

Revista

FISCALIZANDO



Editorial

Caros leitores

O ano de 2021 trouxe muitas lições e nos ensinou a viver com a pandemia da Covid-19. As Instituições Superiores de Auditoria (ISC) foram criando novas habilidades e fortaleceram



suas relações valiosas: seu pessoal, bem como seus procedimentos de auditoria, em especial com novas tecnologias como grandes aliados.

Neste cenário, as atividades da OLACEFS também experimentaram mudanças, tais como reuniões híbridas que combinam reuniões presenciais e virtuais. Da mesma forma, o interesse em trocar nossos conhecimentos e experiências entre as EFS da região nunca se perdeu, já que todos nós temos muito para aprender e para ensinar.

Esta edição da Revista Fiscalizando, publicação que tem como objetivo compartilhar as experiências e boas práticas das EFS, nos traz diversos temas como a comunicação interna, mudança climática, auditoria de desastres, direitos humanos, auditoria de custos, mineração de processo e grandes projetos.

Eu gostaria de agradecer aos autores das entidades cujos artigos compõem a 27ª edição da Revista Fiscalizando por dedicar tempo para escrever, pesquisar e compartilhar conhecimento, que hoje é um elemento tão valioso no mundo. Agradecimentos especiais também aos chefes de suas EFS por incentivá-los no campo da pesquisa.

Nelson Shack Yalta
Presidente da OLACEFS
Controlador Geral da República do Peru

ÍNDICE

Editorial	2
Artigos de pesquisa	3
Concurso CTPBG 2020	73

Produção, coordenação e
Diagramação
Presidência da OLACEFS

A reprodução do conteúdo desta publicação é permitida, total ou parcialmente, com a condição de que o conteúdo não seja alterado, a fonte seja citada sem fins lucrativos.

O conteúdo e as opiniões dos artigos publicados na Revista Fiscalizando são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

A comunicação interna, do local ao regional. O processo como uma boa prática

Autores:
Mónica Britos
Ethel Ockier
EFS Argentina



Resumo: Este trabalho de pesquisa trata da comunicação interna e sua identificação como uma ferramenta que tem um impacto positivo na realização de planos estratégicos institucionais.

A experiência do caso da equipe de comunicação da Auditoria Geral da Nação e sua posterior inclusão no Plano Operacional Anual da Comissão Técnica de Práticas de Boa Governança é um resumo deste processo, que teve como objetivo sistematizar e registrar suas práticas a fim de construir um corpus teórico sobre a comunicação governamental interna.

A contribuição pode ser compreendida nas seguintes linhas:

- a. Conceptualização do trabalho dos próprios trabalhadores da EFS.
- b. A necessidade de registrar as boas práticas para melhorar a gestão.
- c. Construção de um estado da arte da comunicação interna nas organizações governamentais de controle.

Palavras-chave: Comunicação Interna, Gestão colaborativa, Boas Práticas, Comissões OLACEFS.

Introdução

O objetivo deste documento é apresentar o processo, os últimos avanços e os próximos passos para um

projeto de pesquisa em desenvolvimento, realizado no âmbito da Comissão Técnica de Práticas de Boas Governança (CTPBG) da OLACEFS desde 2019, a partir da investigação da importância da comunicação interna (CI) como estratégia para o fortalecimento das EFS na região.

Seu antecedente é a implementação do Projeto CI em uma de suas entidades parceiras - a Auditoria Geral da Nação Argentina - e sua projeção final, o desenvolvimento de um banco de boas práticas em comunicação interna na região, que funcionará como âncora para refletir sobre as diversas experiências no campo e compartilhar as boas práticas aprendidas.

Posteriormente, se apresentará a origem local do projeto e sua articulação na construção de um quadro teórico regional, as pesquisas realizadas, a gestão atual com suas adaptações ao contexto da pandemia e o futuro.

A origem

-Não vamos rejeitá-los, mas não estamos procurando particularmente por contadores", disse ele. Queremos pessoas com uma excelente formação acadêmica e, acima de tudo, inteligentes.

-Inteligentes?

-Podem ser matemáticos, musicólogos e historiadores. O segredo é que eles são capazes de pensar. E que eles têm a vontade

de defender o Estado. Eles podem ganhar muito menos do que no setor privado, mas são motivados pelo objetivo de servir aos cidadãos e sentem que seu trabalho é mais interessante do que o de um burocrata numa empresa de consultoria privada (reflexões de Iain Johnston, membro do National Audit Office - Great Britain) publicadas por Martín Granovsky na Página 12.¹

A Auditoria Geral da Nação (AGN) foi criada em 1992, com a promulgação da lei 24.156 sobre Administração Financeira e Sistemas de Controle do Estado, que em seu Título VII sobre Controle Externo, Capítulo I " Auditoria Geral da Nação ", artigos 116 a 127, funda a instituição e regulariza suas ações.

Em 1994, foi realizada uma reforma constitucional na Argentina que implementou várias modificações, entre elas o Artigo 85, que dá classificação constitucional à função de controle externo na República Argentina, a fim de favorecer a consolidação da democracia, o progresso do republicanismo e o fortalecimento da divisão de poderes. Esta institucionalização do controle externo por meio da Auditoria Geral da Nação determina que o exame e a opinião do Poder Legislativo sobre o desempenho e a situação geral da administração pública serão fundamentados nos pareceres da Auditoria Geral da Nação.

Em 2006, após treze anos de funcionamento da agência, em 2006, surgiu o Departamento de Imprensa e

Comunicação², com a responsabilidade principal de "Administrar a gestão da comunicação da Auditoria Geral da Nação". As ações de gestão e desenvolvimento de ferramentas de comunicação interna e externa encontram seu primeiro ordenamento normativo no âmbito institucional.

Em 2012, o AGN aprovou seu Plano Estratégico Institucional 2013-2017, onde estabelece como objetivo estratégico "Estabelecer um sistema de gestão organizacional eficaz, de acordo com as novas necessidades", e como objetivo específico "Fortalecer as ferramentas e mecanismos de comunicação interna e externa". Este plano estratégico foi uma ferramenta projetada e elaborada pelos membros da instituição; um trabalho de introspecção, no qual a instituição refletiu sobre sua missão, realizado na e pela organização. Para isso, foi implementado um diagnóstico que cobriu diferentes esferas da instituição e incluiu a comunicação interna e externa.

Antes da aprovação do PEI 2013-2017 havia várias propostas para trabalhar a comunicação interna no AGN, elaboradas pelo Departamento de Imprensa e Comunicação (DPyC), dada a percepção de que era uma área onde havia um vazio e que seria conveniente proporcionar uma solução.

As ferramentas existentes - e-mails de diferentes áreas e quadros de avisos - não foram utilizadas sistematicamente e não abordaram todos os aspectos sobre os quais o pessoal precisava ou queria estar informado. Devido ao vácuo, a

1 DIARIO PAGE 12. Granovsky, Martín. Una corte pensada para el descontrol. recuperado em 25 de agosto de 2021 em <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27237-2003-10-24.html> (online)

2 Resolução Nº 2/06 - AUDITORÍA GERAL DA NAÇÃO

informação circula - parcial, distorcida e de escopo limitado - por boca a boca, por rumores.

O incentivo das primeiras ideias formuladas pela equipe de comunicação - aqueles projetos embrionários de CI - enfatizou fortalecer os laços entre os trabalhadores com base num ambiente informal e não-sistemático, que postulava que o maior problema era a falta de uma avaliação sobre as informações que o pessoal deveria ter para realizar seu trabalho e seu desenvolvimento de carreira.

As primeiras tentativas de gerenciar a comunicação interna, na forma de ações isoladas, não se desenvolveram, pois faltou uma abordagem abrangente que permitisse trabalhar com outras áreas diretamente ligadas ao objetivo, como Recursos Humanos, Pessoal, Sistemas, Normas e Procedimentos. Foi necessária uma ação institucional consensual para avançar em direção a um diagnóstico que permitisse identificar as necessidades reais do pessoal.

A decisão de trabalhar com planos estratégicos institucionais abriu o caminho. Com a aprovação do PEI 2013-2017³, a equipe formada para trabalhar a comunicação interna pôde ter um diagnóstico institucional que permitiu " apreciar a forma como uma organização conhece esses fatores internos, externos, positivos e negativos, com o objetivo de ter uma melhor gestão de seus recursos que leve ao cumprimento à realização de sua

Visão Institucional"⁴ e assim desenvolver o primeiro Projeto de Comunicação Interna para o AGN.

Institucionalizar a comunicação interna como um veículo de informação que favorece os processos de trabalho e o diálogo na instituição foi a premissa; fortalecer uma visão compartilhada, orientando e dirigindo as mudanças organizacionais propostas na PEI e promover a escuta dos trabalhadores foi a meta estipulada pela equipe de gerentes de comunicação.

Da sistematização local a uma estrutura teórica regional

Em 2014, o primeiro projeto da CI foi apresentado na AGN. Foi elaborado através da articulação das três funções de comunicação -informativa, consultiva e integradora- em torno dos três produtos: o boletim interno "Vocero Interno", a colaboração em planos de comunicação para determinadas áreas e a geração de um espaço onde⁵ o tecido social da instituição converge-.

A origem do projeto de comunicação interna do AGN está associada à existência do Plano Estratégico Institucional; como mito fundacional do projeto, se pensou sempre no impacto da comunicação sobre o conhecimento que os auditores governamentais tinham sobre as orientações estratégicas do órgão.

A comunicação estava baseada em uma segmentação básica, centrada na

3 O AGN tem atualmente em vigor o PEI 2018-2022, onde a organização expande a natureza institucional do projeto, incorporando indicadores para medir o impacto que tem na realização dos objetivos estratégicos estabelecidos pela organização.

4 "Plano Estratégico Institucional: Relatório de Diagnóstico Institucional". Buenos Aires, 2012.

5 Alcibar, Valeria; Andrada, Angélica; Britos, Mónica; Ockier, Ethel: (2016) La comunicación interna: el caso de la Auditoría General de la Nación. Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 2, No. 1, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

estrutura formal do pessoal: todo o pessoal, por função, gênero, profissão, tipo de pessoal, faixa etária, local de trabalho em termos de construções.

Depois de um ano de gestão de projetos, em 2015, a Comissão Técnica de Práticas de Boa Governança (CTPBG) integrou na caixa de ferramentas da EFS para o controle da corrupção o boletim informativo interno da AGN, Vocero Interno.

Ao mesmo tempo, em 2016, o Grupo de Trabalho INTOSAI em Valor e Benefícios das EFS elaborou o Quadro de Medição de Desempenho da EFS 6, a qual incorpora o CI para medir a governança interna e a ética. De acordo com o tema "liderança e comunicação interna", o quadro declara que os chefes e diretores são responsáveis em fomentar a integridade e desenvolver uma cultura organizacional que promova a eficácia, a transparência e a prestação de contas. Para cumprir estes objetivos, o EFS deve ter uma forte liderança e boa comunicação com o pessoal.

O Quadro propõe que ao avaliar a CI se considere o contexto, a estrutura organizacional e o número de pessoal. Esta premissa foi considerada na definição de CI por parte da equipe, que, seguindo Álvarez Teijeiro 7, entendeu que a comunicação governamental tem como principais objetivos que o público interno conheça a missão, visão e valores da organização; que conheça seus planos estratégicos e,

fundamentalmente, que este público esteja comprometido com esta missão, visão e valores e que seu trabalho aporte para a realização dos objetivos estratégicos. A forma que assume esta definição depende das características específicas de cada instituição.

Outras normas que regulam as ações das EFS foram também consideradas: INTOSAI-P 12 e 20, porque determinam uma direção geral para a comunicação institucional geral das instituições de auditoria governamentais.

INTOSAI-P12 postula o princípio das EFS de liderar com o exemplo e propõe que as próprias entidades formulem estratégias para melhorar sua gestão e, para isso, seus membros devem estar informados sobre os objetivos institucionais e as regras que regem o desempenho profissional, técnico e as relações laborais.

O INTOSAI-P 20, postula os princípios de prestação de contas e transparência declarando que este desafio se realiza com informações coerentes, baseadas em normas, de fácil acesso e relevantes.

Em relação à presente pesquisa e ao quadro teórico oferecido por estes dois INTOSAI-P para a elaboração de um modelo regional da CI, os princípios de prestação de contas e transparência devem ser aqueles que se reproduzem dentro das instituições.

A prestação de contas refere-se ao quadro jurídico e de relatórios, estrutura

6 Grupo de trabajo de la INTOSAI para el valor y beneficio de las EFS (2016) <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/01/03-SAI-PMF-Endorsement-Version-2016-Spanish.pdf>

7 Álvarez Teijeiro, Carlos (2013) "La comunicación interna gubernamental. ¿Qué funciona?" En Elizalde Luciano y otros (comp) Comunicación gubernamental 360. Buenos Aires. La Crujía.

organizacional, estratégia, procedimentos e ações que ajudem a garantir que as EFS monitorem e avaliem seu próprio desempenho e o impacto de sua função fiscalizadora; e, por outro lado, que as mais altas autoridades e todo o pessoal de cada EFS sejam responsáveis por suas ações.

Transparência refere-se à obrigação da EFS de publicar, de maneira oportuna, confiável, clara e relevante, informações sobre sua situação, competência, estratégia, atividade, gestão financeira, ações e desempenho. Adicionalmente, deve informar sobre os resultados e conclusões da auditoria e fazer acessíveis ao público as informações relacionadas com a EFS.

Assim, o Planejamento Estratégico Institucional e seu diagnóstico, o Quadro de Medição de Desempenho EFS, a INTOSAI-P 12 e 20 foram as ferramentas que proporcionaram o quadro teórico e normativo que deu forma ao projeto e permitiu identificar o rol que a comunicação interna deve desempenhar.

É necessário fazer menção especial de dois artigos do Código de Ética da INTOSAI, e sua adoção por parte de cada EFS, os quais propõem o conhecimento do pessoal sobre as políticas e procedimentos da EFS em matéria de comportamento profissional, as normas profissionais aplicáveis, as leis, regulamentos e convenções da sociedade em que residem, e entender como suas ações impactam na credibilidade da EFS.

Pesquisa como um registro do trabalho da comunicação interna

Em 2019, a CTPBG decidiu incluir em seu POA a atividade "Fortalecimento da Comunicação Interna nas EFS da OLACEFS" na Estratégia 4.2 Promover a estratégia de revisão das EFS. A equipe de gestão do projeto apelou, por um lado, para investigar sobre a evolução da comunicação interna em outras EFS da região e, por outro lado, para contribuir de forma sistematizada com as realidades desta área.

Para isso, elaborou seu primeiro documento "Comunicação interna: uma estratégia para consolidar as EFS". Este trabalho procurou investigar a forma como a comunicação interna se manifesta em diferentes organizações devido ao tipo de órgão governamental, seu rol na sociedade, sua estrutura interna e sua dinâmica para a gestão da informação, entre outras questões. Neste sentido, os sites institucionais das 22 entidades da região foram pesquisados, identificando as seguintes variáveis: existência de planos estratégicos, qual era a visão, organograma (para localizar o lugar da comunicação interna na estrutura), comunicação institucional e interna.

Esta pesquisa foi validada por 19 EFS, que compreenderam a comunicação como uma ferramenta central para uma boa gestão institucional.

Certos dados provenientes do primeiro documento mostram que, em 2019, 100% das EFS tinham uma PEI; 94% tinham áreas de comunicação em seu organograma em relação direta com a mais alta hierarquia institucional (sem importar se eram órgãos colegiados); as

funções de CI estabelecidas pelas EFS em suas PEI foram desenvolvidas e coordenadas pela gerência/ áreas/ departamentos de comunicação institucional; 35% consideravam que a comunicação institucional incluía comunicação interna e externa. Com relação aos públicos identificados nas visões, a sociedade e os cidadãos foram os mais mencionados; apenas em dois casos foram mencionados atributos de identidade relacionados ao pessoal - integridade e profissionalismo -; os outros públicos identificados foram entidades estatais, Organizações da Sociedade Civil (OSC), a comunidade internacional e o legislativo.

