



Centre for
Public Impact
A BCG FOUNDATION

Efetividade dos órgãos de controle

Material de seleção de Benchmarks

São Paulo, 19 de Junho de 2019

Agenda

➤ Recap: Abordagem

Seleção dos países para estudo



Ética

Garantia da legalidade, regularidade e transparência das ações do governo

Controles garantem o direcionamento correto das atividades do Executivo



Interesse público

Defesa de uma gestão que preze pela qualidade, impacto e eficiência das políticas

Órgãos de controle podem assumir diversos papéis e responsabilidades



Dois sistemas de controle são tipicamente observados com atuação de diversos agentes e poderes

Controle Interno

Realizado pelos próprios órgãos do aparelho administrativo

Controle Externo

Exercido por outro Poder ou por Instituições autônomas

Exemplos de controles

- Controladoria Geral da União
- Auditorias internas

Exemplos de controles

- Poder Legislativo
- Poder Judiciário
- Cortes de Contas
- Ministério Público

Estrutura no Brasil é descentralizada entre os órgãos internos e externos



Controladoria Geral

- Órgão interno ao poder executivo
- Corregedoria, combate à corrupção e controle interno
- Recepção de denúncias sobre corrupção



Advocacia Geral

- Órgão vinculado ao executivo
- Defesa dos interesses da união com consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo



Ministério Público

- Independente dos três poderes
- Controle dos poderes, defendendo ordem jurídica, regime democrático, interesses sociais e individuais indisponíveis



Tribunal de Contas

- Órgão vinculado ao legislativo
- Avaliação das contas do executivo, com acompanhamento da execução orçamentária e financeira do país

Internos ao executivo

Externos ao executivo

Estrutura semelhante se repete nos poderes locais, com entidades que executam estas funções relativamente aos governos estaduais e municipais

Atuação efetiva dos órgãos busca equilíbrio entre legalidade e desempenho na gestão pública



Controle do desempenho

- Avaliação de qualidade e impacto
- Direcionamento de práticas
- Custo e eficiência
- Atendimento de metas



Controle da legalidade

- Adequação legal
- Prevenção de fraude
- Identificação de irregularidades
- Conformidade contábil

Contudo, ações dos controles brasileiros ainda têm grande viés para o aspecto da legalidade



Visão formalista

Ênfase em aspectos jurídicos, formalizações e processos ineficientes, ao invés do foco em desempenho



Viés acusatório

Direcionamento para encontrar irregularidades e não combatê-las ou aprimorar gestão



Presunção de culpa

Suposição de má intenção em irregularidades, sem considerar possíveis erros ou dificuldades



Interferência

Interferência na decisão de gestores, através de exigências administrativas e formais

Com isso, modelo gera insegurança jurídica e faltam incentivos para construção de boas políticas

Atuação dos controles



Gestores têm **pouca visibilidade** sobre o que podem fazer, especialmente em casos complexos



Processos **demoram para ser instaurados**, dificultando defesa

Divergência de posicionamento dos órgãos de controles quanto às regras



Agentes em **altas posições são mais punidos** em relação a servidores e terceiros envolvidos nas irregularidades

Responsabilização civil do gestor em termos pessoais, **sem apoio institucional** pós exoneração do serviço público



Licitações e contratações como principais originadores de processos

Consequências para gestores públicos



Receio de **investigação e punição** maior do que vontade de inovar e transformar



Resguardo em **burocracia**, com excesso de etapas para auto proteção dos gestores



Instabilidade e insegurança jurídica para gestores



Adiamento ou mudança de decisão do gestor por medo de **má interpretação e possíveis punições**



Priorização da **auto proteção** vis-à-vis melhor desempenho das iniciativas



Abstenção **do julgamento da complexidade** técnica de projetos, focando em aspectos objetivos (documentais ou preço)

EUA e Europa direcionam seus controles para desempenho

Novos critérios de avaliação definidos a partir das reformas administrativas dos anos 1970 e 1980



Inclusão de padrões de qualidade em termos econômicos (eficiência) e de efetividade e impacto da ação pública



Alteração da visão para gerencial: maior proximidade da efetividade da política pública. Sem perder força da legalidade, contudo somando-se desempenho

Exemplo: Controle nos EUA

Government Accountability Office (GAO), define objetivos do controle como:

