



II Seminário da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP)

Tema Técnico II:

O TCU E A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO ENTRE AS ISC NO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E NA CAPACITAÇÃO TÉCNICA

Dili, Timor-Leste, 29 de junho a 1º de julho de 2011



O TCU E A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO ENTRE AS ISC NO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E NA CAPACITAÇÃO TÉCNICA¹

1. Cooperação internacional

1.1. Breve síntese teórica

A cooperação internacional, seja entre Estados, seja entre organizações – e aí se situam as Instituições Supremas de Controle (ISC) – ocorre como resultado da necessidade de se responder a desafios e demandas com o máximo de celeridade e eficiência. Diante dessa premência, diversas ações são levadas adiante pelos titulares das ISC com o objetivo maior de tornar constante o intercâmbio técnico, científico e cultural entre esses entes, como um dos caminhos de aprimoramento institucional. Tais atividades ocorrem com base nos princípios e metas das partes e na prática do dia-a-dia, tendo como pano de fundo os debates teóricos a respeito da cooperação.

A literatura de Relações Internacionais, desde os enfoques mais realistas, passando por uma visão mais liberal do mundo, até a adoção de novas perspectivas reflexivistas, tem discutido, com maior ou menor nível de detalhamento, o tema da cooperação. Num ambiente predominantemente anárquico, diriam os realistas clássicos *grosso modo* que os atores relevantes no processo, *i.e.* os Estados, atuam de maneira racional, egoísta, de modo a maximizar seus ganhos e reduzir eventuais perdas. Evidentemente, nesse ambiente competitivo pode ocorrer cooperação, embora a motivação esteja normalmente correlacionada à forte noção de interesse nacional, do aumento dos ganhos relativos, do incremento do poder real ou aparente e da ideia de que os laços entre esses entes são tênues e instáveis. Disso decorre a potencial existência de desconfianças mútuas capazes de dificultar todo o processo de cooperação.

Não obstante a existência e a influência desse enfoque mais realista, as bases do sistema internacional contemporâneo, especialmente no que diz respeito à cooperação, passam necessariamente pelos desdobramentos das reflexões da escola liberal das Relações Internacionais. Nesse sentido, as organizações internacionais possuem papel de destaque no fortalecimento do intercâmbio entre os atores envolvidos, de modo que, mesmo considerando-se uma visão mais pessimista acerca das intenções e interesses dos agentes, é possível identificar condições em que esses atores consideram a cooperação

¹ Esse artigo foi elaborado pelos servidores **Luciano dos Santos Danni**, graduado em Engenharia Mecânica e mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do TCU; **Macleuler Costa Lima**, graduado e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e assessor da Secretaria-Geral da OISC/CPLP; e **Sylvia Regina Caldas Ferreira Pinto**, graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e em Psicologia pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (Ceub) e pós-graduada em Gestão de Pessoas pela FIA/USP.



não somente algo possível de acontecer, mas também que lhes trará benefícios. Tais organizações não se situam acima dos Estados, mas atuam por delegação destes com vistas a desenvolver determinadas agendas de interesses convergentes, de modo a estabelecer regimes internacionais consistentes e que potencializem o *spillover effect* da cooperação entre diversos atores.

De outra parte, a discussão teórica atual, particularmente na abordagem construtivista (que é reflexivista) mais recente, baseia-se na premissa básica de que o mundo é uma construção social em permanente evolução. Nesse contexto, alguns teóricos vão analisar a fundo os arranjos institucionais existentes nas organizações internacionais para definir, com base na experiência passada ou na expectativa da eficiência futura, como a cooperação pode se desenvolver nesse cenário de incertezas. O fato é que, assim como na escola liberal, as percepções corretas ou equivocadas dos agentes, seus interesses e perspectivas, seus preconceitos e visões de mundo, seus valores e sua cultura, entre outros aspectos, são elementos que vão construir as relações sociais de modo positivo ou negativo.

A cooperação entre as Instituições Supremas de Controle ocorre nesse ambiente de aplicação prática e de teste dessas discussões teóricas - que decorrem da observação da realidade e podem ter maior ou menor cunho normativo - e de diversificadas oportunidades de relacionamento e de intercâmbio sobre várias matérias, num contexto de globalização acelerada e de ascendente difusão de novas tecnologias de informação e comunicação. Essas atividades compartilhadas desenvolvem-se, via de regra, por intermédio de relações bilaterais e, prioritariamente, num contexto multilateral sob a coordenação de organismos internacionais.

Assim, as organizações internacionais que congregam as ISC têm - dependendo do alcance de sua missão, visão, objetivos estratégicos e de sua estrutura de funcionamento - um papel primordial na promoção da cooperação técnica, científica e cultural entre essas entidades, não nos moldes do velho realismo, mas em sintonia com uma visão teórica de enfoque mais liberal e construtivista. Essa alternativa multilateral, além de reduzir custos, potencializa os efeitos benéficos do intercâmbio técnico em diversas matérias de interesse das ISC, aproximando instituições congêneres e aprofundando o relacionamento entre elas.

