões específicas e viáveis para melhoria da eficiência da gestão financeira dos serviços públicos, contribuindo também para a satisfação das expectativas dos cidadãos relativamente à adequada utilização dos escassos recursos financeiros.

Com a actuação do CA a ter especial incidência na fiabilidade e eficácia das receitas e despesas públicas tendo em conta os desígnios dos programas e a respectiva articulação com os objectivos políticos do Governo e as Linhas de Acção Governativa, as linhas de políticas e o plano de actividades do CA são anualmente apresentados ao

dirigente máximo da RAEM, o Chefe do Executivo, bem como os relatórios de auditoria que também são apresentados ao Chefe do Executivo, e posteriormente divulgados e disponibilizados por diversas formas, estando acessíveis às partes interessadas ou qualquer cidadão em geral.

Deste modo, o CA audita de forma independente as contas públicas e o uso dos recursos públicos e, comunicando as suas conclusões e recomendações, fortalece a responsabilização, a transparência e a integridade, permitindo ainda que os responsáveis respondam às conclusões e recomendações da auditoria e tomem as medidas correctivas adequadas.

Relevância da transmissão dos valores, princípios e benefícios às partes interessadas

A satisfação do interesse público reclama às ISC a demonstração da sua relevância permanente para os cidadãos, instituições e outras partes interessadas, exigindo um esforço permanente para atingir uma comunicação efectiva e eficaz, de modo a transmitir às partes interessadas¹ o valor e os benefícios que podem trazer ao funcionamento dos serviços públicos e à responsabilização pela gestão e utilização dos recursos públicos, como garante de uma actuação dos governos e entidades públicas no melhor interesse dos cidadãos.

Os princípios enunciados pela INTOSAI sobre os quais assentam os valores e benefícios das ISC para a vida dos cidadãos² baseiam-se na “expectativa fundamental de que as ISC façam a diferença na vida dos cidadãos”, dependendo da ISC prosseguir 3 pontos essenciais:

- “Reforçar a responsabilização, a transparência e a integridade das entidades governamentais e do setor público”;
- “Demonstrar relevância permanente para os cidadãos, o Parlamento e outras partes interessadas”; e
- “Ser uma organização modelo através da liderança pelo exemplo.”

¹ "Parte interessada" é uma pessoa, grupo, organização, membro ou sistema que pode afetar ou pode ser afetado pelas ações, objetivos e políticas do governo e entidades do setor público (in: *www.businessdictionary.com* – adaptado para o ambiente das ISC).

² INTOSAI-P 12 – The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens.

Daqueles 12 princípios, especialmente na relevância que têm para a eficaz comunicação e relação com as partes interessadas, salientamos 4 princípios e identificamos as principais exigências³:

O “Princípio 3 – Permitir que os responsáveis pela governação do setor público assumam as suas responsabilidades na resposta às conclusões e recomendações da auditoria e na adopção das medidas correctivas adequadas”, daqui decorrendo principalmente para as ISC que:

- devem assegurar uma boa comunicação com as entidades auditadas e outras partes interessadas relacionadas, e mantê-las bem informadas durante o processo de auditoria e do trabalho das ISC;
- devem fornecer ao poder legislativo, às suas comissões, aos governos, ou aos conselhos de administração e responsáveis das entidades auditadas informações pertinentes, objetivas e atempadas e desenvolver com eles relações profissionais a fim de os ajudar a compreender melhor os relatórios e as conclusões de auditoria e a tomar as medidas adequadas;
- prestar aconselhamento sobre a forma como as suas constatações e pareceres de auditoria podem ser utilizados da forma mais eficaz, por exemplo através da disponibilização de orientações sobre boas práticas;
- e devem comunicar, se for caso disso, as medidas de acompanhamento tomadas relativamente às suas recomendações.

O “Princípio 4 - Comunicar os resultados das auditorias, permitindo assim ao público responsabilizar as administrações públicas e as entidades do setor público”, tem especiais implicações para as ISC que:

- devem comunicar informações objectivas de forma simples e clara, utilizando uma linguagem compreensível por todas as partes interessadas;
- devem disponibilizar os seus relatórios ao público em tempo útil;
- e devem facilitar o acesso de todas as partes interessadas aos seus relatórios, utilizando instrumentos de comunicação adequados.

O “Princípio 5 – “Responder a ambientes em mudança e aos riscos emergentes”, sob o qual as ISC:

³ Documento citado, Princípios 3, 4, 5 e 6.