- 1 Suportar governo para operar de forma mais **eficiente e efetiva**
- 2 Apoiar a **transparência confiável** das operações
- 3 Cumprir **leis e regulamentos**

Há preocupação com **legalidade** em conjunto com **desempenho**

Neste contexto, importa entender como promover a atuação para efetividade das políticas públicas no Brasil

Questões chave para análise da atuação dos sistemas de controle voltada para a efetividade

Benchmarks



- Quais os principais *drivers* que promovem a integridade de atuação dos órgãos de controle?
- Quais *sistemas internacionais* são referência no foco em resultados das políticas?
- Quais as suas *características e modelo de organização*? Quais as suas *dinâmicas de atuação* e nível de integridade?
- Como o sistema de controle *participa no desenho de políticas* com outros atores e agentes públicos?
- Como ocorreu a sua *evolução e a mudança de mentalidades* para um papel com foco no desempenho?
- Quais *impactos positivos* alcançaram para a efetividade das políticas públicas? (e.g. eficiência, inovação, economia, ...)

Realidade Brasileira



- Quais os *principais direcionadores para aumento da efetividade* do sistema de controle?
- Qual a *situação do sistema de controles no Brasil* na integridade de atuação dos órgãos de controle na busca para maior efetividade das políticas públicas?
- De que forma as tendências e referências internacionais *podem ser aplicados no Brasil*?
- Quais os *potenciais caminhos* para a melhoria da efetividade do controle público no Brasil?

Análise de integridade do sistema de controles irá considerar 4 dimensões chave

Legitimidade

- Base institucional
- Articulação entre *stakeholders*
- Confiança pública

Robustez

- Pessoas e processos
- Ferramentas
- Governança entre órgãos controladores



Propósito claro e compartilhado

- Propósito dos órgãos de controle
- Cultura que reforça o propósito

Compromisso

- Planejamento de atividades e KPIs
- Transparência no reporte de resultados e de melhores práticas

Lei n.º 13.655/2018 alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito e legitimou necessidade de segurança jurídica



Vedou a utilização de apenas argumentos retóricos sem análise de fatos e suas consequências práticas, para **combater avaliações abstratas e decisões pouco fundamentadas**, considerando as circunstâncias que influenciaram o agente



Estabeleceu que quando uma decisão **interpretar de forma nova** uma norma jurídica, o julgador deve **prever um regime de transição**, garantindo tempo suficiente para que os julgados possam se adaptar



Criou a possibilidade da autoridade administrativa celebrar **compromisso com particulares para eliminar irregularidade**, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público



Determinou que o agente público responderá em casos de dolo ou erro grosseiro, dando **segurança para que possa desempenhar suas funções** de maneira adequada



Validou a **consulta pública como parte do processo** para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas



Instituiu o dever de julgadores agirem a tempo, mesmo se as normas levarem a interpretações contraditórias, sendo que, **no futuro, não será possível intervir em decisão anterior**

Agenda

Recap: Abordagem

- Seleção dos países para estudo

Aplicamos dois filtros para selecionar *benchmarks*



Boas práticas reconhecidas por experts e pela literatura

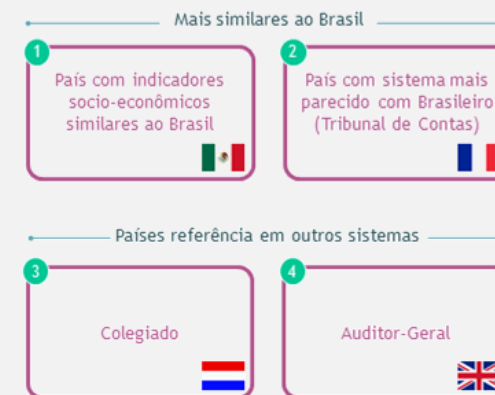
Modelos com foco em desempenho das políticas públicas