Uma primeira conclusão parcial desta informação: os organogramas das EFS geralmente têm estruturas verticais nas quais as áreas de comunicação são colocadas como aliados táticos diretos para o cumprimento de objetivos estratégicos.

Cabe ressaltar que nos websites a comunicação detalhada é externa, sendo concebida para este público, ainda que o documento exija que seja considerado o auditor governamental como o primeiro embaixador da instituição na produção de conteúdo e na interação com as partes interessadas externas.

Como conclusão geral deste primeiro documento, foi possível confirmar a necessidade de que os produtos de comunicação estivessem alinhados com a identidade da organização e que o auditor governamental fosse considerado como o primeiro embaixador da instituição.

Uma visão abrangente da comunicação impôs a necessidade de trabalhar em uma segmentação exaustiva das audiências que permita diretrizes claras,

com mensagens-chave sobre o que e a quem é comunicado.

Neste ponto é necessário se concentrar no papel do pessoal da instituição a fim de criar, compreender e tornar seus objetivos institucionais próprios, de modo que seu envolvimento nas políticas de controle tenha um impacto na sociedade. A comunicação interna exerce um papel fundamental neste contexto.

A continuidade deste trabalho foi o registro das boas práticas implementadas pelas EFS. Por conseguinte, foi proposto para 2020 trabalhar em duas linhas: um banco audiovisual de boas práticas em comunicação interna e um guia para segmentar o público interno com o objetivo de focar em uma ferramenta de gestão da comunicação para as EFS.

Mas em 2020, a COVID-19 transformou o mundo e exigiu a adaptação dos planos deste projeto. Assim, o trabalho foi reestruturado em duas linhas: o desenvolvimento de um Guia de Segmentação de Público Interno e uma Pesquisa de Comunicação Interna em épocas de crise pandêmica.

A pesquisa foi estruturada para analisar o contexto institucional; as EFS podem estar em momentos iniciais muito distintos para definir as ações. É importante saber como a crise modificou o trabalho, o espaço, as tarefas, entre outros; e em que medida isso afetou a missão da organização. Estas mudanças podem ser o resultado de fatores externos (por exemplo, regulamentos, força maior) ou internos (por exemplo, decisões). Para analisar o nível organizacional, foram consideradas estas variáveis: se houve um diagnóstico e um plano relacionado a situações de

crise, formatos, conteúdo mídia e porta-vozes da crise.

Em relação às mudanças mais significativas na comunicação interna, foram observadas as seguintes: a passagem à digitalização, a promoção do e-mail, o uso de redes sociais para comunicação interna, maior foco nas necessidades do pessoal (em especial com relação à informação sobre diretrizes de teletrabalho), o sentimento de mais transparência na informação, a promoção e direcionamento do conteúdo da Intranet, e a realização de diagnósticos.

Por outro lado, o Guia é uma ferramenta que reúne conceitos teóricos acadêmicos e regionais, com o objetivo de dar continuidade aos modelos estabelecidos aos públicos externos e otimizar os processos que estão sendo adotados na região. O objetivo era levar em conta os riscos de não se segmentar, evitar projetos de comunicação generalistas e identificar grupos por áreas de interesse. Também foi enfatizado a ideia de que nem as estratégias de comunicação em geral nem as desenvolvidas para o público interno em particular são fórmulas, receitas ou protocolos que, com sua aplicação e reiteração, asseguram que os objetivos estabelecidos pela gestão da comunicação institucional serão cumpridos: requerem avaliação e reformulação permanentes.

Trabalhando em colaboração

Em 2021, os gerentes de comunicação da região foram convidados para um webinar a fim de construir juntos uma ferramenta útil e compartilhar boas práticas que foram expostas, entre pares. Miriam Insausti, responsável

técnica do CTPBG, indicou que "o mais importante sobre isto é conhecer-se e formar este grupo de comunicadores". Começar a pensar, entre todos, em ações que nos permitam colocar a comunicação interna como uma ferramenta de gestão fundamental para nossas instituições".

Nesta experiência - que aconteceu em duas reuniões durante o mês de julho - foram apresentados os documentos realizados no âmbito da comissão, focalizando a segmentação dos públicos internos, o espaço foi habilitado para dialogar com as experiências e dúvidas, e foi acordado posteriormente enviar o Guia com as informações pesquisadas para continuar trabalhando em colaboração, com ferramentas virtuais que favoreçam a escrita conjunta, em função da realidade de cada EFS.

O Presidente do Comitê, Jesús Rodríguez, destacou a importância da comunicação institucional para o CTPBG e o trabalho desenvolvido com os interessados externos, mas também observou o público interno "é necessário melhorar a comunicação dentro das organizações, assim como compartilhar boas práticas e identificar experiências positivas e aprender com as experiências de outros, em especial aqueles envolvidos nos Departamentos de Imprensa das EFS da região". Por sua parte, Danila Terragno, Chefe de Imprensa e Comunicação do AGN destacou as características destas reuniões "... não é apenas uma iniciativa que vem de baixo para cima na Argentina, mas também está sendo proposta em nível de grupo, ou seja, a ideia é que as pessoas que estão no dia-a-dia com todos os temas de Comunicação Interna ou que querem desenvolver a Comunicação Interna e

ainda não as desenvolveram dentro de suas EFS, são as que participam deste processo e são as que depois geram o material para compartilhar e disseminar".

O compartilhamento de experiências favorece não somente a internalização das ferramentas de comunicação, senão também a assimilação desta experiência regional como própria, compartilhando boas práticas. Como exemplo, a experiência sobre a implementação do uso do WhatsApp em sua organização, compartilhada pela Instituição Superior de Auditoria do Peru, permitiu que outras EFS o aplicassem.

Conclusões

Os planos estratégicos são uma tendência regional, 100% das EFS de OLACEFS os têm, e a Comunicação Interna começa a ser incluída na agenda das entidades, com diferentes níveis de conceptualização e institucionalização.

A necessidade de administrar com base em um projeto institucionalizado e com um diagnóstico a partir dele ajuda os gerentes de comunicação institucional a fazer análises metódicas sobre um ponto de partida ao qual eles podem sempre retornar para ajustar os desvios e lacunas do projeto. A capacidade de adaptação às mudanças solicitadas e ao contexto também convida a um diagnóstico da cultura organizacional que nutre plenamente a comunicação interna.

A continuidade das práticas regionais e seus processos em assuntos que impactam na comunicação interna também é uma forma de pensar

colaborativamente na região: categorias e classificações para segmentar o público relacionado às partes interessadas externas já são um fato na região e um bom ponto base para pensar sobre o público interno.

Refletir com outras pessoas com culturas organizacionais diversas, mas que compartilham problemas comuns com relação à comunicação interna, dá valor agregado às instituições que devem ser vistas como modelos que têm um impacto sobre os cidadãos e também um convite aos auditores governamentais da região no sentido.

O tempo para refletir sobre o próprio trabalho é às vezes curto, escasso e até convulsionado pelos momentos críticos que as instituições podem estar passando - o contexto pandêmico evidenciou isto - mas também necessário se se procura implementar os objetivos estratégicos das instituições de auditoria e também uma forma de construir conhecimento. A organização de um banco de boas práticas de forma colaborativa é um bom recurso.

Bibliografia

- AccountAbility, Manual para la práctica de las relaciones con los grupos de interés o stakeholders, 2005. Disponible en: https://www.comunicarseweb.com/sites/default/files/biblioteca/pdf//1302056504_MANUAL-PARA-LA-PRACTICA-DE-LAS-RELACIONES-CON-LOS-GRUPOS-DE-INTERES.pdf
- Alcázar Paola, Comunicación Productiva: Provocar crisis para alcanzar progreso, en Investigando la comunicación en crisis, coordinado por Octavio Islas y Gabriela

- Hernández. 1a ed. México, D.F., México. Razón y Palabra. 2013
- Alcibar, Valeria; Andrada, Angélica; Britos, Mónica; Ockier, Ethel: (2016) La comunicación interna: el caso de la Auditoría General de la Nación. Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 2, N° 1, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Álvarez Teijeiro, Carlos (2013) "La comunicación interna gubernamental. ¿Qué funciona?" En Elizalde Luciano y otros (comp) Comunicación gubernamental 360. Buenos Aires. La Crujía.
- Auditoría General de la Nación (2012): Plan Estratégico Institucional 2013-2017; Buenos Aires; Auditoría General de la Nación.
- Bongiovanni Maximiliano, "Los públicos en el proceso de comunicación pública", en Auditoría de comunicación, La Crujía, Buenos Aires, 2008.
- Capriotti Paul, La imagen de la empresa. Estrategia para una comunicación integrada, 2006. Disponible en: http://www.catedra.naranja.com.ar/taller2/notas_T2/Libro_Imagen_de_Empresa_Capriotti.pdf
- Gil Paloma, El tratamiento informativo de la crisis y su gestión: Cómo salvar la situación en Investigando la comunicación en crisis, coordinado por Octavio Islas y Gabriela Hernández. 1a ed. México, D.F., México. Razón y Palabra. 2013
- Grupo de trabajo de la INTOSAI para el valor y beneficios de las EFS
- Ley 24.156 (1992) De Administración Financiera y los Sistemas de Control del sector Público Nacional, Buenos Aires.
- Massoni Sandra y Bussi Mateo , Guía IEC. Investigación enactiva en comunicación, Rosario, junio de 2020.
- Sanz de la Tajada Luis Ángel, Integración de la identidad y la imagen de la empresa. Desarrollo conceptual y aplicación de técnica, ESIC, Madrid, 1996.
- Trani Moreno Juan José, La comunicación interna. Una herramienta al servicio de las organizaciones, Universitat de Barcelona, 2015. Disponible en: http://www.servidor-gestisqs.com/ub/web/wp-content/themes/twentythirteen/cuadernos-pdf/194_Juan_Jose_Trani.pdf

PRINCIPAIS ASPECTOS A LEVAR EM CONTA AO REVISAR A FOLHA DE CUSTOS DE UM PROCESSO DE PRODUÇÃO

Autores:

Reynol Pérez Fonticoba

Yanet Aguila Rodríguez

EFS Cuba



Resumo: Nas revistas Auditoria e Controle Nº 37 e 40 de 2019 e 2020 respectivamente, foram publicados dois artigos nos quais são explicados os aspectos fundamentais a serem levados em conta para a análise do custo na atividade econômica cubana e as indicações práticas para a revisão do processo de produção em uma ação de controle.

Os critérios são resumidos em custo como um indicador determinante no grau de eficiência da empresa e uma ferramenta de gestão para a tomada de decisões, com vistas ao desenvolvimento sustentável da economia, bem como o esboço da formação de indicadores de custo para o controle da produção, tanto em uma empresa produtora de serviços quanto em uma empresa produtora de bens; uma vez que uma análise adequada dos processos permite a identificação de padrões de consumo desatualizados ou superdimensionados.

Palavras-chave: auditoria, folha de custos, preços, economia, crescimento.

Desarrollo

A fim de incorporar mais elementos do que foi publicado até agora, o artigo proposto aqui se concentra em responder à seguinte pergunta: Que aspectos um auditor não deve ignorar ao revisar uma folha de custos?

Para chegar à resposta, primeiro é preciso fazer uma investigação sobre o preço do produto a ser comercializado.

É importante determinar se existe um Comitê de Preços, composto pelos diferentes diretores das áreas-chave, e presidido pelo diretor geral; porque representa um método eficaz para a organização e controle do trabalho realizado, e a conformação do arquivo descentralizado de certificação de preços por atacado para cada produto comercializado, estabelecido na Resolução 256/2020 do MFP, para verificar a apresentação dos diferentes preços do sortimento, de acordo com as características de cada unidade produtora; bem como o arquivo pré-determinado como base para aplicar o índice de crescimento à média da classe do produto, que é definida com a certificação do preço máximo da empresa que marca o maior peso de vendas físicas; identificando as faturas que o suportam.

Verificar se a superioridade do preço de varejo sobre o preço de atacado é cumprida e, se não for este o caso, as causas que dão origem a esta situação adversa. Compreender como ponto de partida a análise da taxa de crescimento estabelecida para o preço por atacado do produto a ser comercializado e das matérias-primas e materiais fundamentais que são utilizados no processo de produção intervêm no

processo de produção. Em seguida, e como consequência dos resultados, analisa a folha de gastos.

Se partirmos do preço de um produto para sua base de concepção, o processo deve ser analisado para determinar o preço dos conceitos de custo pré-determinados, que é subdividido em dois grandes grupos:

- Matérias-primas e Materiais, e
- Gastos de processamento

As matérias primas e materiais incluem as matérias primas básicas e os portadores de energia utilizados, enquanto os Custos de Processamento incluem outros gastos diretos, gastos de mão-de-obra e gastos indiretos de produção, gastos gerais e administrativos, e gastos de distribuição e vendas.

A fim de poder analisar a folha, é aconselhável decompor o objetivo do geral para o específico. O domínio do processo em questão nos permitirá fazer um julgamento preciso, com um risco mínimo de erro. Portanto, estamos na presença de uma investigação que não pode ser separada da metodologia a ser seguida. Em nosso caso, como auditores, confiamos no NCA. Ao identificar nossa competência, delineando uma estratégia de trabalho, estabelecendo os riscos e sua probabilidade de ocorrência, estaremos em melhor posição para adaptar qualquer programa ou procedimento generalizado sobre o assunto, pois sempre que enfrentarmos um desafio como este, perceberemos que as situações encontradas são diferentes, mesmo que tenham características semelhantes.

Quais são os aspectos que não podemos ignorar?

É necessário definir se os gastos indiretos são superiores aos gastos diretos, ou qual a porcentagem que os primeiros representam dos segundos, a fim de estabelecer se há um equilíbrio no processo. Isto pode ser observado na folha preparada para determinar o preço do produto ou serviço.

Outro aspecto a ser levado em conta é se os gastos refletidos na ficha são declarados na mesma unidade de medida em que a produção resultante é comercializada. Por exemplo, um produto pode ser produzido e comercializado em unidades físicas (u), e ser controlado como produto acabado em m², porque uma unidade não representa um número inteiro de metros quadrados.

Portanto, o auditor, antes de iniciar a análise de sua ficha, deve certificar-se de que ela foi calculada de acordo com a unidade de medida determinada para a comercialização do produto e seu equivalente em unidades de produção (por exemplo, uma unidade física do produto X = 1.98 m²). Então a ficha deve refletir quanto custa produzir 1 m², que multiplicado por 1,98 m² dará quanto custa produzir uma unidade física do produto X, e com isso a ficha de preço deve refletir o preço do produto X como é vendido no mercado (em unidades).

Voltando à desagregação dos custos, uma vez definida a estrutura percentual entre os custos diretos e indiretos, são estabelecidas as causas e condições de sua composição e em que medida podem ser reduzidas a fim de ganhar em eficiência. Neste momento, é

essencial tomar como referência o coeficiente total estabelecido na entidade para despesas indiretas.

Estes incluem: depreciação, outras despesas de manutenção e reparos, consumo de portadores de energia, roupas e calçados para trabalhadores indiretos e alimentos. Há despesas que podem ser reduzidas, tais como combustível, lubrificantes e eletricidade, bem como custos de manutenção e reparos. O planejamento adequado desempenha um papel nesse sentido, e o auditor deve utilizá-lo para estabelecer comparações (análise de tendências).

Com relação à força de trabalho, a discriminação dos gastos salariais dos trabalhadores da produção e dos serviços deve ser analisada. Neste modelo pré-desenhado, a categoria ocupacional, o grupo de escala, o número de trabalhadores, seu padrão de tempo, multiplicado pela taxa salarial estabelecida, obtém-se o valor do salário básico, que é incorporado ao arquivo como despesa salarial, juntamente com feriados, contribuições à seguridade social, imposto sobre a força de trabalho e outros indicadores definidos.