- ao desenvolverem o seu programa de trabalho devem estar conscientes das expectativas das partes interessadas e devem dar uma resposta adequada às principais questões que afectam a sociedade;
- devem avaliar os riscos e mudanças no contexto de auditoria e dar-lhes resposta, por exemplo, promovendo mecanismos para combater a irregularidade financeira, a fraude e a corrupção;
- devem assegurar que as expectativas das partes interessadas e os riscos emergentes sejam tidos em conta nos planos estratégicos, empresariais e de auditoria e de forma adequada;
- devem manter-se a par dos decisores relevantes em debate nas instâncias nacionais e internacionais e participar, se for caso disso;
- devem criar mecanismos de recolha de informações, de tomada de decisões e de aferição do desempenho, a fim de reforçar a relevância para as partes interessadas.

E especialmente relevante para esta matéria específica consideramos:

O “Princípio 6 - Comunicar eficazmente com as partes interessadas” em obediência ao qual as ISC:

- devem comunicar de forma a aumentar o conhecimento e a compreensão das partes interessadas sobre o papel e as responsabilidades da ISC, enquanto auditor independente do setor público;
- efectivar a comunicação de modo a contribuir para sensibilizar as partes interessadas para a necessidade de transparência e responsabilização no setor público;
- devem comunicar com as partes interessadas para assegurar a compreensão dos trabalhos de auditoria e dos resultados;
- devem interagir adequadamente com os meios de comunicação social, a fim de facilitar a comunicação com os cidadãos;
- devem interagir com as partes interessadas, reconhecendo os seus diferentes papéis, e ter em conta os seus pontos de vista, sem comprometer a sua independência;
- devem avaliar periodicamente se as partes interessadas consideram que a ISC está a comunicar de forma eficaz.

Desta forma se pode contribuir para demonstrar que uma ISC é capaz de fazer uma diferença para a vida dos cidadãos, sendo importante a manutenção de um diálogo significativo e eficaz com as partes interessadas, sobre o modo como o seu trabalho contribui a melhoria no setor público e o bem-estar social.

O processo de auditoria e a relação com as partes interessadas

O CA tem mantido esforços na promoção e divulgação de uma cultura de auditoria, visando a consciencialização para a necessidade da boa utilização dos recursos públicos, para a utilidade da cooperação com o CA na realização dos trabalhos de auditoria e, simultaneamente, com o objectivo de divulgar os benefícios e o papel positivo da auditoria.

Do ponto de vista interno, a cultura de auditoria assenta numa comunicação eficaz, através de uma liderança forte, íntegra e transparente, com um corpo de auditores altamente qualificados, exercendo o seu trabalho com observância dos princípios, métodos e técnicas adequados, em consonância com os melhores princípios e padrões internacionalmente reconhecidos.

A compreensão da natureza e do papel da auditoria na perspectiva de uma *good governance*, o contributo para a prevenção de fenómenos de corrupção, outras ilicitudes, irregularidades ou más práticas, e a satisfação adequada das necessidades dos cidadãos, a par com a necessidade de transparência, legalidade, eficiência e eficácia no uso dos recursos financeiros e a responsabilização, constituem valores e princípios a ser promovidos e divulgados junto dos trabalhadores do CA e das partes interessadas.

Assim, na relação com as partes interessadas, desde o primeiro momento que a melhor qualificação e competência dos auditores e a sua estreita adesão ao cumprimento dos princípios de auditoria de desempenho e conformidade⁴, permite a transmissão dos valores da auditoria e, a idoneidade e o rigor na recolha da informação, nas comprovações, nas conclusões da auditoria e nas sugestões apresentadas, são o garante dos benefícios da auditoria.

Comunicação com as partes interessadas

Atenta a natureza do Comissariado da Auditora da RAEM, o seu enquadramento institucional e o contexto cultural, é notório que a comunicação entre o CA e os

⁴ *Auditor competence, and performance and compliance audit principles* – INTOSAI documents, ISSAI 150, ISSAI 300 e ISSAI 400)

sujeitos a auditoria é fortemente institucional e, portanto, essencialmente formal, mas sem que isso afete a eficácia da comunicação.

Circunscrito pelo processo de auditoria previsto na legislação orgânica do CA, desde o momento da informação aos sujeitos a auditoria da realização da auditoria, que a comunicação com as partes interessadas tem uma natureza formal, tal como acontece, por exemplo, na apresentação dos resultados da auditoria, no exercício do contraditório, e igualmente, na generalidade das restantes fases do processo, culminando na realização do relatório de auditoria.

Para a prossecução das atribuições e exercício das competências legalmente consagradas, a lei confere ao CA o direito à cooperação, e, correlativamente, impõe um dever especial de cooperação aos “sujeitos a auditoria” e das respectivas pessoas singulares e colectivas, e um dever geral de cooperação a todas as entidades singulares e colectivas.