A seguir, serão apresentadas as principais iniciativas de cooperação internacional que contam com a participação do Tribunal de Contas da União. Tais iniciativas revelam a importância desse intercâmbio para o desenvolvimento institucional não somente da Corte brasileira, mas também das demais ISC parceiras do Tribunal.

2. O TCU e a cooperação entre as ISC

2.1. Participação em Organismos Internacionais



2.1.1. Organização Internacional de Instituições Supremas de Controle (Intosai)

A Intosai foi fundada em 1953 por 34 países, entre eles o Brasil. A organização conta hoje, junho de 2011, com 189 membros plenos e 4 membros associados, entre os quais se encontra a OISC/CPLP. A Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria, adotada no Congresso Internacional de 1977 e reconhecida como a Magna Carta da auditoria governamental, fornece as bases filosóficas e conceituais dos trabalhos desenvolvidos pela Intosai. Os estatutos da organização, revisados e assinados no Congresso Internacional realizado em Washington em 1992, detalham a estrutura, as atribuições e as normas de funcionamento da organização.

Como afiliado à Intosai, o Tribunal de Contas da União integra o Comitê de Normas Profissionais, do Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação, do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental e do Grupo de Trabalho de Auditoria da Dívida Pública. Além disso, o Tribunal preside o Subcomitê de Auditoria de Desempenho e é membro do Subcomitê de Auditoria de Conformidade e do Subcomitê de Normas de Controle Interno, todos pertencentes ao Comitê de Normas Profissionais.

Da atuação do Tribunal nesses Grupos e Comitês, vale ressaltar as seguintes realizações:

No âmbito do Comitê de Normas Profissionais, o Subcomitê de Auditoria de Desempenho aprovou plano de trabalho para o período 2011-2013 com a previsão de criar, no site do PAS, fóruns para divulgar e discutir os dois documentos de auditoria de desempenho da Intosai; continuar a desenvolver o site do PAS, incluindo informações sobre eventos relacionados a auditoria de desempenho e exemplos de relatórios de auditoria; revisar as referências a outras normas constantes da ISSAI 3000; participar do projeto do PSC Harmonização das ISSAI(s); e participar do projeto do PSC Conscientização sobre as ISSAI(s). Em sendo presidente do Subcomitê, o TCU tem a responsabilidade de acompanhar o desenvolvimento e a execução dessas ações. A par disso, o Subcomitê está trabalhando em guias práticos sobre seleção de temas, comunicações sobre o processo de auditoria, qualidade da auditoria, relatórios de auditoria amigáveis e formulação de questões de auditoria.

Como atividade do Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental, o TCU e a Auditoria Geral do Canadá produziram a publicação *Auditing Biodiversity: Guidance for Supreme Audit Institutions*. Atualmente, as duas instituições estão desenvolvendo e aplicando um treinamento em biodiversidade. Ademais, criaram uma página na Internet sobre o tema (<http://www.environmental-auditing.org/Home/FocusonBiodiversity/tabid/229/Default.aspx>) e são responsáveis por sua atualização e aprimoramento.

No Grupo de Trabalho de Auditoria da Dívida Pública, O TCU está coordenando o grupo responsável pela discussão sobre o tema técnico Avaliação dos sistemas de informação relacionados ao gerenciamento da



dívida pública. Eventualmente, os resultados desse trabalho poderão se converter em normas da Intosai.

No que se refere à atuação da Intosai e seus reflexos para cada uma das EFS membros, é importante destacar a produção de normas internacionais de auditoria. Hoje em dia, a Intosai conta com cerca de setenta normas que podem contribuir muito para EFS em diferentes estágios de desenvolvimento mediante adaptação à realidade nacional.

2.1.2. Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs)

A Olacefs é um dos grupos regionais da Intosai. É uma organização internacional, autônoma, independente, apolítica e de caráter permanente. Suas origens remontam ao ano de 1963, quando o Primeiro Congresso Latino-americano de Entidades Fiscalizadoras (Cladefs), realizado em Caracas/Venezuela, recomendou a organização de um Instituto Latino-Americano de Controle Fiscal. Tal instituição foi criada no 2º Cladefs em 1965, e assumiu a denominação de Instituto Latino-americano de Ciências Fiscalizadoras (Ilacif). O Brasil foi um dos países que participaram da criação do instituto.

A Olacefs, sucessora do Ilacif, foi criada em 1990 em Assembleia Extraordinária realizada em Buenos Aires. Surgiu como resposta às demandas de maior institucionalização da cooperação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) do subcontinente. A organização incentiva a pesquisa científica especializada e desenvolve atividades de estudo, capacitação, especialização, assessoria e assistência técnica, informação e coordenação – tudo isso com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das ISC membros. Atualmente, a Olacefs conta com 22 membros plenos.

O Tribunal de Contas da União é membro da Olacefs desde sua fundação. Atualmente, o Tribunal compõe do Conselho Diretivo da Organização e atua no Comitê de Capacitação Regional, na Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (Comtema), na Comissão Técnica Especial de Ética Pública, Probidade Administrativa e Transparência, e na Comissão de Avaliação de Desempenho e Indicadores de Rendimento.