A este respeito, recomenda-se que o auditor aborde o especialista em capital humano para descobrir como foram estabelecidos os padrões de tempo para funcionários diretos. Em outras palavras, que base histórica foi utilizada para determinar a taxa real de utilização do tempo de trabalho. O auditor tem que verificar a rastreabilidade deste padrão de tempo.

Lembre-se de que cada indicador deve ter sua base de cálculo verificada.

Com relação ao grupo de escala recentemente atualizado, é fácil identificar sua veracidade; entretanto, tanto a taxa salarial quanto o padrão de tempo devem ser verificados pelo auditor, levando em conta os procedimentos estabelecidos no departamento de capital humano de cada entidade.

Mais uma vez, a unidade de medida do produto está envolvida, pois em geral, o trabalhador diretamente envolvido na produção identifica seu salário de acordo com as quantidades em unidades físicas que produziu, e este é um fator determinante para emitir um critério preciso sobre o padrão de tempo, que deve corresponder a esta realidade, bem como a incidência de obsolescência tecnológica no desempenho do operador, devido a paradas industriais não planejadas, sejam prolongadas ou intermitentes, ainda mais se o processo de produção for contínuo.

Se você teve a oportunidade de estudar os artigos que antecedem este, você perceberá que um dos aspectos mais importantes para analisar as folhas de custo de um produto encontra-se no padrão de consumo de matérias primas e materiais fundamentais.

Para fazer isso, em primeiro lugar, o auditor deve revisar a discriminação das principais entradas na produção. É importante neste ponto ficar claro sobre a composição do produto por matéria-prima utilizada, quais matérias-primas podem ser substituídas ou se são importadas; qual é seu ciclo de reposição e como a entidade garante que este seja cumprido; se existem fatores internos ou externos que afetam a não obtenção de matérias-primas em

tempo hábil e, se por isso, foi necessário alterar a composição do produto a fim de realizar uma produção mais eficiente com parâmetros de qualidade aceitáveis, embora não ideais.

Se isto tiver ocorrido, estaremos na presença de uma folha de custos pré-determinada para casos excepcionais e uma folha de custos estimada, para quando tivermos 100% da composição do produto em termos da matéria prima necessária; que é uma prática da atividade, baseada nos custos pré-determinados e estimados e seu planejamento, que estão estabelecidos nas Diretrizes Gerais de Custos, aprovadas pela Resolução Conjunta: JUCEPLAN, CEF, CEP e CEE, de 18/02/89 que foi modificado pela Resolução nº 25, Ministério da Fazenda e Preços, em 23/06/1997, e atualizado pela Resolução 935/2018 Norma Contabilística Específica MFP nº 12 "Contabilidade de Gestão" (NEC nº 12).

Por exemplo, café: Cuba produz café em pó 100% café (robusta, arábica) e produz café em pó 70% café e 30% ervilha, porém, levando em conta as características da matéria-prima fundamental utilizada (café), a composição no produto final pode ser definida em diferentes porcentagens, embora mantendo um resultado semelhante:

- Um café mais ameno: matéria-prima arábica;
- Um café mais forte: robusta;
- Um café obtido pela mistura de diferentes materiais de acordo com a qualidade: grãos inteiros colhidos do mato; colhidos do solo com partículas, ou seja, a conhecida casca, ou matéria prima importada de diferentes países.

É então importante que o especialista em produção certifique a composição do produto por matéria prima, a fim de estabelecer seu impacto na qualidade do produto final e sua porcentagem de exposição no arquivo. Isto tornará possível demarcar responsabilidades no processo. Entretanto, cada folha de custos tem uma discriminação dos principais insumos. Estes podem ser separados em três grupos para uma melhor análise. Por exemplo, para a produção de telhas de fibrocimento:

Primeiro grupo: insumos fundamentais, ou seja, matérias-primas puras, nas quais estão relacionadas as fibras de amianto dos tipos U-85 e U-100, que é a principal matéria-prima na composição do produto. Além disso, há os acessórios de ferro, cimento cinza, celulose, entre outros, assim como o custo de produção das parlas de madeira com as quais a telha é transportada e os insumos importados para a manutenção da indústria. Também estão incluídos água, óleo combustível e eletricidade.

Segundo grupo: Os gastos de transporte das matérias primas importadas do porto para a área arenosa e da área arenosa para os UEBs em cada província produtora, e os custos dos serviços de transporte de óleo combustível e cimento.

Terceiro grupo: resíduos recuperáveis, caso existam no processo.

Como pode ser visto, embora a folha de custos seja preparada na área econômica, é necessário inter-relacionar várias áreas-chave da entidade (capital humano, área técnica, qualidade, produção, etc.) a fim de

elaborá-la, (NCA: energia e manutenção), pois ela responde ao resumo de um processo que contribuirá para um benefício comum, que é a receita. Todas estas áreas representam diferentes fontes de informação para o auditor (EQS: coleta de provas).

Cada vez que a análise de uma folha de custos é realizada, podem surgir situações completamente novas, pois depende do processo de produção em análise, do cenário econômico existente e da resposta a este cenário. Portanto, deve ser feita uma revisão minuciosa das entradas apresentadas na ficha e devem ser solicitadas respostas às perguntas decorrentes dessa revisão. Seguindo o exemplo da telha de telhado:

Por que o custo de produção do parle de madeira foi incorporado nos principais insumos? Porque a entidade está em condições de produzir sua parleza, pois pode comprar a madeira e é mais barata do que a compra. Esta é uma solução alternativa para reduzir os custos do processo. Portanto, se não tivesse sido identificado pela entidade, poderia ter sido uma sugestão do auditor.

O que significa que os insumos de manutenção foram incorporados? Espera-se que possa importar os insumos para manutenção da própria oficina da entidade e não pagar o serviço de manutenção a terceiros, o que torna o chip mais caro, o que é considerado como outros custos diretos, dentro dos custos de processamento. Neste ponto, o auditor deve verificar se foi realmente possível importar, caso contrário é um fator que está distorcendo o registro.

O que significa que os insumos de manutenção foram incorporados? Espera-se que seja capaz de importar os insumos para realizar a manutenção a partir da própria oficina da entidade e não pagar o serviço de manutenção a

terceiros, o que torna o cartão mais caro, o que é considerado como outras despesas diretas, dentro das despesas de elaboração. Neste ponto, o auditor deve verificar se foi realmente possível importar, caso contrário é um fator que está distorcendo o registro.

Outra análise a ser realizada é a estrutura do total de acordo com os três grupos definidos. O terceiro grupo deveria ser praticamente imperceptível, mas não insignificante, pois poderia representar um aviso no processo de produção, em termos do impacto do desgaste tecnológico.

O segundo grupo deve ser inferior ao primeiro, pois corresponde apenas aos custos de transporte e, portanto, sua participação na composição do produto é inferior à do primeiro grupo, que inclui todas as matérias primas utilizadas no processo. Se este não for o caso, será necessário identificar as causas e condições para a inversão da pirâmide de processo dentro dos custos diretos de produção. Com esta abordagem, o auditor deve desenvolver sua análise.

Até agora, apenas foi mencionado o padrão de tempo para obter o custo salarial por unidade produzida, entretanto, nada foi mencionado em relação aos padrões de consumo dos principais insumos e aos preços definidos em cada caso. Sobre este assunto, é importante observar o seguinte:

Para poder emitir um critério, recomenda-se primeiro solicitar as normas de consumo estabelecidas e aprovadas pelo mais alto representante da entidade, as quais, por sua vez, devem ser apoiadas por uma certificação emitida pela entidade habilitada a fazê-lo, a qual, por sua vez, deve ser certificada pela entidade habilitada a

fazê-lo nos permitirá ter a certeza de que uma análise está sendo realizada em uma base confiável.

A obsolescência tecnológica de nossas indústrias é um fator determinante no não cumprimento de planos de produção devido a paradas, razão pela qual a manutenção de equipamentos tecnológicos está se tornando cada vez mais frequente. Este problema tem um impacto sobre os padrões de consumo. É impossível para equipamentos tecnológicos com mais de dez ou vinte anos de idade manter as tarifas do fabricante. Se a folha de custos reflete estas normas imutáveis, então é evidente que ela não está mostrando a realidade do processo, o que leva à ocultação de desvios ou ineficiências no processo.

Portanto, é aconselhável fazer comparações com as folhas de custos utilizadas em períodos anteriores para estabelecer uma análise de tendências de padrões e preços. Durante a revisão, é possível comparar a U/M refletida por cada ficha para a mesma matéria prima. Isto não significa que não possa ser alterado, mas o padrão tem que corresponder à mudança feita. Se uma unidade de produto acabado requer 1 tonelada de cimento, a folha pode refletir 1000 kg ou aproximadamente 2200 lb, o que é o mesmo que dizer 1 tonelada e o preço permanece o mesmo, o que é apropriado para a M/U. Exemplo:

A folha preparada no período 1 reflete que o produto acabado exigiu 0,0100 t de cimento com um preço de 1650,00 pesos, portanto, o custo de um m2 do produto acabado é 16,50 pesos.

A folha elaborada no período 2 reflete que o produto acabado exigiu 9,50 KG de cimento com preço de 1,65

pesos, portanto, o custo de um m2 do produto acabado é de 15,68 pesos.

Como pode ser visto, o preço não mudou, mas foi adaptado à forma de expressão do padrão de consumo na folha de custos, de acordo com a unidade de medida utilizada. No entanto, diminui o custo de um m2 de produto acabado em 0,82 pesos (15,68 pesos - 16,50 pesos). Por quê? Quantos kg representam 0,0100 t de cimento? A norma de consumo do período 1 foi mantida? Houve eficiência no segundo período em termos de economia de recursos? Essa economia não afetou a qualidade do produto final? Quais são os parâmetros de qualidade estabelecidos para este produto, eles têm certificação de qualidade atualizada? O que aconteceria se fosse o contrário, ou seja, o segundo período seria o primeiro? Haveria eficiência? Estas são as perguntas que o auditor deve fazer a si mesmo a fim de identificar a eficiência do processo de produção e seu impacto nos custos. Recordemos o efeito desses custos sobre os resultados da entidade (lucros).

Um economista vive estes momentos constantemente e faz este tipo de análise para tomar decisões, porque ele prepara uma folha de custos reais mensais para ver o grau de eficiência de seu processo de produção e o impacto em seus lucros. Enquanto o papel do auditor é avaliar a eficácia de tais análises e as decisões tomadas. É por isso que ele confia na análise de tendências.

Quanto ao preço das matérias-primas e materiais-chave, lembremos que a matéria-prima envolvida em um processo de produção foi considerada como um produto acabado de outro. Portanto, foi submetida a análises semelhantes para a determinação de seu

preço, que pode ter sido definido de forma centralizada ou descentralizada.

Isto significa que na folha de custos em que este produto é apresentado como matéria-prima, seu preço pode ou não ter limites para negociação com os fornecedores. Portanto, é essencial que o auditor delimite aquelas matérias primas cujos preços não podem ser negociados, e em que legislação elas são estabelecidas para avaliar a atualização da ficha. Além disso, nestes casos, um melhor resultado é obtido quando os recursos são utilizados de forma mais eficiente, e isto é diretamente afetado pela regra de consumo definida.

Quando os preços das matérias-primas e serviços foram negociados com os fornecedores, o auditor deve indagar como foi realizado o processo de contratação, a fim de estabelecer um preço justo para ambas as partes.

Vale lembrar que o preço mostrado em uma folha de custos não é necessariamente o preço contratualmente acordado, portanto o auditor deve estar preparado para recalcular a base de cálculo, caso contrário ele não estará em condições de concluir se o preço refletido na folha de custos está correto de acordo com a unidade de medida de produção estabelecida.

Por exemplo, os custos de transporte que são calculados considerando a tarifa estabelecida, como mostrado no caso a seguir:

1. Para determinar a incidência do transporte da matéria-prima importada do porto-Havana para Arenal no custo por unidade produzida, foi levada em conta a tarifa máxima de 6876,60 pesos,

estabelecido na Resolução 317/20 para recipientes de 20 toneladas e uma taxa de 67 km por hora.

Este tipo de recipiente assimila até 22,5 toneladas da matéria-prima em questão, de modo que cada tonelada custa 305,62 pesos para transporte, o que significa que cada m² de produto acabado corresponde a 16,25 pesos por transporte, o que equivale a 32,18 pesos por unidade produzida.

2. Para determinar o impacto do transporte da matéria-prima importada de Havana para Santiago de Cuba no custo por unidade produzida, foi levada em conta a taxa máxima de 30 pesos por km percorrido (960 km), estabelecida na Resolução 172/2020.

Podem ser transportadas 16 toneladas em cada remessa, portanto cada tonelada custa 1800,00 pesos para transportar, o que significa que cada m² de produto acabado é de 135,33 pesos para o transporte, o que equivale a 267,95 pesos por unidade produzida.

Deve ser esclarecido que a taxa de consumo da matéria-prima importada é de 1,20 t mm². Estes dados, assim como os demais mencionados, tiveram que ser verificados pelo auditor, pois, caso contrário, o recálculo seguinte não teria sido eficaz:

- $\$ 6\,876.60 / 22.5t = \$ 305.62 t / 18.8 m^2$
= **\$ 16.25 m²** (preço de transporte da matéria-prima importada Porto Havana-Arenal, conforme refletido na folha de custos da UEB Santiago de Cuba)

$$22.5 \text{ t} / 1.20 \text{ t m}^2 = 18.8 \text{ m}^2$$

- $960 \text{ Km} * \text{tarifa } \$ 30.00 = \$ 28800.00 / 16 \text{ t} = \$ 1800.00 \text{ t} / \underline{13.3 \text{ m}^2}$
 = **\$135.33 m²** (preço de transporte da matéria-prima importada Havana-Santiago, conforme refletido na folha de custos da UEB Santiago de Cuba)
 $16 \text{ t} / 1.20 \text{ t m}^2 = \underline{13.3 \text{ m}^2}$

Resumindo

1. Determinar se existe um Comitê de Preços, composto pelos diferentes diretores das áreas-chave, e presidido pelo diretor geral.
2. A conformação do arquivo descentralizado de certificação de preços e tarifas de atacado e varejo, para verificar a apresentação dos diferentes preços do sortimento, de acordo com as características de cada unidade produtora; assim como o arquivo pré-determinado como base para aplicar o índice de crescimento à média da classe do produto, que é definida com a certificação do preço máximo da empresa que marca o maior peso de vendas físicas; identificando as faturas que o suportam.
3. Se o preço por atacado for superior ao preço de varejo, estabeleça as causas desta situação adversa.
4. Identificar e analisar a taxa de crescimento estabelecida para o preço por atacado do produto a ser comercializado e das matérias primas e principais materiais envolvidos no processo de produção.

Seu impacto sobre o preço do produto.

5. Verificar que diferentes modelos de folha de custos foram realizados para estabelecer comparações entre cenários possíveis antes de tomar uma decisão conclusiva, conduzir negociações com fornecedores, decidir sobre reduções nas despesas gerais, identificar vulnerabilidades e falhas no processo de produção. Com estas informações, o auditor poderá iniciar a análise das folhas de custos modeladas e da folha de custos real finalmente estabelecida.