Diversidade de sistemas e de regiões geográficas

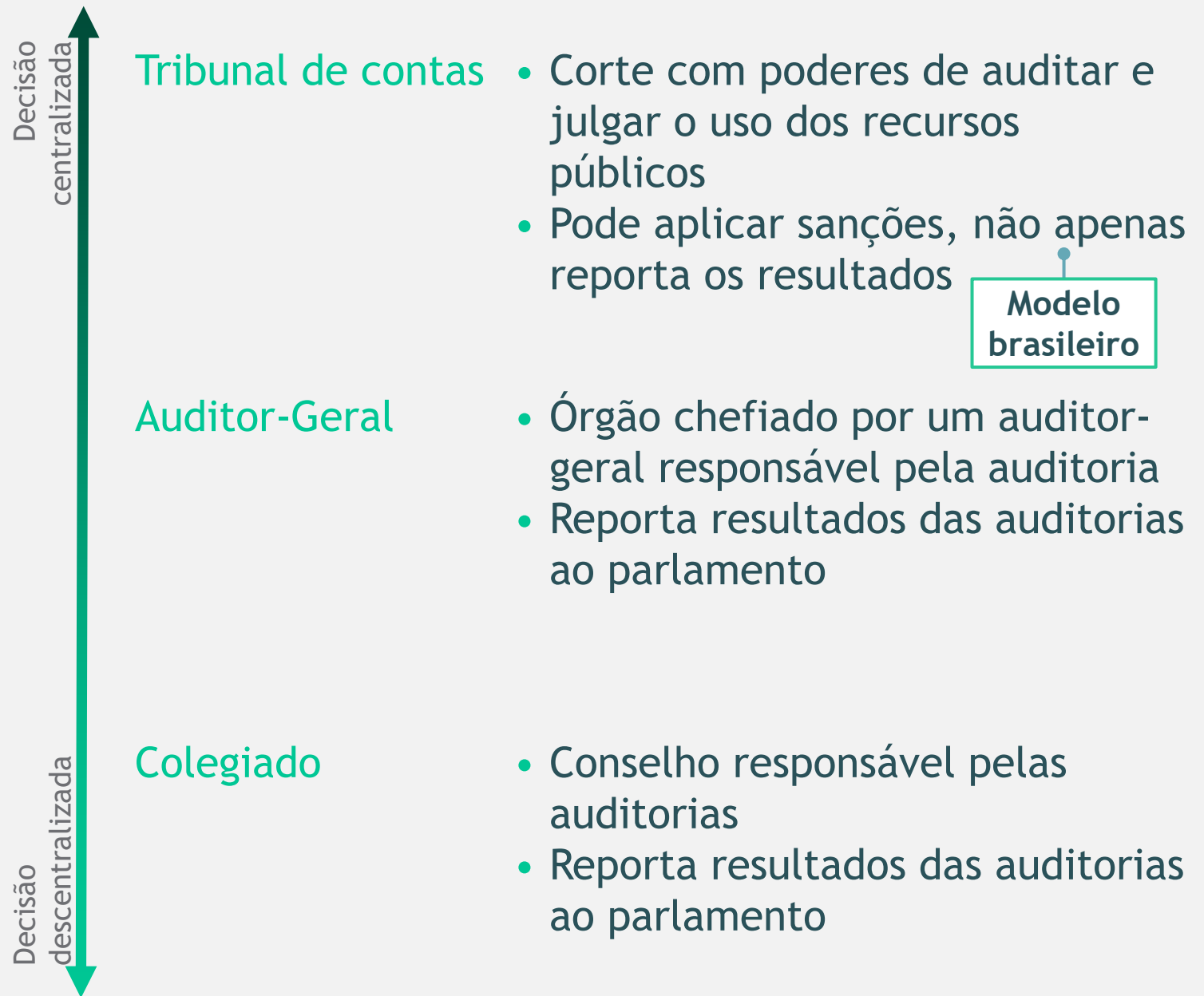
Short list de países para detalhamento e priorização



Melhores exemplos globais em quatro arquétipos



Analisamos instituições de auditoria suprema internacionais em três sistemas



Criamos arquétipos para aprendizado, englobando casos **semelhantes** ao Brasil e outros reconhecidamente efetivos **em outros sistemas ...**

... e selecionamos países que **melhor exemplificam** cada um dos arquétipos

Maior similaridade com Brasil

1

País com indicadores socioeconômicos similares ao Brasil



2

País com sistema mais parecido com Brasileiro (Tribunal de Contas)