De destacar que, na Comtema, o TCU – que presidiu a Comissão por cerca de 10 anos – coordena os trabalhos de auditoria conjunta sobre mudanças climáticas que estão sendo desenvolvidos por ISC(s) da região. Os resultados desse trabalho devem ser apresentados na próxima Assembleia Geral da Olacefs, em outubro de 2011.

Outro ponto de relevo é a participação do Tribunal no Comitê de Capacitação Regional (CCR), grupo em que, entre outros assuntos, tem-se discutido o aperfeiçoamento da cooperação Olacefs / Agência de Cooperação Alemã (GIZ). Na sua última reunião, realizada em Lima, Peru, nos dias 31 de março e 1º de abril de 2011, o CCR aprovou o plano operacional de capacitação regional para os dois próximos anos, em que foram exploradas



sinergias entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores à luz do Projeto OLACEFS-GIZ para a construção de novos cenários para o comitê dentro do Planejamento Estratégico da Entidade.

2.1.3. Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL)

A EFSUL tem como missão “fomentar a melhoria de suas instituições membros e contribuir para a gestão regular e efetiva dos recursos comunitários do Mercosul mediante ações de cooperação”, e como visão “constituir-se em órgão capaz de exercer o controle externo do Mercosul” (Plano Estratégico 2009-2011).

A EFSUL reúne as ISC da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, além da Venezuela, país em vias de adesão ao Mercosul, e da Bolívia e do Chile, membros associados do bloco. Desde a sua criação em 1999, a EFSUL tem atuado em ações de intercâmbio técnico entre as instituições membros e com outras entidades, como o Tribunal de Contas Europeu (TCE), órgão responsável pelo controle externo do orçamento da União Europeia há mais de trinta anos.

Em novembro de 2008, a Organização aprovou um Plano de Ação para o período de 2009 a 2011 que estabeleceu como objetivo, entre outros, a harmonização de métodos e procedimentos de controle para a realização de auditorias coordenadas, identificando o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) como objeto prioritário para a sua atuação fiscalizadora. A primeira auditoria no Focem ocorreu em 2010 e já está em andamento a fiscalização de 2011.

Atualmente, a Secretaria Executiva da EFSUL está sediada no Tribunal de Contas da União.

2.1.4. Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP)

A OISC/CPLP congrega os Tribunais de Contas de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Portugal. O TCU é membro fundador da Organização, cujas atividades tiveram início em 1995, antes mesmo da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em 1996. Até hoje, foram realizados cinco Encontros e seis Assembleias Gerais da Organização, ocasiões em que são debatidos temas técnicos de interesse das ISC(s) e discutidos assuntos relacionados à cooperação. Seu Estatuto foi aprovado em 2001, durante a realização da I Assembleia Geral, nos Açores.

Ressalte-se que, anualmente, a OISC/CPLP aprova a designação de dois Tribunais membros para comporem a equipe de auditoria às contas do Secretariado Executivo da Comunidade, com sede em Lisboa. Os relatórios advindos da fiscalização são posteriormente submetidos à aprovação do Conselho de Ministros de Estados das Relações Exteriores da CPLP.



Desde 1995, o Tribunal de Contas da União tem sido eleito pelos membros da OISC/CPLP para sediar a Secretaria-Geral da Organização, enquanto que o TC de Portugal vem sendo escolhido para sede do Centro de Estudos e Formação.

Com o objetivo de apoiar a capacitação dos Tribunais Lusófonos, o TCU criou, em 1996, o Programa de Treinamento e Aperfeiçoamento de Técnicos dos Tribunais de Contas da CPLP, que sucedeu o Termo de Referência do Programa de Integração do TCU no Projeto PALOPs (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), de 1994. Em decorrência desse Programa, o TCU já realizou diversos cursos e estágios em áreas relacionadas ao controle externo e à modernização institucional, que teve a participação de dezenas de técnicos de Tribunais membros da Organização.

Além disso, o Tribunal, sob a coordenação da Secretaria-Geral da OISC/CPLP, tem apoiado a elaboração, execução e avaliação dos Planos Estratégicos da Organização.

2.2. Programas Internacionais de Treinamento e Capacitação dos quais o TCU participa:

2.2.1. Programa Internacional para Auditores oferecido pelo *Government Accountability Office -GAO (Estados Unidos)*

O *Government Accountability Office - GAO*, Entidade Fiscalizadora dos Estados Unidos, oferece anualmente a Entidades Fiscalizadoras de outros países o Programa Internacional para Auditores. O programa compreende dezesseis semanas de treinamento em sala de aula e participação em atividades práticas com foco em métodos e técnicas para a condução de auditorias de natureza operacional e o desenvolvimento de uma estratégia para a introdução de novas políticas ou procedimentos na ISC do participante na área que tenha sido identificada pela própria Entidade como passível de ser aperfeiçoada (projeto estratégico). Anteriormente, o Programa contava também com quatro a oito semanas de estágio opcional em uma das representações regionais do *GAO*.