Desta dicotomia de uma comunicação formal entre o CA e os sujeitos a auditoria e os deveres de cooperação das partes interessadas resulta a necessidade da maior eficácia na comunicação.

Para tanto, a comunicação e a relação com as partes interessadas são relevantes na implementação, reforço e melhoria dos processos de trabalho, e a comunicação das instituições e dos seus agentes, interna e externamente, e contribui para a disseminação e aceitação dos valores e benefícios da auditoria.

Mas igualmente importante é a eficácia da comunicação na divulgação do significado e função da auditoria, o que constitui um desafio constante na melhoria da imagem da auditoria junto das partes interessadas e dos cidadãos em geral.

A comunicação através do relato e da divulgação dos resultados das auditorias

Em resultado da actuação do CA e de acordo com as suas responsabilidades legais, o CA elabora diversos relatórios, como os de auditoria financeira, de auditoria de resultados, de auditoria específica e outros, como os relativos aos efeitos dos relatórios de auditoria, gozando de ampla discricionariedade no âmbito de matérias a relatar, podendo relatar quaisquer circunstâncias verificadas no decurso da auditoria,

apontar as suas implicações financeiras e concluir com a apresentação de sugestões adequadas em relação ao que necessite de melhoramento.

Assim, no âmbito dos trabalhos de auditoria naturalmente coexistem a necessidade de comunicar eficazmente com as organizações, os seus trabalhadores e quaisquer outras entidades singulares ou colectivas com relevância para o procedimento em causa, quer ao nível da comunicação legalmente enquadrada (formal), quer ao nível da comunicação necessária com os responsáveis dos sujeitos a auditoria e com os seus trabalhadores.

Portanto, durante as auditorias, a relação com os responsáveis e trabalhadores assenta essencialmente numa comunicação formal, e em última circunstância reduzida a escrito, por exigência legal. Todavia, os auditores comunicam com as partes interessadas de modo adequado a assegurar a compreensão do trabalho de auditoria e dos resultados, de forma profissional e eticamente responsável, interagindo com as partes interessadas reconhecendo os seus diferentes papéis, e tendo em conta os seus pontos de vista, sem comprometer a sua independência.

Outro aspecto também importante da comunicação no processo da auditoria é a fase ou o momento do exercício do contraditório, pois de acordo com os princípios relevantes⁵ é essencial “Permitir que os responsáveis pela governação do setor público assumam as suas responsabilidades na resposta às conclusões e recomendações da auditoria e na adoção das medidas corretivas adequadas”.

Deste modo, os responsáveis dos sujeitos a auditoria são chamados a intervir activamente no processo e têm a oportunidade de manifestar as suas opiniões relativamente aos resultados e conclusões, após o que devidamente ponderadas as respostas se termina na elaboração dos relatórios que são apresentados ao Chefe do Executivo.

Depois, os relatórios de auditoria são objecto de apresentação e divulgação ao público em tempo útil, através de várias formas, permitindo aos cidadãos conhecer e responsabilizar as administrações, as entidades e respectivos trabalhadores públicos em causa e ficam acessíveis a todas as partes interessadas, utilizando instrumentos de comunicação adequados.

⁵ V. o acima enunciado Princípio 3 e as principais decorrências indicadas.

Em resultado, note-se que ao nível da comunicação com os serviços públicos ou com os trabalhadores e com o público em geral, efectuada através da divulgação dos relatórios de auditoria, de notícias ou de notas de imprensa nos media, da divulgação de actividades, da realização de acções de formação, seminários e outras acções, fomenta-se a sensibilização para a auditoria e, conseqüentemente, promove-se a transparência da actuação do CA, a melhoria da imagem e a transmissão dos valores e princípios da auditoria.

Desta forma, promove-se ainda a interacção adequada com os meios de comunicação social, a fim de facilitar a comunicação com os cidadãos, cumprindo-se os requisitos de publicidade dos resultados e facultando aos cidadãos e instituições relevantes as informações das conclusões e recomendações pertinentes, de forma transparente e em tempo útil.

Por último, tendo os responsáveis a natural obrigação de proceder às correcções adequadas, tendo em conta a responsabilização efectiva, o CA, quando for pertinente, procede posteriormente à auditoria das medidas de acompanhamento tomadas relativamente às suas recomendações (*follow-up*).

A relação, em geral, com as partes interessadas

Na generalidade, o CA tem promovido a comunicação com as partes interessadas num permanente esforço para o seu envolvimento (*stakeholders engagement*), procurando uma comunicação eficaz. Primeiro, internamente à instituição, estando consciente das dificuldades da sua boa implementação na estandardização dos métodos de auditoria, devido ao rápido desenvolvimento dos processos, técnicas e modelos e das constantes exigências de novos requisitos na qualificação dos auditores. Segundo, na relação com as partes interessadas, procurando transmitir uma imagem de uma organização modelo, de qualidade, isenção e rigor, que demonstra os valores e os benefícios que podem trazer ao funcionamento dos serviços públicos e à responsabilização pela gestão e utilização dos recursos públicos.