Para la revisión de una ficha de costo no podemos obviar:

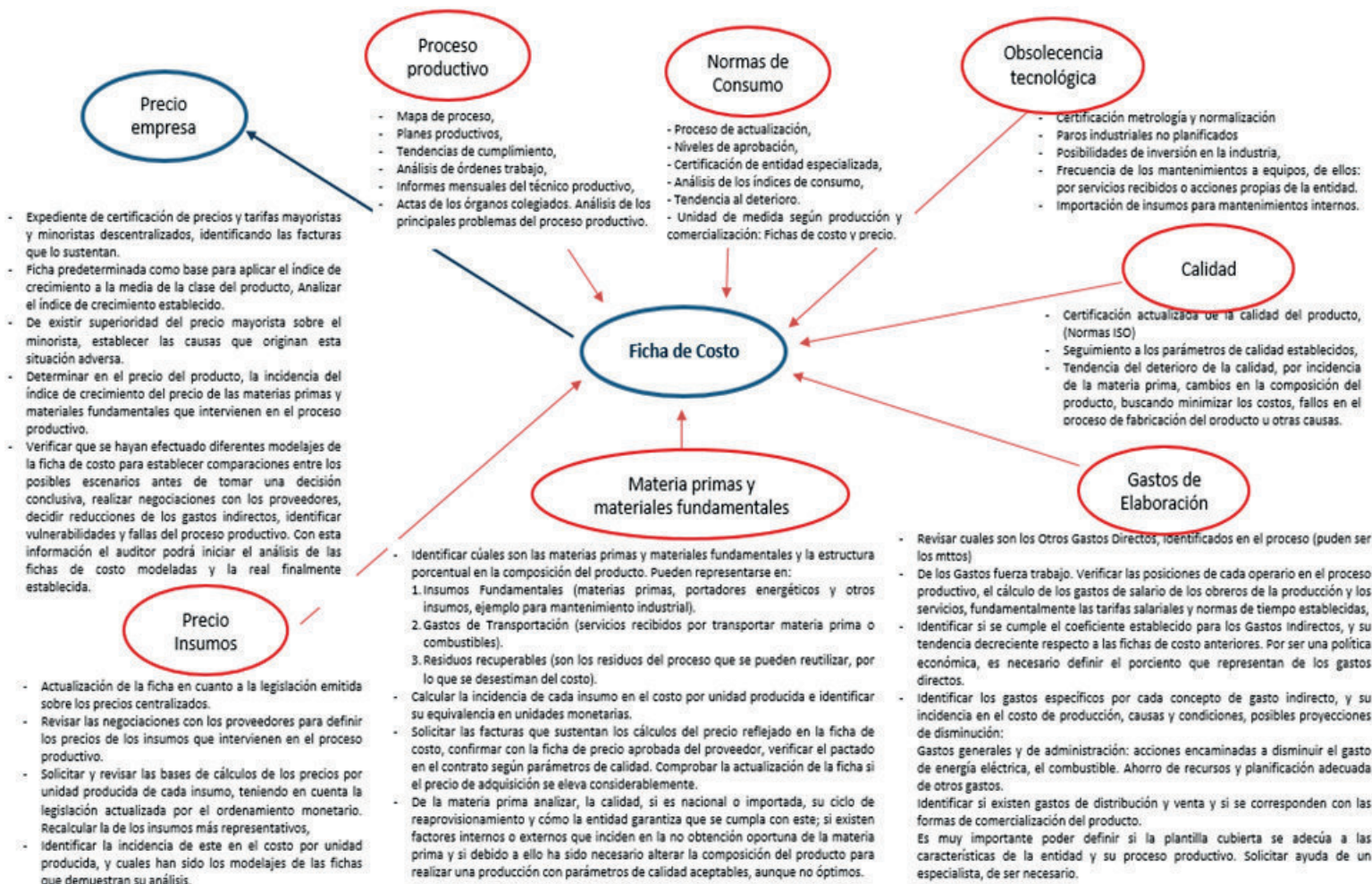
6. Investigar o processo de produção ao qual folha analisado corresponde. Quais são os insumos envolvidos na fabricação do produto. Em que unidade de medida a folha de registro é expressa? Como o produto acabado é controlado, registrado e comercializado.
7. A folha de preços deve ser analisada para determinar o preço dos itens de custo pré-determinados, que é subdividido em dois grandes grupos: Matérias-primas e Materiais, e Custos de Processamento.
8. Definir se os gastos indiretos são superiores aos gastos diretos, ou qual a porcentagem que os primeiros representam dos segundos, a fim de estabelecer se há um equilíbrio no processo. Verificar se eles estão expostos de acordo com o coeficiente estabelecido.

9. No que diz respeito à mão-de-obra, deve ser analisada a repartição dos custos salariais dos trabalhadores da produção e dos serviços. Descobrir como foram estabelecidos os padrões de tempo para os trabalhadores directos. Ou seja, em que base histórica se basearam para determinar a taxa real de utilização do tempo de trabalho. O auditor tem de verificar a rastreabilidade desta norma.
10. Determinar o impacto da obsolescência tecnológica no desempenho do operador devido a paragens industriais não planeadas, quer prolongadas ou intermitentes.
11. Rever a repartição das principais entradas na produção. Ser claro sobre a composição do produto por matéria-prima utilizada, quais podem ser substituídas ou se são importadas; qual é o seu ciclo de reposição e como a entidade garante que este é cumprido; se existem factores internos ou externos que afectam a não obtenção de matérias-primas.
12. Na desagregação dos inputs fundamentais, é necessário estabelecer a estrutura percentual para saber se existe uma desproporcionalidade em relação à composição do produto final.
13. As normas de consumo estabelecidas e aprovadas pelo mais alto representante da entidade devem ser solicitadas, as quais, por sua vez, devem ser apoiadas por uma certificação emitida pela entidade habilitada para o efeito, o que permitirá ter a certeza de que uma análise está a ser realizada numa base fiável.
14. Delimitar o impacto da obsolescência tecnológica no não cumprimento dos planos de produção devido a paragens. Verificar a frequência de manutenção do equipamento tecnológico e se existem quaisquer limitações à sua realização.
15. Recomenda-se que sejam feitas comparações com ficheiros utilizados em períodos anteriores para estabelecer uma análise de tendências das normas, causas e condições.
16. Identificar os parâmetros de qualidade, se tiverem a certificação actualizada. Verificar a sequência das análises efectuadas pelos especialistas, e se estas foram tidas em conta para a tomada de decisões.
17. Ser capaz de calcular a incidência de cada entrada no custo por unidade produzida, e identificar a sua equivalência em unidades monetárias.
18. Relativamente aos preços e ao seu tratamento a ser analisado numa folha de custos. Solicitar as facturas que as cobrem, confirmar com a folha de preços aprovada pelo fornecedor, e no caso de matérias-primas importadas, verificar o preço contratualmente acordado, de acordo com parâmetros de qualidade.
19. Delimitar as matérias-primas e serviços domésticos cujos preços não foram negociados. Verificar o seu estabelecimento pela legislação, a fim de avaliar a actualização do processo e estabelecer critérios sobre a eficiência da poupança de recursos. No caso daqueles para os quais os preços foram negociados

com cujos preços foram negociados com os fornecedores, para saber como foi realizado o processo de contratação, a fim de estabelecer um preço justo para ambas as partes.

Recomendação

Considerar a investigação como base para o desenvolvimento de um programa de auditoria sobre a análise das fichas de custos dos processos de produção.



Bibliografia

Os documentos que aparecem na bibliografia foram modificados ou atualizados como resultado do processo de implementação da conceptualização do modelo económico e social de desenvolvimento socialista cubano aprovado no 8º Congresso do Partido Comunista de Cuba.

- Resolución 256/2020 MFP: Fichero descentralizado de certificación de precios por grosso para cada producto comercializado.

- Resolución 311/2020 MFP: Centralización da aprobación dos preços e tarifas máximas por grosso para as vendas internas à economia das nomenclaturas de produtos e serviços no Ministério das Finanças e Preços".
- Resolución 324/2020 MFP: "Tratamento a ser aplicado pelas entidades aos preços por grosso descentralizados em pesos cubanos nos primeiros 6 meses após o decreto da ordem monetária".
- Resolución 317/2020 MFP: "Tarifas máximas em Pesos Cubanos (CUP) para o serviço de transporte.

Auditoria de donativos e instrumentos financeiros e de transferência de risco para ajuda em catástrofes naturais no México

Resumo: A auditoria das doações e dos instrumentos financeiros e de transferência de riscos para catástrofes naturais mostrou que ao Estado mexicano faltava uma estratégia clara para lidar com as contingências decorrentes de catástrofes naturais. Embora possamos aceitar que não é possível prevenir e, portanto, gerar estratégias para saber quando e em que medida a sociedade e as suas infraestruturas produtivas podem ser afetadas, também é verdade que o nosso país, devido à sua localização geográfica, está constantemente exposto a diferentes fenómenos que podem ser potencialmente devastadores, pelo que seria necessário ter estratégias eficazes e oportunas para lidar com tais situações.

Este artigo explica como, após os terremotos que ocorreram no país em 2017, o Gabinete Superior de Auditoria da Federação tomou a decisão de criar um ciclo de auditorias que visava da Federação tomou a decisão de criar um ciclo de auditorias que procurou determinar o grau de preparação do Estado para mitigar os efeitos dos fenómenos naturais, tais como terremotos, inundações, secas, etc. Neste sentido, os resultados mostraram que o país não está preparado, que seus

Autora:
Norma Laura Espejel Romero
EFS México



instrumentos financeiros são de acesso aos recursos e para evitar que estes sejam utilizados para outros fins que não o de conter a tragédia das catástrofes naturais.

Palavras-chave: Catástrofe doação, fenómenos naturais, instrumentos financeiros e de transferência de riscos, terremotos.

Em jeito de introdução

Devido à sua localização geográfica, o México enfrenta frequentemente vários fenómenos naturais, tais como furacões, terremotos, chuvas, secas e incêndios, cuja intensidade e duração podem causar desastres¹ que representam um perigo para a vida humana, para a atividade produtiva das regiões e para a organização social.^{2 3}

Em setembro de 2017, o evento de grande magnitude mais recente ocorreu no dia 7, quando um terremoto de magnitude 8,2 na escala de Richter causou danos em casas e infraestruturas públicas do país.

- 1 Uma catástrofe é um fenómeno natural ou provocado pelo homem, constituído como uma ameaça a uma comunidade que causa sérios danos humanos, infra-estruturas (tais como escolas, hospitais, habitação e propriedade cívica), danos e perdas económicas e ambientais (tais como danos a fontes naturais de subsistência), que excedem a capacidade de resposta e recuperação.
- 2 No período de 2000 a 2018, as catástrofes naturais no México causaram uma média anual de 190 mortes e um custo de 2.357,0 milhões de dólares, afectando principalmente a população vulnerável, uma vez que 48,8% dos municípios declarados tinham elevados níveis de marginalização. Ministério da Segurança e Protecção do Cidadão, Catástrofes no México: impacto social e económico.
- 3 89.9 milhões de pessoas continuam a ser vulneráveis a novos riscos e perdas relacionadas que os perigos naturais podem causar. Ministério da Segurança e Protecção do Cidadão, Catástrofes no México: impacto social e económico.

O custo da reconstrução no México para estes terremotos foi estimado em 48.000,0 milhões de pesos, segundo o Governo Federal, 12 dias depois, no dia 19, outro terremoto de magnitude 7,1 atingiu casas na Cidade do México, Estado do México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala e, novamente, Chiapas e Oaxaca.

Estes fenómenos demonstraram a importância de dispor de instrumentos financeiros e de transferência de riscos para prevenir ou reagir à ocorrência de catástrofes naturais: o Fundo de Prevenção de Catástrofes Naturais (FOPREDEN), o Fundo de Catástrofes Naturais (FONDEN), a Obrigação Catástrofe e o Seguro. Do mesmo modo, as doações derivadas de contribuições voluntárias de indivíduos e empresas nacionais e internacionais eram essenciais e complementares.

Efeitos dos terremotos de 7 e 19 de setembro de 2019

Para compreender os efeitos do terremoto de 7 de setembro de 2017, só para o sector da habitação, o Governo mexicano (DOF, 2017a)⁴ encarregou o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (SEDATU) (DOF, 2017b)⁵

para realizar um censo que determinará o balanço oficial dos danos causados pelo terremoto, a fim de identificar imediatamente as casas danificadas, de modo a que "nenhum outro organismo além da SEDATU tenha sido autorizado a tratar de números preliminares para os trabalhos realizados pelas brigadas" (SEDATU, 2017). Após o terremoto de 19 de setembro, SEDATU complementou a estratégia de recolha de informação com casas localizadas nos estados da Cidade do México, Estado do México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala e, mais uma vez, Chiapas e Oaxaca, que tinham sofrido danos.

No entanto, a estratégia não teve os resultados esperados porque a SEDATU não tinha a capacidade operacional necessária para responder à emergência em termos de recolha de informações, uma vez que a magnitude dos danos a esmagou. Como resultado, o governo mexicano não conhecia o equilíbrio oficial dos danos causados pelos terremotos, uma vez que não tinha compilado um censo e um censo suficiente e fiável para programar e dar prioridade ao apoio à reconstrução e reabilitação das casas da população afetada pelos terremotos de 7 e 19 de setembro de 2017 (ASF, 2018a).⁶

4 Acordo pelo qual várias ações são instruídas aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e às empresas produtivas do Estado, para atender às zonas afetadas pelo terremoto de 7 de setembro de 2017, Diario Oficial de la Federación, 12 de setembro de 2017.

5 De acordo com a Lei Orgânica da Administração Pública Federal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano é responsável pela elaboração e condução das políticas de habitação, ordenamento do território, desenvolvimento agrário e urbano do país.

6 SEDATU não recolheu informações em 343 municípios com declarações de catástrofes naturais e emergências extraordinárias, 47,6% dos 720 municípios com declarações, e nos municípios inquiridos obteve informações sobre 3,7% das habitações (172.026 das 4.654.095 habitações existentes) e 4,2% da população (742.182 dos 17.817.859 habitantes). 5% dos 377 municípios inquiridos; mostrou que validou 75.945 casas afetadas, das quais 26.963 apresentaram danos reconhecidos como estruturais, sem que este tipo de danos correspondesse aos definidos no regulamento; além disso, as 75.945 casas não coincidem com as 172.026 casas afetadas que a SEDATU integrou como diagnóstico definitivo de danos e que alegou ter entregue ao BANSEFI; as suas bases de dados chamadas "recenseamento e registo" apresentavam campos com dados duplicados que não foram esclarecidos, e para as 172.026 habitações que se sabe terem sido afetadas, programou 73.9% do apoio (127,094), sem demonstrar a prioridade do apoio.

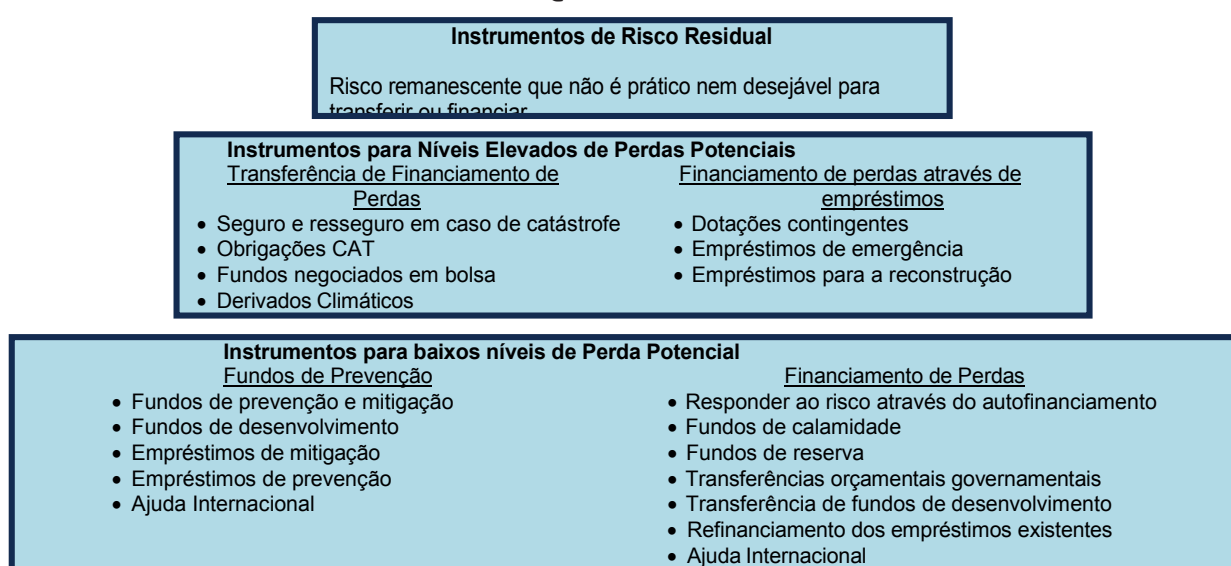
Isto levou a uma pergunta: quais eram as atividades para responder à emergência e para a reconstrução derivada dos terremotos? De uma forma simples, ninguém podia saber, mas esta pergunta interessava ao Gabinete Superior de Auditoria Federal (ASF) que decidiu implementar um ciclo de auditorias relacionadas com as doações e os instrumentos financeiros e de transferência de risco que foram

utilizados para responder à emergência e para a reconstrução derivada dos terremotos.