Os auditores do Tribunal que participam do Programa Internacional são escolhidos por meio de processo de seleção realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa. O TCU participou das edições de 1993, 1995, 1996, 1999, 2002, 2004, 2006 e 2010, e enviou representante para o programa de 2011.

2.2.2. Programa de Treinamento oferecido pelo *National Audit Office - NAO (Reino Unido)*

Desde 1993, o *National Audit Office - NAO*, Entidade Fiscalizadora Superior do Reino Unido, realiza em sua sede, em Londres, o Treinamento Internacional em Auditoria. O Treinamento é oferecido anualmente a Entidades Fiscalizadoras de todo o mundo.



O programa apresenta as metodologias do NAO para auditoria financeira e auditoria operacional, que são transmitidas aos participantes por meio de aulas expositivas e estudos de casos.

Assim como no caso do programa do GAO, os representantes do TCU no Programa foram escolhidos por meio de processo de seleção realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa, e participaram das ações implementadas nos seguintes períodos: 1994 a 1998, 2000 e 2003 a 2006.

2.2.3. Programa de Treinamento em auditoria da Fundação Canadense para Auditoria Integrada (Canadian Comprehensive Audit Foundation - CCAF)

A Fundação Canadense para Auditoria Integrada (Canadian Comprehensive Audit Foundation - CCAF) é uma instituição que atua em educação e pesquisa, desenvolvendo práticas nas áreas de governabilidade, gestão, auditoria e controle.

Representantes do TCU, escolhidos por meio de processo de seleção interna, participaram do Programa Internacional de Treinamento em Auditoria oferecido pela Fundação nas edições de 1984/1985, 1985/1986, 2000/2001, 2001/2002 e 2003/2004. O treinamento era realizado em Ottawa e tinha a duração de nove meses. O Programa consistiu em treinamento prático (estágios) aliado a aulas expositivas e conferências, e permitiu a transmissão aos países participantes de conhecimentos dirigidos ao desenvolvimento da auditoria no setor público, especialmente por meio da aplicação do que a Fundação convencionou chamar de *comprehensive auditing* (auditoria integrada ou auditoria abrangente). Essa expressão foi escolhida para conotar o controle que inclui tanto os controles gerenciais quanto os financeiros.

2.2.4. Treinamentos no Tribunal de Contas de Portugal

Conforme já foi mencionado, a Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP possui um centro de treinamento e de edição de publicações, o Centro de Estudos e Formação, que funciona no Tribunal de Contas da Portugal, em Lisboa.

A cada início de ano, o Centro de Estudos e Formação encaminha à Secretaria-Geral da Organização, a relação dos cursos que serão oferecidos pelo Centro, na sede do Tribunal de Contas de Portugal, em Lisboa, para que seja distribuída aos Tribunais Membros. São oferecidos cursos em diversas áreas, tais como Informática, Direito e Auditoria. A Secretaria-Geral encaminha a oferta de cursos a cada Tribunal, para que manifeste interesse a respeito da participação de seus técnicos.

Nos anos em que se decidiu pela participação de técnicos do TCU em cursos, foi realizada seleção interna para a escolha dos representantes do Tribunal. O TCU enviou auditores para os seguintes cursos e estágios: Auditoria Informática e estágio ligado ao tema, em 1997; Auditoria Ambiental e estágio, também em 1997; Auditoria de Avaliação e estágio, em 1998;



Avaliação de Sistemas de Controle Externo e estágio, em 2003; Métodos Quantitativos e Estatísticos em Auditoria, também em 2003; e Curso sobre Auditoria de Performance, em 2008.

2.2.5. Bolsas Chevening

Em março de 1998, a Embaixada Britânica e o Tribunal de Contas da União assinaram acordo de cooperação destinado ao co-financiamento de bolsas Chevening a servidores do TCU nas áreas de Finanças, Direito e Meio Ambiente. Em processo de seleção realizado, em sua primeira fase, pelo centro de formação do Tribunal (Instituto Serzedello Corrêa) e, na segunda fase, pelo Conselho Britânico, foram escolhidos dois auditores para receberem as bolsas de estudo. Ambos participaram de cursos de pós-graduação na área de Finanças, nos anos de 1999 e 2000, na London School of Economics and Political Science.

2.2.6. Programas Internacionais de treinamento financiados pela Iniciativa do Desenvolvimento da Intosai - IDI

2.2.6.1. Programa para fortalecimento da auditoria ambiental nas Entidades membros da INTOSAI

O Grupo de Trabalho de Auditoria Ambiental da INTOSAI e a IDI empreenderam programa com o objetivo de fortalecer ou implantar a atividade de auditoria de meio ambiente nas ISC. Para tanto, foram reunidos especialistas em auditoria de meio ambiente do mundo inteiro, com o objetivo de treiná-los como instrutores e desenhar um curso na área.

A primeira etapa do programa consistiu num seminário em que foram treinados os especialistas, realizado em junho de 2003, na Noruega. A segunda etapa foi uma reunião na Malásia, três meses depois, quando o grupo de especialistas elaborou um curso piloto em auditoria ambiental. Esse curso foi ministrado na Turquia e no Quênia.