Não sendo difícil promover a comunicação eficaz dentro da nossa organização, quando aliada à eficácia da actuação dos auditores, verifica-se que a transmissão dos valores e benefícios da auditoria acaba por se reflectir naturalmente nas partes interessadas, notando-se várias vezes essa eficácia quando, mesmo ainda no decurso da auditoria perante a identificação de problemas ou riscos, são os próprios serviços que ganham

consciência da necessidade de corrigir, de melhorar ou adequar os seus procedimentos e actuação, e procedem a correcções, ajustamentos ou melhorias nos seus procedimentos.

Para além disto, recordamos que o conceito de partes interessadas se reporta a “pessoa, grupo, organização, membro ou sistema que pode afetar ou pode ser afetado pelas ações, objetivos e políticas do governo e entidades do setor público”, pelo que outras partes não podem ser esquecidas, e que só podem ser alcançadas com a utilização de meios de divulgação adequados às exigências modernas e em constante mudança, exigindo um esforço acrescido às ISC.

E neste sentido, demonstrando que é uma fonte credível de conhecimentos independentes e objectivos, apoiando mudanças benéficas no setor público, o CA tem procurado outros meios para transmitir os valores e benefícios da auditoria.

Assim, tem vindo a realizar nos últimos anos acções específicas de divulgação do seu valor e benefício, mantendo um diálogo significativo e eficaz com as partes interessadas sobre a forma como o seu trabalho facilita a melhoria do sector público e como constitui um bom contributo para a vida dos cidadãos.

Desta forma tem realizado um Módulo de formação sobre o CA, inserido no Programa de Formação Essencial para os Funcionários Públicos.

Para promover e sensibilizar os trabalhadores recém-admitidos na Administração Pública, para os trabalhos de auditoria pública, em 2008, foi decidida a criação de um módulo no âmbito do Programa de Formação Essencial para os Funcionários Públicos, cuja leccionação é feita por um trabalhador do Comissariado da Auditoria destacado para o efeito pela Divisão de Formação e Comunicação do Comissariado da Auditoria.

O conteúdo do módulo engloba as atribuições do Comissariado da Auditoria, estrutura orgânica, os sujeitos a auditoria, os tipos de auditoria, apresentação de casos e os benefícios da auditoria pública para a sociedade.

Por fim, ainda de acordo com os princípios citados, as ISC devem manter-se a par dos decisores relevantes em debate nas instâncias nacionais e internacionais e participar, se for caso disso. Neste âmbito, a nível nacional o CA mantém uma estreita colaboração com Gabinete Nacional de Auditoria, com reuniões de trabalho, discussão sobre tecnologia de auditoria de *big data* e formação de pessoal e, ainda, tem

participado em iniciativas das diversas entidades congéneres e organizações internacionais de auditoria, divulgando internamente esses contactos e presenças através dos media e meios digitais adequados.

Conclusões

Como vem sendo referido em vários documentos das mais relevantes organizações internacionais das ISC, é importante que seja mantido um diálogo significativo e eficaz com as partes interessadas, esclarecendo e informando sobre a forma como o seu trabalho facilita a melhoria no setor público e como isso permite que as ISC sejam uma fonte credível de conhecimentos independentes e objetivos, apoiando mudanças benéficas no setor público e com benefícios para a vida dos cidadãos.

As ISC fazem diferença na vida dos cidadãos reforçando a responsabilização, integridade e transparência da governação e da utilização dos recursos públicos, devendo demonstrar a todas as partes a sua relevância na resposta às expectativas dos cidadãos.

Devem ser empregues esforços para responder às expectativas das diferentes partes interessadas, sem pôr em causa a integridade e a independência das ISC, promovendo e disseminando uma cultura de auditoria através da comunicação às partes interessadas de informações pertinentes, objetivas e atempadas e desenvolver com eles mecanismos de comunicação que os ajude a compreender melhor os relatórios e as conclusões de auditoria e a tomar as medidas adequadas à satisfação das sugestões da auditoria.

Deve colocar-se a atenção nas novas necessidades de adequação da comunicação à evolução dos processos e aos novos ambientes sociais e tecnológicos, bem como se deve promover a capacitação dos auditores neste domínio, para interajam com as partes interessadas dentro dos desígnios dos valores e princípios da auditoria, a fim de demonstrarem adequadamente os benefícios para o sector público e para os cidadãos.