Dimensões dos instrumentos financeiros e transferência de riscos

Os Instrumentos de Gestão e Transferência de Riscos, que são utilizados a nível internacional, são apresentados no esquema seguinte:

ESQUEMA No 1



Fonte: Stuart Miller, Keipi Kari, (2006)

A nível nacional, de acordo com a Lei Geral de Proteção Civil, o Estado mexicano deve promover a incorporação da Gestão Integrada de Riscos (GIR), (DOF, 2012)⁷ para estabelecer estratégias e políticas que impeçam a construção de riscos futuros e a implementação de ações de intervenção, a fim de reduzir os riscos existentes, para os quais é necessário alocar

recursos para o funcionamento e funcionamento óptimos dos Instrumentos Financeiros para a Gestão de Riscos, nomeadamente, para fazer face às contingências decorrentes dos sismos de 2017, o México dispunha de quatro instrumentos financeiros para a gestão e transferência de riscos: Fundo de Prevenção de Catástrofes Naturais (FOPREDEN),⁸ Fundo de Catástrofes

7 A Gestão Integrada de Riscos (IRM) é definida como o conjunto de ações destinadas à identificação, análise, avaliação, controlo e redução dos riscos, considerando-os pela sua origem multifatorial e num processo permanente de construção que envolve os três níveis de governo, bem como os sectores da sociedade, o que facilita a implementação de ações destinadas à criação e implementação de políticas, estratégias e procedimentos públicos integrados para a realização de diretrizes de desenvolvimento sustentável que combatam as causas estruturais das catástrofes e reforcem a resiliência ou as capacidades de resistência da sociedade.

8 O seu objetivo era assegurar a disponibilidade financeira após a ocorrência de uma catástrofe natural e assim financiar a reconstrução ou restituição das infraestruturas públicas federais e estatais afetadas, sem comprometer o orçamento existente ou o cumprimento das metas e objetivos dos programas públicos aprovados.

Naturales (FOPREDEN),⁹ Fundo para Catástrofes Naturais (FONDEN),¹⁰ Seguros Bono e Catastrophic,¹¹ os quais se destinavam a promover e apoiar a implementação de ações destinadas a lidar com os danos causados por catástrofes naturais.

Auditoria de donativos e instrumentos financeiros e de transferência de risco

A auditoria de doações e instrumentos financeiros e de transferência de riscos se baseou nas ISSAIs 5510 "Audit of Disaster Risk Reduction" e 5520 "Audit of Disaster Relief" e incluiu a análise de dois anos fiscais de 2018¹² e 2019,¹³ de acordo com os poderes conferidos à PSA.

Doações para a reconstrução ou reabilitação dos danos causados pelos terremotos de 2017¹⁴

A auditoria das doações não incluiu recursos privados, uma vez que a ASF apenas tem poderes para rever recursos públicos.¹⁵ Dadas as limitações, as auditorias concentraram-se nas acções dos organismos governamentais, em conformidade com as disposições da Lei Geral de Protecção Civil (Ley General de Protección Civil, LGPC).¹⁶

Os resultados das quatro auditorias mostraram que o Estado mexicano não garantiu que as doações fossem entregues em benefício da população afetada, uma vez que não tinha um

-
- 9 Um dos seus objetivos era contribuir para a redução, prevenção e controlo permanente e prioritário dos riscos e, com isso, reforçar as capacidades de resistência da sociedade para evitar ou reduzir os danos causados pela presença de catástrofes naturais.
 - 10 A importância da Obrigação Catastrófica era aumentar ou melhorar os recursos para fazer face aos efeitos causados às pessoas e bens por um fenómeno natural perturbador.
 - 11 O objetivo do seguro catastrófico era reforçar os recursos disponíveis para fenómenos naturais catastróficos. O seguro foi ativado quando o fundo fiduciário FONDEN foi afetado por danos em bens e infraestruturas devido à ocorrência de riscos tais como: comunicações e transportes, hidráulicos, físicos, educativos, desportivos, de saúde, urbanos, resíduos sólidos, navais, turismo, pesca e aquicultura, recursos florestais, habitação, etc. O seguro é um meio de proteção contra as consequências dos riscos, baseado na transferência dos riscos para uma seguradora que é responsável pela indemnização total ou parcial dos danos causados pela ocorrência de um evento previsto no contrato de seguro. De um ponto de vista de seguros, os riscos catastróficos caracterizam-se pela acumulação de sinistros, excepcionalidade, influência humana e complexidade da técnica de seguros.
 - 12 A ASF realizou as auditorias nos. 52-GB, 56-GB, 61-GB e 74-GB "Doações para a Reconstrução ou Reabilitação das Expectativas Causadas pelos Terramotos de 2017" ao Ministério das Finanças e do Crédito Público (SHCP), à Comissão Nacional de Bancos e Valores Mobiliários (CNBV), ao Serviço de Administração Fiscal (SAT) e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (SRE), respectivamente.
 - 13 A ASF realizou as auditorias nº 16-GB "Bono Catastrófico", à SHCP; 62-GB "Seguro Catastrófico", à Aseguradora Agropecuaria Mexicana, Sociedad Anónima (AGROASEMEX, S.A.); 25-GB e 81-GB "Bono Catastrófico", à Aseguradora Agropecuaria Mexicana, Sociedad Anónima (AGROASEMEX, S.A.); 25-GB e 81-GB "Fondo de Desastres Naturales", ao SHCP e à Secretaria de Segurança e Protecção da Cidade (SSPC); 29-GB e 82-GB "Fondo de Prevención de Desastres Naturales", ao SHCP e ao SSPC.
 - 14 Esta secção baseia-se nos relatórios de auditorias nos. 52-GB, 56-GB, 61-GB e 74-GB "Donativos para la Reconstrucción o Rehabilitación de las Afectaciones Provocadas por los Sismos de 2017" publicados pela ASF em: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/index.html#0>
 - 15 O Supremo Tribunal de Contas Federal só pode auditar operações que envolvam recursos públicos federais ou participações federais através de contratos, subsídios, transferências, doações, trusts, fundos, mandatos, parcerias público-privadas ou qualquer outra figura jurídica, e a concessão de garantias sobre empréstimos de estados e municípios, entre outras operações.
 - 16 O artigo 68 indica que as autoridades correspondentes estabelecerão as bases e diretrizes, em conformidade com as disposições desta Lei e do seu Regulamento, para emitir convites à apresentação de candidaturas, recepção, administração, controlo e distribuição de donativos feitos para fins altruístas para ajuda de emergência ou em caso de catástrofe.

mecanismo ágil, transparente e eficaz para a recepção, administração, controlo, distribuição e supervisão dos recursos doados foi também evidente. Da mesma forma, tornou-se evidente a falta de informação precisa que permitisse conhecer a utilização e o destino dos recursos doados, dado que falta uma regulamentação precisa, específica e abrangente que determine claramente o processo de administração e controlo das doações, o que implicou uma atenção deficiente à reconstrução dos bens afetados pelos terremotos de setembro de 2017.

A conclusão a que a ASF chegou levou à questão do que aconteceu aos recursos que tinham sido doados à Fideicomiso Fuerza México,¹⁷ um instrumento financeiro que administrava as doações feitas por organizações empresariais e particulares para colaborar na reconstrução resultante dos terremotos que ocorreram em setembro de 2017. Este fideicomiso, na literatura económica, seria considerado um híbrido, uma vez que não é de natureza inteiramente pública nem privada, uma vez que o fiduciário fazia parte da iniciativa do setor privado, liderada pelo Conselho de Coordenação Empresarial, o fiduciário era uma entidade pública, a Nacional Financiera (NAFIN), e seus objetivos também são de interesse público.

As respostas aparecem quando se leem os relatórios separadamente, e também revelam importantes deficiências:

Para o sector fiscal:¹⁸

- Os membros do Conselho Nacional de Proteção Civil - o SHCP, o SRE e a Coordenação Nacional de Proteção Civil - não estabeleceram as bases e diretrizes para a emissão de chamadas, recepção, administração, controlo e distribuição de recursos para fazer face aos efeitos, como estipulado no artigo 68 do LGPC; em vez disso, o SHCP emitiu o Comunicado 185 para facilitar o funcionamento do fundo fiduciário "Fuerza México", para canalizar as contribuições para os terremotos, sem que esta decisão fosse justificada, fundamentada e motivada.

A coordenação entre o SHCP e as agências federais era desconhecida, apesar de o Comunicado 185 de 21 de setembro de 2017 afirmar que o fundo fiduciário trabalharia em coordenação com as agências federais a fim de concentrar a ajuda e assegurar que esta fosse canalizada de forma rápida, eficiente e transparente, para além das ações de reconstrução levadas a cabo pelo Governo da República. No que respeita à transparência, a utilização de donativos não foi relatada na plataforma "Fuerza México", apesar de terem sido considerados informação estratégica, e as informações disponíveis naquela plataforma não continham dados atualizados ou

17 O Fideicomiso Fuerza México foi criado como um instrumento de coordenação entre o sector privado e o Governo Federal para juntar esforços e angariar fundos para apoiar as áreas afetadas. O Ministério das Finanças e do Crédito Público foi responsável por regular, coordenar e fazer doações transparentes para fazer face aos efeitos dos sismos de 2017 em benefício da população afetada, em conformidade com a

18 Lei de Proteção Civil e os seus regulamentos internos, bem como a Plataforma da Força do México.

datas de atualização ou corte e, portanto, eram inconsistentes entre suas várias seções.

Na banca e valores mobiliários:¹⁹

- Houve limitações regulatórias que permitiram à Comissão Nacional de Bancos e Valores Mobiliários (CNBV) regular e supervisionar os fideicomissos nos quais, pelo menos, o fideicomissário ou o depositário eram entidades públicas ou cujos propósitos serviam a necessidades sociais ou de interesse público, como no caso do fundo "Fuerza México", devido à falta de uma estrutura legal que estabelecesse essa obrigação.

Na banca e valores mobiliários:²⁰

- De acordo com a informação publicamente disponível do Serviço de Administração Fiscal (SAT), a 29 de maio de 2019, 5.083,0 milhões de pesos (mdp) foram entregues a doadores autorizados; contudo, o montante correspondente ao fundo fiduciário "Fuerza México" e a repartição dos efeitos fiscais das deduções aplicáveis não foram especificados. Apenas 48,4% (2.460,0 milhões de pesos de 5.083,0 milhões de pesos) foram reportados como deduções fiscais, milhões de pesos) foram relatados como distribuídos entre os estados afetados pelos terremotos.

Para doações internacionais:

- O Ministério dos Negócios Estrangeiros (SRE)²¹ / não os registou, apesar de a Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento estabelecer que o Registo Nacional de Cooperação Internacional (RENCID) deve registar os montantes, modalidades e exercício dos recursos financeiros, doações e contribuições em espécie de governos estrangeiros e organizações internacionais, pelo que não conhecia o montante total das doações e contribuições, ou o exercício dos recursos financeiros.

Contudo, a ASF identificou doações: em espécie, de 12.267 unidades, 197,8 toneladas e 31.467,5 quilos; em apoio técnico, de 525 pessoas pertencentes a grupos de busca, salvamento, estruturalista, cuidados de emergência e médicos, bem como 20 unidades caninas; e em dinheiro, de 3.234.169,5 dólares americanos, 48.494,0 euros, 20,16 milhões de pesos mexicanos e 600.000,0 dólares canadenses, sem que estes dados tenham sido suportados pela RENCID.

Instrumentos financeiros e de transferência de risco²²

No México existem quatro instrumentos recursos financeiros para a gestão

19 Conforme al artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ésta tiene por objeto regular y supervisar a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano (entre ellas, la banca de desarrollo y los fideicomisos).

20 Al Servicio de Administración Tributaria le correspondía tramitar las solicitudes de autorización de las personas morales para ser donatarias autorizadas para recibir donativos deducibles de impuestos, publicar los montos, su uso y destino de los donativos.

21 A la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo establecido en la Ley General de Protección Civil y a su Reglamento, le correspondió regular, coordinar, gestionar y registrar los donativos provenientes del exterior.

22 Este apartado se realizó con base en los informes de las auditorías núm. 29-GB y 82-GB "Fondo de Prevención de Desastres Naturales", 25-GB y 81-GB "Fondo de Desastres Naturales"; 16-GB "Bono Catastrófico" y 62-GB "Seguro Catastrófico" publicados por la ASF en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/index.html#0>

integrada do risco de catástrofes:

- Instrumentos para Níveis de Perda Baixa Potencial:
 - a) Fundo de Prevenção de Catástrofes Naturais (FOPREDEN);
 - b) Fundo para Catástrofes Naturais (FONDEN),
- Instrumentos para Níveis Elevados de Perdas Potenciais
 - c) Bônus Catastrófico; e
 - d) Seguro Catastrófico.

A auditoria dos quatro instrumentos financeiros de gestão integrada do risco de catástrofes foi alinhada com as fases de preparação e reconstrução do Ciclo de Gestão de Catástrofes definido no ISSAI 5520 "Audit of Disaster Relief", que define as atividades para preparar as comunidades para catástrofes, mitigar o seu impacto, restaurar as condições de vida e o funcionamento da economia local, e reduzir a vulnerabilidade ou exposição da população a fenómenos naturais.

Fundo de Prevenção de Catástrofes Naturais

A FOPREDEN teve uma afetação atempada de recursos para o cumprimento dos seus objetivos, devido ao facto de o fiduciário não constituir subcontas e reservas financeiras específicas. Entre 2017 e 2019, 21 projetos de prevenção foram autorizados a ser financiados a partir dos recursos do fundo; 3 projetos de prevenção que estavam em carteira desde 2012, 2014 e 2015, solicitados por Sinaloa, Chiapas e Cidade do México (14,3%), num montante de 126.960,0

mil pesos; 5 projetos de Prevenção Estratégica solicitados pelo CNPC (23,8%), para 689.552,0 mil pesos e 13 da subconta Investigação, 61,9% do total autorizado para um montante de 40.228,0 mil pesos. No entanto, não havia certeza do progresso físico-financeiro dos 21 projetos, embora, de acordo com as auditorias realizadas, os resultados dos projetos possam ser visíveis até 6 ou 7 anos após o pedido de recursos, o que limita o fundo a ser o meio mais eficaz e eficiente.

Além disso, 10 (47,6%) dos 21 projetos foram cancelados, resultando num desconhecimento das ações destinadas à redução, previsão e controlo permanente dos riscos que pretendiam evitar, apesar de terem adoptado voluntariamente, em 2015, o Quadro Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030, pelo que é necessário implementar propostas para modificar os regulamentos e incentivar a participação das entidades federais e do sector privado.

Fondo de Desastres Naturales

O quadro regulamentar da FONDEN carecia de processos para quantificar, avaliar e supervisionar a contribuição dos recursos concedidos para a reconstrução ou restituição de bens afetados por fenómenos naturais. Também não foram determinadas medidas para melhorar o cumprimento dos objetivos da FONDEN, ou critérios e regulamentos normativos para uma regulamentação adequada e eficaz do fundo.