Países referência em outros sistemas

3

País referência com sistema de Colegiado



4

País referência com sistema de Auditor-Geral



México



Modelo de auditoria

- Auditor-Geral

Principais órgãos

- Auditoría Superior de la Federación (ASF)
 - Similar aos Tribunais de Contas, vinculada ao Legislativo
- Secretaria de la Función Pública
 - Órgão de controle interno vinculado ao Poder Executivo
- Fiscalía General de la República
 - Órgão independente de investigação a nível federal

Racional para escolha

- Fazem acompanhamentos de governos locais e setorial
- Têm função de auditoria e controle interno
- Recentemente vem modernizando suas instituições com a criação do Sistema Nacional de Fiscalização

Evidências de efetividade



Marco integrado de controle interno



Metodologias e estudos de avaliação e mapeamento de riscos para fortalecer controles internos



Estudos focados nas necessidades dos congressistas



Estudos sobre temas gerais de governança pública



Mecanismos de participação social (transparência, consultas)



Três avaliações anuais submetidas para o Congresso pela ASF

França



Modelo de auditoria

- Tribunal de Contas

Principais órgãos

- Cour de Comptes
 - Auditoria
- Ministère Public
 - Acusação em processos criminais e advocacia do Estado

Backup

Caso priorizado

Racional para escolha

- Múltiplas citações na literatura
- Semelhança com sistema brasileiro (inspirado no francês)
- Pioneiro no foco em desempenho

Evidências de efetividade



Provisão de assistência ao governo e ao parlamento



Processos de avaliação e reporte de políticas



Auditoria de performance considera efetividade, eficiência e economia



Desenvolvimento de metodologias para controles internos de outros órgãos



Transparência em metodologias



Forte presença na cooperação internacional

Holanda



Modelo de auditoria

- Colegiado

Principais órgãos

- Court of Audit
 - Colegiado independente de 3 membros com indicação vitalícia por Decreto Real
- Departamentos de auditoria interna dos ministérios
 - Modelo descentralizado, sem órgão central de controle interno
- Netherlands Public Prosecution Service
 - Autoridade independente de acusação

Racional para escolha

- Atuam fortemente na análise de políticas em diversos setores, prezando pela regularidade
- Mais de 20 anos de tradição de avaliação de gastos orçamentários
- Alta capacidade analítica e auditorias inovadoras, como análise de evidências de decisões passadas

Evidências de efetividade



Tradições em revisões completas e padronizadas do orçamento



Produção de conhecimento relevante no debate público, inclusive durante eleições



Rígida preocupação com validade metodológica das fontes de informação



Times integrados de auditores e Ministérios para alavancar conhecimento das políticas públicas específicas



Experiência em avaliar não só resultados de políticas mas também evidências utilizadas para tomada de decisão



Atua antevendo tendências de longo prazo, como impacto demográfico no orçamento

Reino Unido



Modelo de auditoria

- Auditor-Geral

Principais órgãos

- National Audit Office
 - Auditoria
- Government Legal Service
 - Advocacia
- Crown Prosecution Service
 - Procuradoria
- Government Internal Audit Agency (GIAA)
 - Auditoria interna

Racional para escolha

- País mais citado na literatura e por experts
- Avaliações gerais combinam objetivos de eficiência com estratégicos e ambiciosos objetivos de economia de recursos
- Pioneiro no foco em desempenho

Evidências de efetividade



Capacitação de profissionais dos controles



Controle de qualidade durante processos de controle externo



Processo recente de reestruturação



Consideração explícita das mudanças do setor público (inovação, Brexit) na estratégia



Estratégia plurianual de SAI com governo



Feedback com órgãos auditados

Nova Zelândia



Modelo de auditoria

- Auditor-Geral

Principais órgãos

- Controller and Auditor-General
 - Independente e vinculado ao Legislativo
- New Zealand's Treasury
 - Órgão do governo central com função de controle interno
- Crown Prosecutor
 - Autoridade independente de acusação

Racional para escolha

- Realizam e acompanham as auditorias de performance em múltiplas atividades do governo
- Auditorias com ambiciosos objetivos de economia de recursos
- País frequentemente citado como exemplo de gestão pública

Evidências de efetividade



SAI e Órgão de Controle Interno operam em parceria para padronização das revisões



Transparência dos resultados de auditorias



Planejamento anual das auditorias



Contratação de auditores externos privados para algumas atividades, como pesquisas de satisfação dos cidadãos



Timing calculado de auditorias em investimentos públicos para garantir efetividade de recomendações