Já na terceira fase, realizada em Washington, EUA, em julho de 2004, teve início a participação da OLACEFS no programa. Em Washington, representantes do Grupo de Trabalho de Auditoria de Ambiental da INTOSAI e os técnicos já treinados apresentaram sugestões à OLACEFS para a implementação do programa na Região. A partir dessa reunião, a própria OLACEFS passou a ser responsável pelo programa na América Latina e no Caribe.

O I Curso de Auditoria Ambiental da OLACEFS foi realizado em 2004, na Colômbia. O TCU enviou dois instrutores e dois servidores que participaram do programa como alunos, juntamente com técnicos de várias Instituições da OLACEFS. O II Curso de Auditoria Ambiental da OLACEFS foi realizado em 2005, em Honduras. Foi dirigido a técnicos de ISC(s) da América Central e do Caribe. Mais uma vez, o Tribunal enviou dois instrutores do seu quadro



funcional. Em 2006, foi realizado curso de auditoria ambiental no TCU. Participaram técnicos da Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Peru e República Dominicana. E, em 2007, foi ministrado o Curso de Auditoria de Gestão Ambiental na Colômbia.

2.2.6.2. Programa para fortalecimento da auditoria de dívida pública nas Entidades membros da INTOSAI

A Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI - IDI juntamente e o Comitê de Dívida Pública da INTOSAI promoveram programa para fomentar o fortalecimento da capacidade das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

A primeira fase do programa - Seminário Regional para Auditores da Dívida Pública - aconteceu no México, em maio de 2003, quando foram capacitados instrutores na matéria, entre os quais um representante do TCU. A segunda fase, a Reunião de Especialistas em Dívida Pública, foi realizada em agosto de 2003, no próprio TCU. Na Reunião, instrutores desenharam curso para ser ministrado em país da região da (OLACEFS). Já a terceira etapa foi a realização do curso elaborado pelos instrutores, na Cidade de Cartagena de Índias, Colômbia, do final de outubro ao início de novembro de 2003.

2.2.6.3. Programa de desenvolvimento da Auditoria da Tecnologia da Informação nas EFS da Região da OLACEFS

O programa foi fruto de convênio firmado entre a OLACEFS, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o *General Accounting Office - GAO* e a Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI - IDI e teve como objetivo a elaboração e o desenvolvimento de um curso sobre Auditoria da Tecnologia da Informação - TI para ser ministrado para técnicos das EFS da América do Sul, América Central e Caribe.

O programa formou equipe integrada por especialistas em TI do GAO e da OLACEFS, bem como por especialistas em capacitação da IDI. Essa equipe foi responsável pela elaboração, desenvolvimento e aplicação do curso. Houve duas reuniões preparatórias dos especialistas em 2003, quando foi desenhado o curso. O TCU enviou um especialista em TI para integrar o grupo. O primeiro curso de Auditoria de TI foi ministrado em maio de 2004, no Peru. Já o segundo, em julho de 2004, na Costa Rica.

2.2.7. Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução das Desigualdades Sociais - CERDS (Cooperação TCU - Reino Unido) (projeto encerrado)

No tema cooperação internacional, é importante dar relevo à capacitação que o TCU ofereceu aos seus auditores em decorrência da execução de projeto de cooperação técnica entre o TCU e o Reino Unido.

A primeira fase do Projeto (1998 a 2001) foi denominada Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria de Desempenho e centrou-se em

educação, saúde e meio ambiente, sendo que no último ano - 2001 - acrescentaram-se as áreas de agricultura e assistência social. Setenta auditores foram treinados em técnicas e metodologias de auditoria de desempenho e realizaram vinte e quatro auditorias nas referidas áreas, havendo também trabalhado no monitoramento da implementação das recomendações do Tribunal decorrentes das auditorias. Do grupo de setenta auditores treinados, nove realizaram viagens de estudos ao Reino Unido, durante as quais fizeram contato com instituições britânicas que executam auditorias de desempenho. Outros produtos dos primeiros anos do Projeto foram a elaboração de normas e guias técnicos, a formação de instrutores para disseminar para o corpo técnico os conhecimentos adquiridos e a elaboração de material de treinamento para essa disseminação.

A segunda fase teve início em 2002 e foi encerrada em 2006. Denominou-se Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução das Desigualdades Sociais - CERDS. Pretendeu-se que programas governamentais e modelos regulatórios de serviços públicos fossem avaliados com foco na diminuição das desigualdades no Brasil e contribuíssem para uma maior transparência na prestação de contas do gasto público (accountability) e para o fortalecimento do controle social.

Nos dois primeiros anos da segunda fase - 2002 e 2003 -, outros trinta auditores foram treinados e, juntamente com auditores mais experientes no Projeto, realizaram quatorze auditorias visando a questão da equidade. Enquanto na primeira etapa do Projeto, os auditores foram treinados por consultores da firma KPMG, contratada pelo *Department for International Development* - DFID (o ministério britânico para o desenvolvimento internacional), na segunda etapa, instrutores do TCU formados no próprio Projeto ministraram os treinamentos.