Em relação à gestão do acesso aos recursos do fundo, não havia mecanismos ou critérios disponíveis

para verificar que os pedidos de acesso aos recursos não duplicaram ações de reparação de danos não relacionados com o fenômeno natural em questão, e que a infraestrutura a apoiar não foi objeto de apoio anterior. Também não foi provado que o pedido global de recursos foi preparado e apresentado, identificando o parecer sobre se os pedidos recebidos estavam em conformidade com as regras e orientações da FONDEN, ou porque apenas 308.611,3 milhões de pesos dos 3.538.412,5 milhões de pesos pedidos foram autorizados para a reparação dos bens afetados, embora o Fundo Fiduciário FONDEN 2003 tivesse os recursos necessários para cobrir as necessidades.²³

Quanto à contribuição para a reconstrução ou restituição dos bens afetados pela ocorrência de fenômenos naturais, não foi demonstrado que os bens afetados recuperaram as condições de funcionamento semelhantes que prevaleciam antes da catástrofe, uma vez que foi argumentado que lhe "faltam as atribuições e capacidades em termos de recursos técnicos e humanos para verificar se as condições existentes antes da catástrofe são restabelecidas". Foi também argumentado que a informação contida nos relatórios trimestrais não era fiável, uma vez que não demonstrou que tinha implementado mecanismos, critérios e procedimentos para verificar a recuperação de condições semelhantes que prevaleciam antes do fenômeno natural em cada um dos bens afetados, nem que os trabalhos de reconstrução ou restituição incluíam medidas de

mitigação de danos futuros e, assim, reduzir o vulnerabilidade da população a riscos futuros.

Em relação ao custo-benefício da reconstrução ou restituição dos bens afetados pela ocorrência de fenômenos naturais, verificou-se que dos 26 fenômenos naturais com declarações de catástrofe em 2019, foram determinados danos de 4.827.059,7 milhões de pesos, dos quais apenas 308.611,3 milhões de pesos foram autorizados dos 3.538.412 milhões de pesos. 5 milhões de pesos solicitados por 14 Estados para a atenção dos ativos afetados, para a atenção de 15 dos 26 eventos (57,8%), pelo que o benefício obtido pelos Estados afetados foi limitado, sem que a SSPC acreditasse as causas e critérios para esta decisão, uma vez que o saldo final do Fundo Fiduciário FONDEN 2003 variou entre 9.860.450,6 milhões de pesos e 9.572.335,1 milhões de pesos.²⁴

Bónus catastrófico

A contratação da obrigação catastrófica, um instrumento de risco que proporcionava a cobertura dos ativos do fundo fiduciário "Fondo de Desastres Naturales", foi relevante porque os recursos da FONDEN eram insuficientes para fazer face a emergências; contudo, as propostas e a contratação da obrigação catastrófica apresentavam deficiências, uma vez que não garantiam continuamente a proteção financeira da FONDEN por falta de cobertura contra fenômenos hidrometeorológicos, o que impossibilitava a corroboração da

23 No resultado número 4 "Relatórios sobre a utilização e destino dos recursos FONDEN" foi identificado o montante autorizado de 308.611,3 mil pesos e no resultado número 6 "Custo-benefício da reconstrução ou restituição de bens afetados pela ocorrência de fenômenos naturais" foi determinado o saldo final desse ano do fideicomiso, com base na Conta Pública de 2019.

24 O incumprimento, observação e recomendação de gestão deficiente dos recursos está localizado no resultado número 3 "Gestão do acesso aos recursos FONDEN".

validade, do montante segurado, das áreas de cobertura e do parâmetros de ativação autorizados pelo Comité Técnico.

Quanto à contribuição para a proteção financeira dos ativos da FONDEN, através das obrigações catastróficas em vigor no período 2009-2020, embora a sua cobertura tenha permitido a sua proteção quando foi ativada, só interveio em 1 terramoto em 2017 e 1 furacão em 2015, para o qual 4.126.477. Contudo, os registos oficiais dos terremotos e furacões ocorridos em território mexicano no período 2006-2020 mostram que os parâmetros estabelecidos nos títulos contratados não estiveram de acordo com as características destes acontecimentos.

Seguro Catastrófico

AGROASEMEX, S.A. administrou o seguro catastrófico FONDEN, que cobria os danos de riscos catastróficos para proteger 16 tipos de infraestruturas federais (habitação, estradas, educação, eletricidade, água, militar, naval, pesca, saúde, eliminação de resíduos sólidos, turismo, monumentos urbanos, arqueológicos, artísticos e históricos, zonas costeiras, áreas naturais protegidas e florestas). Além disso, AGROASEMEX, S.A. transferiu 100,0% do risco assumido pela operação do Seguro Federal FONDEN (mais conhecido como Seguro Catastrófico) para o mercado internacional.

O custo da operação de seguros de 2011 a 2019 ascendeu a 9.817.558,3 mil pesos, 1.090.839,9 mil pesos em média para cada termo, portanto, AGROASEMEX, S.A., comprometeu-se a

fornecer uma cobertura de até 45.300.000,0 mil pesos, se interviesse em todos os períodos, uma média de 5.033.333,0 mil pesos para cada cobertura.

A partir de 2019, a administração de seguros catastróficos por AGROASEMEX, S.A., permitiu ao Governo Federal ter um instrumento de transferência de risco que pagaria uma cobertura de até 5.000.000,0 mil pesos derivados das consequências adversas das catástrofes naturais, protegendo assim o Fundo Fiduciário da FONDEN para a sua proteção financeira no que diz respeito às perdas totais reclamadas pela FONDEN entre 2011 e 2018, desde os 4.070.430. 4 mil pesos recebidos da ativação do seguro seriam suficientes para cobrir o custo do prémio para 2017-2018, que foi de 892.764,7 mil pesos, para 2018-2019 de 1.054.440,0 mil pesos e para 2019-2020 de 1.087.500,0 mil pesos, deixando um montante de 1.035.725,7 mil pesos disponíveis para uma nova renovação do seguro.

Conclusões

Apesar da vulnerabilidade do México a furacões, terremotos, chuvas, secas e incêndios, cuja intensidade e duração podem causar desastres, o Executivo Federal decidiu eliminar os instrumentos financeiros e de gestão de risco à disposição do Estado mexicano até 2020.

Seria de esperar que, com o desaparecimento destes instrumentos, os organismos competentes que doravante serão responsáveis pelos recursos que foram desembolsados através do fundo, bem como o Comité

será igualmente solicitado a estabelecer os prazos e procedimentos, com o objetivo de rever os regulamentos que regem o acesso aos recursos dos fundos, a fim de alcançar um melhor cumprimento dos objetivos dos fideicomissos ou números determinados para fazer face aos danos, no que respeita à contribuição dos recursos destinados a atender aos danos causados por um fenómeno natural, a fim de avaliar, conhecer e informar sobre a contribuição dos recursos concedidos para a reconstrução ou restituição dos bens afetados por fenómenos naturais e que estes recuperem as condições anteriores à sua ocorrência.

Bibliografia

- ASF, (2018a), "Auditoría núm. 1678-DE, Censo y Padrón de Beneficiarios de los Daños Provocados por los Sismos de septiembre de 2017", Auditoría Superior de la Federación, México.
- DOF, (2012), "Ley General de Protección Civil", Diario Oficial de la Federación, México.
- DOF, (2017a), "Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017", Diario Oficial de la Federación, México.
- DOF, (2017b), "Ley Organiza de la Administración Pública Federal, Gobierno Federal", Diario Oficial de la Federación, México.
- SEDATU, (2017), "Boletín 221 del 14 de septiembre de 2017", Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, México.
- Stuart Miller, Keipi Kari, (2006), "Estrategias e instrumentos financieros para la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Avaliar o desempenho das políticas públicas: salvaguarda dos direitos humanos e das mulheres

Resumo: Na sequência da análise de três avaliações de desempenho das políticas públicas sobre igualdade, não discriminação e acesso das mulheres a uma vida livre de violência, verificou-se que, para ativar o mecanismo de melhoria contínua, é necessário comunicar os produtos de auditoria e, assim, alcançar o objetivo de contribuir para as políticas públicas e salvaguardar os direitos humanos dos cidadãos.

Palavras-chave: fiscalización, evaluaciones de desempeño, políticas públicas, derechos humanos, género, discriminación.

Direitos Humanos na Vigilância

Os direitos humanos são a base mínima para uma vida digna; o controlo do seu cumprimento é uma tarefa de corresponsabilidade entre as esferas pública e privada, que requer necessariamente a colaboração das instituições governamentais e da sociedade civil. Da perspectiva das Nações Unidas (ONU), "Os direitos humanos são um tema transversal [...] nas áreas-chave do desenvolvimento, da assistência humanitária, da paz e da segurança, bem como dos assuntos económicos e sociais. (ONU: n.d.).

Como já foi observado em outras pesquisas, há evidência de um

Autora:
Claudia Sofía Corichi García
EFS México



paradoxo anticorrupção, ou seja, que embora aspire ao desenvolvimento e ao bem-estar humano, a corrupção é um obstáculo importante à geração de políticas públicas eficazes para a combater e influenciar os fenómenos de desigualdade, pobreza e marginalização, bem como para lhe pôr fim. (Corichi García: 2018, 216) A corrupção afeta a humanidade e alarga as desigualdades, ao mesmo tempo que viola principalmente os direitos humanos dos mais necessitados. É por esta razão que as tarefas de supervisão têm uma dimensão de direitos humanos.

Num exercício comparativo de índices¹ internacionais sobre a força institucional das Instituições Superiores de Auditoria (ISC), percepção da corrupção, controlo da corrupção, impunidade, qualidade da democracia, liberdade económica, desenvolvimento humano e desigualdade de género, foi demonstrado que existe uma relação negativa entre o nível de corrupção e os traços que medem, tais como crescimento económico, desenvolvimento e liberdades da população, bem como uma relação positiva entre o grau de força institucional das ISC e o acesso aos direitos (Corichi García: 2020, 74-76). Por outras palavras, a corrupção afeta o acesso e o exercício dos direitos humanos, e tanto a responsabilização

1 Para mais informações sobre o assunto, ver Quadro 4 e o anexo estatístico do artigo "Rendición de cuentas, fiscalización superior y derechos fundamentales" de Claudia Sofía Corichi García disponível em https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/05/INAP-RAP_153-2020_compressed.pdf.

como contribuir para a salvaguarda destes. Pode inferir-se que, de facto, as sociedades que fizeram progressos na abordagem de situações de desigualdade com maior impacto nas mulheres e que procuram incluí-las em posições de decisão no governo tendem a ser menos corruptas e mais democráticas.

É importante considerar que a INTOSAI-P 12 coloca os cidadãos no centro e afirma que as ISC, desde que sejam independentes, eficazes e credíveis, têm um papel importante a desempenhar para fazer a diferença para a sociedade, dado o impacto positivo que a auditoria gera na confiança nas instituições, bem como no reforço de um sistema democrático (INTOSAI: 2019, 5). Tais efeitos são indispensáveis para a governação e o empoderamento da sociedade. Refletir sobre eles e construir abordagens que tenham um impacto concreto na vida das pessoas e das sociedades é fundamental para o desenvolvimento das ISC e das democracias.

As políticas públicas são intervenções governamentais concebidas para resolver problemas sociais específicos e satisfazer as necessidades da população, como Luis F. Aguilar indica, é uma atitude do governo captar a singularidade dos problemas e conceber opções de ação ajustadas e peculiares (Aguilar: 1992, 32). Portanto, a avaliação do desempenho das políticas públicas estabelece um roteiro para ter impacto na realidade. Isto inclui combater a desigualdade, a discriminação, a violência, entre outros fenómenos. A responsabilização contribui para resolver os problemas que restringem o pleno exercício dos direitos, tais como a liberdade, o desenvolvimento e a igualdade.

Fortalece a democracia e aspira a construir uma sociedade livre de corrupção e impunidade, entre outras virtudes.

Contudo, existe um passo intermédio entre a auditoria e a melhoria das políticas públicas, regulamentos, programação e orçamentação dos recursos federais: comunicar adequadamente os resultados, sugestões e recomendações aos atores interessados e especializados, legisladores, bem como às entidades auditadas. A promoção de produtos de auditoria é fundamental para ativar o mecanismo de melhoria contínua do exercício orçamental e os efeitos das políticas públicas. Vale a pena refletir sobre os desafios que as ISC devem enfrentar e até onde devem agir, de acordo com o seu mandato e em conformidade com os princípios da auditoria internacional, a fim de ter um impacto decisivo na realidade social do povo.

David Colmenares Páramo, o Auditor Supremo Federal, salienta que "ao exercer corretamente as nossas atribuições e poderes, contribuimos para a prevenção, detecção, sanção e eventual erradicação da corrupção e beneficiamos o pleno gozo e exercício dos direitos humanos. A responsabilização é uma componente fundamental do respeito pelos direitos humanos e da luta contra a corrupção, sendo, por conseguinte, um princípio fundamental do Estado de direito e da democracia. (Colmenares: 2021) No mesmo sentido, como salientam Patricia Gálvez e María Eugenia Rojas no seu artigo "Corrupção como violação dos direitos humanos das mulheres", publicado pela Rede Latino-Americana e Caribenha (Red Latinoamérica y de

Caraíbas para a Democracia (REDLAD), "o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas (ACDH) observou que as práticas corruptas têm um impacto direto nas pessoas à medida que os fundos de desenvolvimento são desviados e, portanto, envolvem uma reafetação de recursos que pode interferir com o respeito pelos direitos humanos, especialmente para as pessoas mais vulneráveis" (REDLAD: 2019).

Assim, as ISC favorecem a utilização adequada dos recursos e a melhoria da gestão pública, uma vez que a auditoria reforça: instituições (eliminação de espaços discricionários), responsabilidade e transparência das atividades públicas. Desta forma, no México, a ASF contribui para as autoridades das três ordens e níveis de governo, bem como de organismos autónomos, que exercem parte do tesouro federal e abordam um problema público, como a desigualdade, a discriminação e a violência de género, tendo um estímulo adicional para o cumprimento das obrigações conferidas pelo mandato no artigo 1 da Constituição sobre direitos humanos.²

Metodologia

Tal como afirmado nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI), as auditorias criam incentivos à mudança, fornecendo conhecimentos, análises

abrangentes e recomendações (ISSAI 100: 2019, 11), particularmente auditorias de desempenho, entre outros objetivos, concentram-se em áreas onde pode acrescentar valor aos cidadãos, e onde tem o maior potencial de melhoria. Fornece incentivos construtivos para que as partes responsáveis tomem medidas adequadas (ISSAI 300: 2019, 10).

Este artigo apresenta um exercício analítico com o objetivo de encontrar indicações sobre o impacto dos produtos de auditoria, especificamente avaliações de desempenho das políticas públicas, na realidade social das pessoas. Foi feito um estudo das iniciativas registadas na Câmara dos Deputados³ no período subsequente à publicação da Avaliação da Política Pública de Igualdade de Género 1587-DS; da Avaliação da Política de Combate à Discriminação 1571-GB; e da Avaliação da Política de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência 1369-GB, e estas foram contrastadas com as sugestões e recomendações emitidas pela ASF.

Aspectos das avaliações de desempenho

As auditorias de resultados são um elemento cada vez mais importante da auditoria suprema porque se concentram na revisão do cumprimento dos objetivos quantitativos e qualitativos do programa e na avaliação das políticas públicas. Na PSA, são revisões objetivas e também fornecem informações,

2 O artigo 1º da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos estabelece que "...todas as pessoas gozarão dos direitos humanos reconhecidos na presente Constituição e nos tratados internacionais de que o Estado mexicano é parte...". Para mais informações, ver http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf (versão atualizada a 28 de maio de 2021).

3 Consultado na Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados a 26 de agosto de 2021 (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

análises e perspectivas sobre as atividades governamentais a fim de minimizar os custos, obter o máximo benefício dos inputs disponíveis, alcançar os resultados esperados e verificar o impacto social e económico para os cidadãos.