Recomendação de possíveis melhorias aos serviços

Canadá



Modelo de auditoria

- Auditor-Geral

Principais órgãos

- Office of the Auditor General of Canada (OAG)
 - Vinculado ao Legislativo, audita operações do governo e informa Legislativo sobre uso dos recursos públicos
- Office of the Comptroller General
 - Ligado ao Executivo, é principal órgão de controle interno
- Public Prosecution Service of Canada
 - Autoridade independente de acusação de crimes federais

Racional para escolha

- Têm forte atuação em análise de desempenho, reportando para parlamento e outros órgãos
- Mais de 30 anos de experiência em avaliação do gasto público
- Tradição de elaborar e seguir padrões e metodologias de auditoria, tendo forte influência em outras instituições

Evidências de efetividade



Realiza auditorias externas de suas práticas com parceiros internacionais



Atua antevendo tendências de longo prazo, como impacto demográfico no orçamento



Abordagem de avaliações centradas no cidadão, sua experiência e percepções



Avaliações baseadas em evidências e replicáveis por agências, deixando legado significativo



Independência para avaliar performance de serviços públicos com critérios próprios, desafiando métricas vigentes



Possui departamento exclusivo de desenvolvimento sustentável

Estados Unidos



Modelo de auditoria

- Auditor-Geral

Principais órgãos

- Government Accountability Office (GAO)
 - Vinculado ao Legislativo, avalia qualidade do gasto e informa Congressistas para tomada de decisão
- Office of Management and Budget
 - Ligado ao Executivo, fiscaliza performance orçamentária das diversas agências
- Attorney General / United States Attorneys
 - Vinculado ao Executivo, é parte de acusação em casos de corrupção e defende o Estado em litígios

Racional para escolha

- Dão autonomia a órgãos para desenhar controles internos
- Passaram por revisão de diretrizes para melhorar gestão
- Atuam em conjunto com autoridades locais para disseminar boas práticas em todo o governo

Evidências de efetividade



Define e dissemina boas práticas aplicadas através de manuais



Já produziu inúmeros relatórios com impacto na tomada de decisão do Congresso em temas orçamentários



Forte transparência



Utiliza ferramentas inovadoras para associar planejamento a monitoramento de performance



Lista de políticas de alto risco



Portal de denúncias

Chile



Modelo de auditoria

- Auditor-Geral

Principais órgãos

- Contraloría General de la República (CGR)
 - Auditoria
- Consejo de Defensa del Estado
 - Advocacia
- Ministerio Público
 - Procuradoria
- Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
 - Coordinación de controle interno

Racional para escolha

- Citações múltiplas na literatura
- Disponibilidade de informação ampla
- Semelhança socioeconômica com Brasil

Evidências de efetividade



Coordenação dos órgãos de controle interno, com Marco integrado



Participação dos cidadãos com comentários e sugestões para auditorias



Estruturação de metas para promoção de eficácia, eficiência e economia



Transparência e reporte de informações

Austrália



Modelo de auditoria

- Auditor-Geral

Principais órgãos

- Australian National Audit Office (ANAO)
 - Auditoria
- Attorney General
 - Advocacia Pública
- Australian Government's Central Legal Service
 - Advocacia Pública

Racional para escolha

- Citações múltiplas na literatura
- Disponibilidade de informação ampla
- Referência de *experts*

Evidências de efetividade



Publicação de programação de auditorias



Desenvolvimento de guias de melhores práticas em políticas



Abertura dos processos de auditoria de desempenho



Publicação de auditorias de performance



Serviço de advocacia para órgãos públicos, com frente de gestão pública



Feedback com gestores durante e ao fim dos processos

Finlândia



Modelo de auditoria

- Auditor-geral

Principais órgãos

- National Audit Office of Finland
 - Auditoria
- Ministry of Justice
 - Ações anticorrupção

Backup

Caso despriorizado

Racional para escolha

- Citações múltiplas na literatura
- Referência de *experts*

Evidências de efetividade



Validação legal de boas práticas de governança



Publicação de auditorias de performance



Disponibilidade de canal de denúncias de irregularidades



Ênfase em sustentabilidade e qualidade da gestão



Foco de auditoria de performance para casos de ação de múltiplos órgãos



Centre for
Public Impact

A BCG FOUNDATION