2.2.8. Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está desenvolvendo o projeto Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia, que inclui o intercâmbio com instituições e órgãos federais brasileiros responsáveis pelo acompanhamento e controle de políticas regionais e os congêneres da União Europeia.

Em vista disso, o Ministério convidou o TCU a enviar quatro técnicos para realizar missão de intercâmbio na Europa. Assim, de 26 de junho a 03 de julho de 2010, os servidores do TCU designados visitaram a Diretoria Geral de Políticas Regionais da União Europeia, em Bruxelas, o TC Europeu, em Luxemburgo, e o TC de Portugal, em Lisboa, cidade em que também se encontraram com representantes de instituições de governo que executam programas e projetos financiados pela Comissão Europeia.

Como continuação desse intercâmbio, foi realizado em Brasília, de 11 a 15 de abril de 2011, o Seminário Procedimentos e Técnicas do Sistema de Controle da Política Regional na União Europeia. O evento contou com a participação de instrutores da Comissão Europeia, das Autoridades de



Auditoria, Certificação e Gestão da União Europeia, e do Tribunal de Contas Europeu.

As perspectivas para o aprofundamento desse intercâmbio com a União Europeia são muito positivas, o que deve permitir a concretização de projetos de cooperação na área de controle externo.

2.3. Colaboração oferecida a outras instituições

O Tribunal de Contas da União valoriza grandemente as oportunidades de treinamento oferecidas por organizações internacionais e instituições estrangeiras. Quando se trata de área técnica prioritária, auditores do Tribunal participam de cursos oferecidos pela Intosai, Olacefs, outras organizações internacionais e instituições estrangeiras, conforme se descreveu acima. Por outro lado, o Tribunal também oferta conhecimento e experiência em prol da formação do corpo técnico de outras instituições.

Um excelente exemplo da atuação do TCU como propagador de técnicas e experiências foi o trabalho feito em relação aos conhecimentos na área de auditoria de desempenho adquiridos em decorrência do Projeto de Cooperação com o Reino Unido, o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução das Desigualdades Sociais - CERDS. Auditores capacitados nos primeiros anos desse Projeto trabalharam como instrutores, disseminando metodologias e técnicas não apenas entre servidores do Tribunal, mas também entre técnicos de Tribunais Estaduais e órgãos de controle interno. Tais treinamentos ocorreram no próprio Instituto Serzedello Corrêa e em outros estados brasileiros. Demonstrando o alcance de tais ações de disseminação, tivemos como resultado um significativo número de profissionais do TCU e de outras instituições, treinados nas metodologias e técnicas de auditoria de natureza operacional desenvolvidas no âmbito do Projeto TCU/Reino Unido.

Observe-se também que, desde 1995, as ISC(s) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) enviam representantes para cursos no Instituto Serzedello Corrêa e estágios na Secretaria de Controle Externo do Tribunal, com apoio do Programa de Treinamento e Aperfeiçoamento de Técnicos dos Tribunais de Contas da CPLP, do TCU. Outras contribuições para a CPLP se deram sob a forma de consultorias prestadas por auditores do TCU nos países recebedores da assistência. Ao Tribunal de Cabo Verde foi prestada consultoria na área de Contas do Governo e ao Tribunal Administrativo de Moçambique, na área de auditoria e informática. Ademais, é de destacar que a estruturação do Tribunal santomense deu-se com apoio técnico do TCU.

Igualmente no âmbito da OLACEFS, o TCU vem tendo esse papel de disseminar conhecimentos. O Tribunal atuou como sub-sede na área de capacitação daquela Organização, oferecendo cursos de Auditoria de Sistemas Informatizados e de Auditoria Ambiental. Além disso, o Tribunal, em várias oportunidades, recebeu técnicos da OLACEFS para estágios em sua Secretaria-Geral de Controle Externo.



Por último, ressalte-se a contribuição que o TCU ofertou a programas de capacitação promovidos no âmbito da INTOSAI e da OLACEFS, mediante a designação de auditores para integrar equipes internacionais responsáveis por elaborar cursos e ministrá-los, como ocorreu nos programas sobre auditoria de dívida pública, auditoria ambiental e Tecnologia da Informação acima citados. O TCU designou um auditor como especialista para cada um desses Programas. Eles participaram de todas as etapas previstas, como o debate e aprofundamento dos temas, capacitação de instrutores, elaboração de cursos-piloto e a realização desses cursos, dos quais participaram como instrutores.

2.3.1. Treinamentos oferecidos pelo TCU a técnicos estrangeiros

Podemos citar vários treinamentos oferecidos pelo TCU nos últimos anos. Inicialmente, devem ser citados os Programas de Formação de novos Analistas do TCU, de 1995 e 1996, dos quais participaram técnicos de Tribunais da CPLP.