As avaliações das políticas públicas envolvem uma avaliação objetiva do impacto dos programas, projetos, políticas e ações governamentais, no contexto dos objetivos estabelecidos nos regulamentos aplicáveis e nos documentos de planejamento nacionais e setoriais. (ASF: n.d.) É importante notar que abrangem os resultados das atividades governamentais, mas alargam tanto o âmbito temporal como administrativo, uma vez que não se limitam a uma conta pública específica. Este âmbito temporal permite uma revisão aprofundada dos elementos de concepção, regulamentos, programação e orçamentação, bem como a implementação, avaliação e responsabilização. Como valor acrescentado, permitem a identificação das políticas públicas que, ao proporcionar benefícios sociais concretos, merecem uma continuidade para além do ciclo político. De acordo com Jarquin, Molina e Roseth (2018), a Auditoría Superior de la Federación (ASF) do México e o Tribunal de Cuentas de la Unión do Brasil têm a maior experiência na prática de auditorias de desempenho na região, mas apenas as ISC do México e Costa Rica fornecem informações sobre os benefícios sociais deste tipo de auditoria. O objetivo deste tipo de auditorias e avaliações é também aumentar a eficiência administrativa e melhorar os serviços

públicos (OCDE: 2017).

Para efeitos deste estudo, e dada a relevância dos direitos das mulheres no domínio dos direitos humanos e no contexto actual, foram destacadas as seguintes avaliações de desempenho:

Avaliação da Política Pública para a Igualdade de Género 2007-2017. 1587-DS

A igualdade é um direito humano consagrado na 4ª Constituição que procura garantir a igualdade de acesso à utilização, controlo e benefício de bens, serviços e recursos da sociedade, bem como a tomada de decisões em todas as esferas. Como resultado, e dado que a desigualdade no México é um problema social específico, foi feito um trabalho para estabelecer o Programa Nacional da Mulher, que levou à criação do Instituto Nacional da Mulher (INMUJERES) para conduzir políticas públicas nesta área e o Programa Nacional para a Igualdade de Oportunidades e Não Discriminação contra a Mulher (PROIGUALDAD), que levou à promulgação da Lei Geral para a Igualdade entre Mulheres e Homens (LGIMH), que entrou em vigor em 2007.

O Gabinete Superior de Auditoria da Federação avaliou a política pública em matéria de igualdade de género com o objetivo de diagnosticar a situação da política pública desde a sua concepção regulamentar, programática, orçamental e de processos, até à sua implementação e resultados, a fim de determinar a relevância na abordagem do problema público.

Avaliação 1587-DS "Public Policy on Gender Equality". https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1587_a.pdf	
Período de avaliação	2007 a 2017
Entregue a	Conta Pública 2018 (publicada em Fevereiro de 2019), ASF México
Entidades auditadas	INMUJERES, SHCP e CNDH
Regulamentos relacionados	Lei Geral para a Igualdade entre Mulheres e Homens.
Descobertas	Existe uma desarticulação entre a LGIMH, uma vez que esta não estabelece mecanismos básicos tais como a monitorização e avaliação da política nacional de igualdade e existem inconsistências na concepção regulamentar e institucional, e imprecisões programáticas, orçamentais, de avaliação, coordenação, condução, funcionamento, monitorização, promoção e proteção.
Recomendações	32 recomendações, 1 à Câmara dos Deputados, 2 ao Executivo, 20 ao INMUJERES, 9 ao CNDH e 4 ao SHCP.

Preparado pelos autores com informações da Avaliação 1571-GB " Política Pública para el combate a la Discriminación", Auditoría Superior de la Federación, México 2019.

Das 21 iniciativas apresentadas na LXIV Legislatura (2018-2021) à Lei Geral para a Igualdade entre Mulheres e Homens, apenas 1 foi aprovada, foi entregue ao Senado e está pendente de análise e, se necessário, aprovação, e não está relacionada com as recomendações da Avaliação.

Avaliação da Política de Combate à Discriminação 2003-2018. 1571-GB

No México, o quadro normativo contra a discriminação foi integrado até 2001 com a reforma do artigo 1º da Constituição, no qual a discriminação era proibida, e neste sentido foi reconhecido o direito à igualdade, definindo a discriminação como "qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada na origem étnica ou nacional, sexo, idade, pequena dimensão, deficiência, condição social ou económica, condições de saúde...", gravidez, língua, religião, opiniões,

preferências sexuais, estado civil ou qualquer outro, que tenha o efeito de impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e a igualdade real de oportunidades para as pessoas, Foi com a reforma da Lei Federal para Prevenir e Erradicar a Discriminação (LFPED) que o quadro operacional foi reforçado para que a Comissão Nacional para Prevenir e Erradicar a Discriminação (CONAPRED) fosse o órgão dirigente responsável pela elaboração do programa de prevenção da discriminação.

A ASF avaliou 15 anos de concepção da política antidiscriminação, começando com a publicação da LFPED. Na sua opinião, a política pública de combate à discriminação foi limitada na sua contribuição para a resolução do problema público, uma vez que persistiram práticas discriminatórias no país, o que perpetuou a desigualdade de tratamento e o acesso das populações

às oportunidades de desenvolvimento, violando o exercício dos direitos e liberdades consagrados no quadro normativo nacional. Do mesmo modo,

determinou que existe uma desconexão entre a gestão da CONAPRED e a implementação desta política.

Avaliação 1571-GB " Política Pública para el combate a la Discriminación " https://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2018c/documentos/auditorias/2018_1571_a.pdf	
Período de avaliação	2003 a 2018
Entrega	Cuenta Pública 2019 (publicado em fevereiro de 2020), ASF México.
Entidades auditadas	CONAPRED, SEGOB, SHCP, SEDESOL, CNDH, INEGI
Regulamentos relacionados	Lei Federal para Prevenir e Eliminar a Discriminação; Lei sobre os Direitos das Pessoas Idosas; Lei Geral para a Inclusão de Pessoas com Deficiência; Lei Geral sobre os Direitos das Crianças e dos Adolescentes; e Lei sobre a Comissão Nacional dos Direitos Humanos.
Descobertas	Existe uma falta de regulamentação expressa e rigorosa das autoridades públicas federais como operadores de política pública; a PSA considera que, se a concepção desarticulada continuar, a política não será capaz de garantir a igualdade de tratamento. Foram identificadas catorze conclusões em relação à regulamentação, institucional, programática, orçamental, avaliação, coordenação, gestão, funcionamento, monitorização, promoção e desenho de proteção.
Recomendações	30 recomendações, 7 dirigidas à Câmara dos Deputados e 23 destinadas a reforçar a CONAPRED como decisor político.

Elaboração própria com informação da Avaliação 1571-GB "Política Pública para el combate a la Discriminación" da Auditoría Superior de la Federación, México 2019.

No final da sua avaliação, a PSA sugere uma série de modificações e recomendações que ajudariam a desenvolver uma estratégia verdadeiramente participativa e transversal que sirva o objetivo nacional de prevenir e eliminar práticas de exclusão em bens e serviços públicos e privados.

Após o exercício de identificação e contraste entre as recomendações da Conta Pública de 2019 apresentadas aos legisladores em fevereiro de 2020, e as iniciativas apresentadas pela Câmara dos Deputados de H. foram

obtidos os seguintes resultados a fim de adaptar as leis relacionadas com a política para prevenir e erradicar a discriminação:

De fevereiro de 2020 a agosto de 2021, foram encontradas 81 iniciativas e 4 minutos sobre discriminação, das quais 13 foram aprovadas e 2 publicadas no Jornal Oficial da Federação (DOF).

Das 81 iniciativas, 22 destas e 2 minutos, procuram alterar a Lei Federal para Prevenir e Eliminar a Discriminação, das quais 3 foram aprovados positivamente e um

publicado no DOF, enquanto os restantes permanecem pendentes.

Do mesmo modo, 11 iniciativas e 2 minutos procuram modificar a Lei da Comissão Nacional dos Direitos Humanos, das quais 1 foi aprovada, 1 foi publicada no DOF e as restantes permanecem pendentes.

Das iniciativas que procuram alterar a Lei Geral para a Inclusão de Pessoas com Deficiência, 25 estão pendentes e 6 foram aprovadas. Há mais 17 que afetam outras leis sobre discriminação, tais como a Lei Geral da Saúde, a Lei Federal do Trabalho, a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e o Código Penal Federal, entre outras.

A partir deste universo de iniciativas pode-se observar claramente que estas abordam pontos chave expressos em algumas das recomendações sugeridas pela PSA, no entanto, seria difícil assegurar que estas iniciativas se baseassem estritamente nas recomendações da Avaliação. As 13 iniciativas aprovadas pela Câmara dos Deputados estão pendentes no Senado da República.

Avaliação da Política sobre o Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência 2007-2019. 1369-GB

A Lei Geral sobre o Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência (LGAMVLLV), publicada em 2007, protege como direito legal o direito humano das mulheres a uma vida livre de violência sob os princípios da igualdade legal entre mulheres e homens, e o direito a uma vida livre de violência respeito pela dignidade humana da mulher; não discriminação;

e liberdade da mulher.

A avaliação da Política de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência teve como objetivo avaliar a definição do problema que lhe deu origem na sua concepção regulamentar, institucional, programática e orçamental, bem como nos seus processos de avaliação e responsabilização; A sua implementação e resultados, com o objetivo de estabelecer a coordenação entre a Federação, as entidades federais, o Distrito Federal (atual Cidade do México) e os municípios para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres, bem como os princípios e modalidades para garantir o seu acesso a uma vida livre de violência, favorecendo o seu desenvolvimento e bem-estar de acordo com os princípios da igualdade e da não discriminação.

As conclusões indicam que a implementação de políticas públicas é desarticulada e que existem inconsistências entre as suas respectivas concepções. Além disso, esta revisão mostra que não existem instrumentos disponíveis para determinar a responsabilidade da política em situações de violência contra as mulheres e que os atores institucionais que têm responsabilidades no que diz respeito à política fazem esforços individuais.

A este respeito, como parte desta análise e na sequência da apresentação desta avaliação, foram apresentadas 65 iniciativas e 5 minutos à Câmara dos Deputados relativamente às reformas da Lei Geral sobre O acesso das mulheres a uma vida livre de violência desde que

Avaliação 1369-GB " Política de acesso das mulheres a uma vida livre de violência". https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1369_a.pdf	
Período de avaliação	2007 a 2019 (Concepção de políticas). 2010 a 2019 (Desempenho na implementação de políticas).
Entrega	Public Account 2019, (publicado em fevereiro de 2020), ASF México.
Entidades auditadas	SEGOB, CONAVIM, INMUJERES, SEP, SALUD, INDESOL, FGR e CNDH.
Regulamentos relacionados	Lei Geral sobre o Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência.
Descobertas	Confirmaram que a política de combate à violência contra as mulheres no México não tem sido eficaz, devido à inconsistência da sua concepção, à falta de instrumentos para determinar o impacto da política em situações de violência contra as mulheres, e ao facto de a implementação da política ser desarticulada e registar apenas os esforços individuais.
Recomendações	42 recomendações, 8 foram emitidas para a Comissão de Igualdade da Câmara dos Deputados, 7 sobre concepção de políticas e 1 sobre eixos políticos.

Elaboração própria com informação da Avaliação 1369-GB " Política de acesso das mulheres a uma vida livre de violência " da Auditoría Superior de la Federación, México.

foi apresentada a Avaliação desta política pública.

Para a análise destas atas, foi considerada a data a partir da qual foram submetidas à Câmara dos Deputados. Dos 5 minutos, que tiveram origem no Senado, 4 concluíram o processo legislativo e foram publicados no DOF, identificando que apenas 1 minuto está parcialmente relacionado com as recomendações emitidas pela ASF em matéria de concepção de políticas públicas.

Das 65 iniciativas apresentadas sobre esta lei, apenas 6 foram H. Câmara de Deputados sem concluir processo legislativo na H. Câmara de

aprovadas na Senadores, dos quais 1 iniciativa foi identificada como possivelmente ligada à recomendação sobre os eixos da política pública, seria portanto difícil assegurar que esta iniciativa se baseasse estritamente nas recomendações da Avaliação.

Conclusões

No México, uma atribuição exclusiva da Câmara de Deputados é rever a Conta Pública cujo objetivo é "avaliar os resultados da gestão financeira, verificar se esta foi ajustada aos critérios indicados pelo orçamento e verificar o cumprimento dos objetivos conteúdos nos programas".⁴ Parte importante para o cumprimento deste o mandato envolve a revisão dos

⁴ O mandato encontra-se no artigo 74, secção VI da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf (versão atualizada a 28 de maio de 2021).

resultados, sugestões e recomendações, contribuições com elevado valor técnico emitidas pela PSA que propõem a modificação de portarias e orçamentos, bem como contribuir para a melhoria dos programas e políticas públicas, fazendo uma utilização eficiente dos recursos.

Esta premissa motivou a análise que procurou encontrar indicações sobre o impacto destes contributos na realidade concreta das pessoas. Contudo, a descoberta fundamental é que, a fim de tirar partido dos benefícios das avaliações de desempenho, a ativação permanente do mecanismo de melhoria contínua ainda não foi alcançada, o que asseguraria que as iniciativas tomassem referências suficientes com base nas recomendações que emanam deste trabalho técnico. Este estudo identificou uma área chave de oportunidade para ligar as conclusões e recomendações resultantes da auditoria suprema, especialmente nas políticas públicas.

Embora as recomendações das três avaliações de desempenho das políticas públicas analisadas não pareçam ser uma referência predominante e determinante para a elaboração de iniciativas pelos legisladores no México, pelo menos no estudo em questão, de acordo com a informação pública, comunicá-las aumenta o valor acrescentado para os cidadãos e acaba por beneficiá-los.

Com este método, observa-se que, com ações proativas e promoção dos produtos da supervisão, incluindo os

das avaliações de desempenho, seriam de grande benefício para a sociedade. No universo das iniciativas estudadas, verificou-se que apenas 5% delas são aprovadas e apenas 3% são publicadas.⁵ O maior desafio é aprofundar a relação virtuosa com as pessoas que compõem o Poder Legislativo, ao qual este organismo técnico (o PSA) está ligado, de modo a que, se necessário, se possam realizar alterações no orçamento, nas políticas públicas e, sobretudo, na realidade social. As ISC poderiam ir além da entrega de relatórios, partilhando-os em fóruns públicos, utilizando uma língua do cidadão, permitindo assim um pleno exercício de transparência e responsabilização.

Para que a auditoria contribua para as políticas públicas e, por conseguinte, para a governação, são necessárias pontes para comunicar melhor os seus resultados. Isto poderia resultar na modificação dos regulamentos e na consequente melhoria contínua das políticas públicas, em benefício das pessoas mais vulneráveis. As provas indicam que o exercício dos direitos humanos das pessoas pode ser reforçado, particularmente os da igualdade, não discriminação e acesso das mulheres a uma vida livre de violência, que foram abordados nas avaliações de desempenho aqui analisadas, desde que estes mecanismos sejam implementados e os cidadãos sejam encorajados a dar seguimento às recomendações emitidas pela PSA. Isto contribui para a salvaguarda dos direitos e para a melhoria contínua das instituições através dos ciclos, questões

5 Todos os dados deste estudo devem ser considerados sob a reserva de que o fluxo de actividade na Câmara de Deputados de H. foi, como muitas outras instituições, diminuído pelas medidas de distanciamento social impostas após a declaração de uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) a 11 de Março de 2020. <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

orçamentais e de política pública.