Na área de Meio Ambiente, o Tribunal realizou, em 1996, dois cursos de auditoria ambiental para técnicos da Olacefs, e, em 2006, o “Ciclo de Estudos em Controle da Gestão Ambiental” (aulas expositivas, estudos de caso, visitas de estudos a unidades técnicas do TCU e a outros órgãos federais da área), para técnicos da CPLP.

Juntamente com a EFS do Canadá, o TCU elaborou treinamento sobre auditoria de biodiversidade. Esse treinamento foi ministrado em janeiro de 2009 para várias instituições por um instrutor do Canadá e um do Tribunal.

Em 2011, o TCU enviou instrutores à Costa Rica para ministrar curso patrocinado pela Fundação Canadense para Auditoria Integrada (CCAF) sobre auditoria ambiental para auditores da Olacefs.

Na área de Modernização Institucional, o Tribunal recebeu dirigentes e técnicos para visitas de estudos e estágios. Em 2002, a Presidente do TC de Cabo Verde, Dra. Edelfride Barbosa Almeida, e mais dois representantes daquela instituição realizaram visita de estudos com foco na estrutura e o funcionamento do TCU, assim como nas contas do governo. Em 2004, representante do Ministério Público de São Tomé e Príncipe, também realizou visita de estudos, com ênfase na observação do funcionamento da Procuradoria-Geral junto ao TCU.

Ainda em 2004, houve um estágio de dois técnicos da Controladoria Geral do Peru com foco no processo de modernização do TCU, incluindo a apresentação de projetos institucionais, do processo de planejamento estratégico e dos avanços em auditoria de desempenho e de obras públicas. No ano seguinte, foi realizada visita de cinco técnicos da Controladoria Geral do Chile durante a qual conheceram o Projeto de Modernização do TCU, as atividades de planejamento estratégico, os programas de treinamento e capacitação do TCU e os últimos avanços em auditoria de desempenho e obras públicas.



Em 2007, duas técnicas do TC de Cabo Verde visitaram do TCU para conhecer o funcionamento da Segedam e da Segecex e, com as informações colhidas, contribuíram para o processo de reorganização interna daquele Tribunal. Em 2009, três visitas de estudos foram realizadas. Uma de autoridades do TC de Cabo Verde à Secex Ceará e duas de autoridades e técnicos do Tribunal Administrativo e do Ministério Público de Moçambique à sede do TCU.

Já sobre o tema Tecnologia da Informação, devem ser destacados os cursos “Gestão Pública com Suporte nos Sistemas Informatizados da Administração Pública Federal”, em 1996 e 1997, e “Auditoria de Sistemas Informatizados”, em 2002 e 2006, ambos ministrados para técnicos da América Latina e da CPLP.

O TCU também ofereceu cursos e estágios nas áreas de Prestação de Contas e Contas do Governo. Representantes do TC de Cabo Verde fizeram estágios em 1996, sobre Contas do Governo, e, em 1998, sobre análise e prestação de contas. Nos anos de 1996 e 1998, técnicos da CPLP participaram do curso “Contas Governamentais”. Em 2007, um Conselheiro e cinco técnicos do TC de Cabo Verde, bem como quatro técnicos da Inspeção Geral do mesmo país realizaram visita de estudos com ênfase na elaboração dos pareceres prévios sobre as contas do governo.

Em Obras Públicas, o TCU ministrou o curso “Auditoria de Obras Públicas”, com a participação de auditores de países da CPLP.

Na área de Auditoria, vários cursos foram oferecidos. Em 1997, uma representante de Cabo Verde participou dos cursos “Auditoria de Sistemas Computacionais”, “Estatística Aplicada à Auditoria”, “Análise de Demonstrações Financeiras” e “Fundamentos de gerência e Planejamento, Organização e Controle”.

Em 1998, representantes de Moçambique e São Tomé e Príncipe participaram do “Curso de Auditoria”, englobando auditoria de conformidade, contábil, financeira, operacional e ambiental. Em 2003, foram realizados os cursos “Teoria de Auditoria”, para técnicos de Angola e São Tomé e Príncipe, e “Auditoria operacional”, seguido de estágio, para técnicos de Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Honduras e. Já em 2006, auditores de quatro países da CPLP fizeram estágio na área de auditoria.

Os cursos “Auditoria de Natureza Operacional” e “Auditoria Governamental” foram oferecidos em 2008. O primeiro para representantes da Bolívia, Peru e Panamá e o segundo para Angola, Cabo Verde, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

Sobre Execução Orçamentária e Contabilidade Governamental, foram oferecidos dois cursos em 2002: “Execução Orçamentária e Financeira”, com a participação de técnicos de Angola, e “Contabilidade Governamental para o Controle Externo”, com a participação de técnicos de Guiné-Bissau e Moçambique.

Na área de Controle Social, o TCU organizou, em 2008, uma visita de

estudos de três técnicos do Peru, com foco em denúncias, funcionamento da ouvidoria e promoção de programas didáticos sobre controle para públicos específicos.

Sobre o tema “Mercosul”, o Tribunal promoveu um curso, em 1996, com a participação de técnicos da Argentina e do Paraguai.

3. A importância da cooperação entre as ISC - Conclusões e Recomendações

Como se pode constatar a partir das informações apresentadas no tópico anterior, a atuação do Tribunal de Contas da União é bastante intensa no que diz respeito à cooperação internacional. É da tradição da ISC brasileira abrir novos caminhos de intercâmbio, sem deixar de lado as iniciativas já estabelecidas, de modo a possibilitar um constante aperfeiçoamento e fortalecimento desses relacionamentos. Tendo em vista a experiência e as perspectivas do TCU nessa área, a seguir serão apresentadas algumas conclusões e recomendações que podem ser aplicadas em um plano mais amplo, ou seja, no plano da comunidade global de Instituições de Controle.

3.1. Conclusões

- Elemento fundamental para a potencialização da cooperação entre as Instituições Supremas de Controle é a existência de organismos internacionais que as congregam. Nesse ambiente, seja na Intosai, na Olacefs, na EFSUL ou na OISC/CPLP, uma estrutura de funcionamento ágil combinada com objetivos estratégicos bem estabelecidos é mola propulsora para a efetiva troca de experiências e o desenvolvimento das ISC e de seus corpos técnicos.

- A cooperação sistemática existente nessas organizações multilaterais reduz em muito os custos desses intercâmbios e os torna mais ágeis e efetivos, uma vez que define uma rotina de atuação, centralizada ou descentralizada, permitindo que as ISC(s) ampliem sua rede de contatos, aproveitem oportunidades de capacitação menos dispendiosas, troquem informações de seu interesse com um público multicultural e diversificado, ofereçam e/ou obtenham apoio para a realização de projetos, entre outras iniciativas.

- O intercâmbio entre as ISC é oportunidade, também, para a coleta de informações de interesse para o desenvolvimento dessas instituições. Como o ânimo é favorável à cooperação, o trabalho de *benchmarking* é facilitado pela teia de contatos gerada pelo conagraçamento entre as ISC(s).

- A cooperação é benéfica para todas as partes envolvidas no processo, seja para a ISC que oferece ações de apoio a outras instituições congêneres, seja para as ISC(s) que recebem esse suporte para seu desenvolvimento. Esse contato mútuo é uma via de mão dupla que contribui para o desenvolvimento cultural e profissional dos técnicos envolvidos no intercâmbio, bem como fortalece as ISC, individualmente, e a comunidade internacional de controle externo, como um todo.

- A par do desenvolvimento profissional e institucional, e concorrendo para tal, devem-se destacar os resultados materiais da cooperação internacional, tais como a realização de auditorias em conjunto, a criação de sítios na Internet sobre temas específicos, a publicação de material técnico e a produção das normas internacionais de auditoria.

3.2. Recomendações

- A cooperação no âmbito da OISC/CPLP deve ser fortalecida e priorizada, tendo em vista não somente o fato de seus membros adotarem unanimemente o modelo institucional Tribunal de Contas, mas também as similaridades linguísticas e culturais e a existência de objetivos comuns.

- As ISC devem incentivar, também, o desenvolvimento da cooperação em atividades de seu interesse em outros organismos multilaterais já existentes (Intosai, Afrosai, Eurosaí, Olacefs, Asosai e EFSul, entre outras). Isso reduz os custos e simplifica a cooperação, ao mesmo tempo em que fortalece as Instituições Supremas de Controle e esses organismos.

- É importante que as ISC apoiem as atividades desenvolvidas nos organismos multilaterais da área de controle externo, contribuindo financeiramente para o seu funcionamento, participando de suas reuniões e assumindo e cumprindo compromissos que visem ao aprimoramento das instituições membros. Essa atitude de apoio e participação se refletirá na eficiência e na eficácia dessas organizações globais e regionais.

- As ISC devem aperfeiçoar suas estratégias de modo a conferir um tratamento profissional para sua inserção internacional. Esse planejamento organizacional integrado permitirá que o intercâmbio com outras ISC se traduza em benefícios reais, e não somente retóricos, para as instituições envolvidas.

- As ISC devem aproveitar o ambiente favorável à cooperação nesses organismos multilaterais de que são membros, e o apoio deles recebido, para buscar financiamento externo para seu desenvolvimento institucional. Nesse sentido, devem desenvolver e apresentar às instituições financiadoras projetos com objetivos claros, viáveis e passíveis de serem executados pela própria ISC e até de serem replicados em outras instituições.

- As ISC devem priorizar a disseminação interna e externa do conhecimento adquirido em atividades de cooperação. O efeito multiplicador da transferência de conhecimentos potencializa os impactos da cooperação e gera expectativas positivas quanto a futuras iniciativas de intercâmbio técnico entre as ISC.

- O fortalecimento das redes de contato interinstitucional de dirigentes e técnicos de diferentes ISC deve ser considerado elemento estratégico no incremento da cooperação, de forma a reduzir distâncias e ganhar efetividade.

- As ISC devem incluir em seus respectivos planos estratégicos metas e objetivos voltados para a cooperação internacional, de maneira que as ações nesse campo sejam planejadas e estejam de acordo com as diretrizes gerais da instituição.



* * *