Finalmente, o desafio é fortalecer a comunicação das ISC com os tomadores de decisão (partes interessadas) para que os resultados das avaliações tenham um impacto maior nas melhorias administrativas e jurídicas que contribuem para fortalecer o pleno exercício dos direitos humanos das pessoas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). "Estudio Introductorio", en Luis F. Aguilar (editor). El Estudio de las Políticas Públicas (p. 15-74). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2018). Evaluación de la Política Pública de Igualdad de Género 1587-DS. Consultado al 26 de agosto del 2021 en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1587_a.pdf
- ASF, (2019). Evaluación de la Política para el Combate a la Discriminación 1571-GB. Consultado al 26 de agosto del 2021 en https://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2018c/documentos/auditorias/2018_1571_a.pdf
- ASF, (2020). Evaluación de la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 1369-GB. Consultado al 26 de agosto del 2021 en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_1369_a.pdf
- ASF (s.f.) Tipos y enfoques de Auditoría. Auditoría Superior de la Federación. Consultado al 26 de agosto del 2021 en https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas
- Colmenares Páramo, David (30 de julio de 2021), "Fiscalización y derechos humanos". Signos y Señales en El Financiero. Consultado al 26 de agosto del 2021 en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/2021/07/30/fiscalizacion-y-derechos-humanos/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión vigente al 28 de mayo del 2021 disponible en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx)
- Corichi García, Claudia Sofía (2018). "Los resultados de la fiscalización superior a gobiernos de las entidades federativas: una mirada a través del contexto social", en: Corichi, Claudia y Abraham Aparicio (Coords.), Cambios institucionales para el combate a la corrupción: análisis, propuestas y reflexiones (pp. 195-218). México: LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Corichi García, Claudia Sofía (2020). "Rendición de cuentas, fiscalización superior y derechos fundamentales", en RAP Revista de Administración Pública (No. 153. Perspectivas sobre rendición de cuentas, de la teoría a la práctica), pp 61-90. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Versión digital disponible en https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/05/INAP-RAP_153-2020_compressed.pdf
- Gálvez, Patricia y María Eugenia ROJAS (7 de marzo de 2019) Red Latinoamérica y de Caribe para la Democracia (REDLAD) <https://redlad.org/la-corrupcion-como-violacion-de-los-derechos-humanos-de-las-mujeres/> (consultado al 26 de agosto de 2021)

- Jarquin, María J., Evelyn MOLINA y Benjamin ROSETH (2018), "Auditoría de Desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Auditor%C3%ADa-de-desempe%C3%B1o-para-una-mejor-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (s.f.). Desafíos Globales: Derechos Humanos. Consultado al 26 de agosto del 2021 en <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights>
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), (2019) INTOSAI-P 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos. Consultado al 26 de agosto del 2021 en https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_es_2019.pdf
- INTOSAI (2019). ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. Consultado al 26 de agosto del 2021 en https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_es_2019.pdf
- INTOSAI (2019). ISSAI 300: Principios de la auditoría de desempeño. Consultado al 26 de agosto del 2021 en https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_es_2019.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017), "Performance budgeting", en Government at a Glance 2017, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-40-en

BENEFÍCIO DO CONTROLO SIMULTÂNEO NA EXECUÇÃO DE MEGA PROJECTOS PERUANOS

Autores:

Alfonso Oswaldo Flores Mello
EFS Perú



Resumo: O Gabinete da Controladoria-Geral da República do Peru, através de um controlo ex post, encontrou ficheiros técnicos deficientes e pagamentos irregulares de adiantamentos de materiais na execução de obras. Identificou também que cerca de 60% das obras paralisadas no Peru, no valor de 5,1 mil milhões de dólares, se devem a deficiências técnicas e a violações de contrato e arbitragem.

Contudo, estes eventos não foram impedidos e/ou as entidades não foram alertadas antes da sua ocorrência.

Neste sentido, ao aplicar um controlo simultâneo, através de orientação de ofício e ação simultânea, durante 2017 e 2018 ao megaprojeto Vilavilani, foi possível avisar no momento oportuno dos riscos relacionados com o dossiê técnico, documentos alegadamente falsos e/ou inexatos, divisão do supervisor do trabalho e pagamento de adiantamento de materiais. Isto reduziu o valor da obra em 8,3 milhões de dólares, declarou a nulidade do contrato do empreiteiro e sancionou o empreiteiro, e permitiu que o projeto continuasse, evitando a arbitragem com a obra iniciada.

Palavras-chave: Controlo ex post, Controlo simultâneo, Megaprojetos, Mitigação de riscos ou situações adversas.

Desenvolvimento da investigação

Através do portal do Gabinete da Controladoria-Geral da República do Peru, foi obtido acesso aos relatórios de auditoria de conformidade (controlo ex post) emitidos pela sugestão dos megaprojetos, para os dois tipos de irregularidades analisadas nesta investigação:

- O primeiro destes refere-se a dossiês técnicos mal preparados ou a preços excessivamente elevados, para os quais o relatório de auditoria não 1 2 9 7 7 - 2 0 1 8 - C G G / M P R O Y - A C relacionado com o projeto de Expansão e melhoramento do Hospital Moquegua Nível II-2 por 37 milhões de dólares, no departamento de Moquegua. 37 milhões de dólares, no departamento de Moquegua - Peru, que mostrou que o dossiê técnico foi aprovado apesar de incompleto, observado pelo supervisor e sem o parecer do Ministério da Saúde, o que causou o prejuízo de 150 mil dólares.

Do mesmo modo, o relatório de auditoria n.º 629-2018-CG/MPROY-AC relacionado com o projeto Melhoria da estrada de desvio de Uchumayo, no departamento de Arequipa por 28 milhões de dólares, observou-se que os custos não foram suportados pelo aumento, prejudicando em 750 mil dólares; da mesma forma, foi

aprovado incompletamente e com deficiências, devido à falta de estudos de interferência, impacto ambiental, drenagem de tempestades, telecomunicações; o que levou à formulação de adendas Nº 1, 7, 8, 10, reduções Nº 1 e dedutivas Nº 6 e 7 por 2 milhões de dólares.

Como se pode ver, o controlo ex post identificou irregularidades na formulação do dossiê técnico, que afetaram os recursos públicos quando o trabalho ou projeto foi concluído.

- O segundo tipo de irregularidade analisado é o pagamento de adiantamentos para materiais em violação dos regulamentos de contratação para a execução de obras públicas, relativamente aos quais o relatório de auditoria n. 1 2 9 7 - 2 0 1 8 - C G G / M P R O Y - A C relacionado com o projeto de Expansão e melhoramento do Hospital Moquegua Nível II-2, no valor de 37 milhões de dólares, que observou que, o processamento do adiantamento de materiais por 12,50 milhões de dólares foi iniciado pela entidade antes do pedido e foi pago em 1 dia de calendário (31 de Dezembro de 2014), e em violação dos requisitos para este tipo de pagamento, favorecendo o empreiteiro com tal pagamento.

Do mesmo modo, o relatório de auditoria n.º 629-2018-CG/MPROY-AC relacionado com o projeto Melhoria da estrada de desvio de Uchumayo na região de Arequipa por 28 milhões de dólares, foi observado que a entidade pagou o pagamento antecipado de materiais por 6 milhões de dólares,

mesmo que o terreno não estivesse disponível para iniciar os trabalhos nem com o contrato do supervisor dos trabalhos, nomeando um inspetor para apoiar dois dos requisitos para iniciar os trabalhos e para conceder o pagamento adiantado dos materiais, mesmo tendo começado 9 meses após esse montante ter sido pago e ter atingido os juros legais de 100.000 dólares.

Como se pode ver nestes controlos subsequentes, tornou-se evidente que os pagamentos de adiantamentos para materiais (até 20% do montante do contrato) eram irregulares.

Além disso, a Controladoria Geral da República do Peru, no "Relatório sobre obras paralisadas 2019" de Março de 2019, analisou que existem 867 obras paralisadas por 5 100 milhões de dólares, dos quais 39% se devem a deficiências técnicas e violações contratuais e 28% a obras em arbitragem; por conseguinte, as deficiências técnicas e a arbitragem são a causa das paralisações dos projetos.

Relatórios de monitorização simultânea sobre o Megaprojeto Vilavilani

En esta investigación se analizó la Esta investigación analisou a auditoria da primeira componente do projeto "Melhoria e expansão do abastecimento de água para o desenvolvimento agrícola no Vale de Tacna - Vilavilani II - Fase I", cujo orçamento atualizado é de 92 milhões de dólares, responsável pelo Projeto Especial "Reforço e Expansão dos Recursos Hídricos de Tacna", anexo ao Governo Regional de Tacna, um projeto que foi formulado

em 2008 para aumentar o volume de água para a província de Tacna - departamento de Tacna - Peru, para uso populacional e agrícola no vale de Tacna, o principal componente é o Canal Vilachauillani - Calachaca - Chuapalca, que inclui a execução de:

- Vilachauillani Intake, para um fluxo de concepção de 22 m³/s e uma bacia de captação de 1 m³/s.
- Gasoduto Vilachauillani - Calachaca. - Chuapalca, constituída por 04 secções. Secções I e III de condução de gravidade, 28 quilómetros de tubo HDPE estrutural; e secções II e IV de condução de pressão (sifões) de 13 quilómetros
- 01 Túnel de 500 metros.
- Obras de arte para o cruzamento de borateras, estradas, barrancos entre outras que integram o sistema do dossiê.

A este respeito, o primeiro dossiê técnico foi aprovado pela Resolução de Gestão N° 247-2015-GRT-PET-GG de 31 de dezembro de 2015 e atualizado pela Resolução de Gestão n.º 197-2016-GRT-PET-GG de 3 de outubro de 2016 por 38 milhões de dólares, o que levou à publicação do concurso público N° 007-2016-GOB.REG.TACNA para a contratação do empreiteiro para as obras.

A este respeito, no que respeita à preparação da ficha técnica, o primeiro controlo simultâneo utilizado para fornecer um aviso atempado, ou seja, antes da contratação do empreiteiro e do respectivo pagamento, foi através do Relatório de Ação Simultânea n.º 001-2017-3413-OCI, que alertou em 16 de Fevereiro de 2017 para a restrição do tipo de junta de tubos definida nas especificações técnicas da ficha técnica

em vigor, vale a pena mencionar o seguinte para especificar que só os custos deste gasoduto são superiores a 10 milhões de dólares.

"Rega n° 1 As especificações técnicas da tubagem estrutural HDPE consideram a utilização de juntas sinetes e juntas elastoméricas, mas a sua utilização não é tecnicamente suportada, gerando o risco de orientar a contratação de uma determinada tubagem, empresa, e limitando a maior participação dos concorrentes".

Da mesma forma, o regulamento de contratação do Estado peruano estabeleceu que o dossiê técnico deve conter as consultas necessárias ao mercado para determinar o orçamento de trabalho; contudo, as cotações das tubagens do dossiê técnico não permitiam a acreditação do cumprimento das especificações técnicas e, portanto, a sua validade para definir o custo do trabalho, risco n° 2. Deve notar-se que a diferença entre os custos dos tubos é de 1,50 milhões de dólares.

Para além das tubagens, foi alertada a deficiente preparação do orçamento de obras do dossiê técnico, relacionado com os itens de terraplanagem, controlo de qualidade, transporte, fornecimento e instalação de tubagens, devido à revisão seletiva de apenas 12 itens, conforme resumido no risco n° 3, gerando o risco de qualidade deficiente e aumentando o custo da obra:

- As especificações técnicas para o fornecimento e instalação de tubos não definiram adequadamente os controlos de qualidade, nem exigiram

os verificação da qualidade da instalação antes do pagamento, sobreposição com outras obras de escavação e enchimento do oleoduto, ou seja, existiam duas especificações técnicas diferentes para as mesmas obras.

- Teste hidráulico referente a ligações e escoamento, que não estão relacionados com a execução do canal canalizado.
- Enchimento da vala (cama e aterro) com material emprestado (ou seja, extraído e transportado para a vala do canal); contudo, o estudo da mecânica do solo definiu que o mesmo material escavado poderia ser utilizado como aterro, poupando assim custos.
- O cálculo do transporte de material utilizou um basculante, mas a análise do preço unitário definiu três basculantes com o mesmo rendimento.
- Normas iniciais de aterro definidas pelo National Building Regulations, incluindo detalhes de aterros de valas para fundações, que não correspondem ao tipo de trabalho de aterro para um canal canalizado.
- Eliminação do material em locais remotos onde indicado pelo empreiteiro, contudo, o dossiê técnico definiu quatro lixeiras de modo a não afetar o ambiente.
- Transporte de tubos de 0,90 metros de diâmetro a S/ 209,37 solas por metro de tubo, que totalizava 2,855 2.855.088,66 soles (0,85 milhões dólares); contudo, o custo de

transporte do tubo de 1,40 metros de diâmetro foi S/ 91,57 solas por metro; portanto, o custo de transporte do tubo de diâmetro mais pequeno não pode ser maior do que o custo de transporte do tubo de diâmetro maior.

Posteriormente, o processo de seleção foi declarado nulo e sem efeito, e através da resolução de gestão nº 76-2017-GRT/GG/PET de 3 de julho de 2017, o novo dossiê técnico foi aprovado por 36,7 milhões de USD, o que levou ao pedido de prêmio simplificado Nº 52-2017-GOB.REG. TACNA-1. Com base em para tal, através do Relatório de Ação Simultânea Nº 524-2017-CG/CORETA. 524-2017-CG/CORETA-AS de 3 de outubro de 2017, foi outubro de 2017, foi alertado para o facto:

- As especificações técnicas não definiram as normas técnicas para o controlo de qualidade do enchimento do tubo, que está avaliado em 2,80 milhões de dólares, risco nº 1.
- Os trabalhos de transporte de material carecem de especificações técnicas e têm denominações diferentes, trabalhos avaliados em 0,36 milhões de dólares, risco nº 2.
- A especificação técnica dos itens de remoção de material em excesso referia-se a material granular, mistura asfáltica e estrada, apesar de as obras da presente obra corresponderem a um canal com tubagem, orçamento avaliado em 0,52 milhões de dólares, risco nº 3.
- O campo tem uma diferença de 3 000 metros quadrados entre os

O orçamento e os planos, num total de 0,35 milhões de dólares adicionais, risco nº 4.

Depois disso, através do Relatório de Ação Simultânea Nº 001-2018-3413-OCI de 4 de janeiro de 2018, foi observado que as especificações técnicas do gasoduto não foram alteradas, a diferença de custo (utilizando o custo médio do gasoduto) é de 1,73 milhões de dólares, risco Nº 1. Além disso, a clarificação da consulta do oleoduto durante o processo de seleção não foi adequadamente abordada, risco nº 3. Também foi notado que o artigo de transporte de material se sobrepunha a outros artigos de aterro, resultando no risco de pagar 0,60 milhões de dólares, risco Nº 2.

Apesar dos riscos alertados com antecipação à entidade, esta concedeu o bom profissional em 5 de janeiro de 2018 e contratou em 31 de janeiro de 2018 por 36,7 milhões de dólares; no entanto, através da orientação da carta oficial Nº 104-2018-OCI-PET-GOB.REG.TACNA de 9 de março de 2018, o atraso na verificação da documentação da proposta vencedora foi alertado.

"Risco: Verificação de toda a proposta apresentada pelo proponente vencedor do Prémio Simplificado n.º 52-2017-GOB.REG.TACNA, gera o risco de não detecção atempada de documentação falsa e informação inexata apresentada pelo proponente vencedor para preservar os interesses da entidade e o seu desempenho em conformidade com os regulamentos de aquisições para comunicar estes factos ao Tribunal de Aquisições e ao Ministério Público".

A este respeito, por meio de quatro controlos simultâneos (comunicações oficiais n.º 173, 201,383 e 405-2018-OCI-PET-GOB.REG. TACNA) foi observado que a proposta vencedora do empreiteiro continha documentação alegadamente falsa e/ou imprecisa do pessoal responsável pela qualidade do trabalho, como por exemplo: Assistente residente no local, arqueólogo, especialista em hidráulica e água potável, e químico.

No entanto, durante este processo, foi pago o adiantamento direito de 10% do valor do contrato; contudo, a regulamentação peruana estabeleceu que, após a assinatura do contrato, é necessário contratar o supervisor da obra para o início dos trabalhos, para o qual a entidade convocou em 21 de Fevereiro de 2018 o concurso público nº 02-2018-GOB.REG.TACNA, cujo valor referencial foi de 1,70 milhões de dólares, processo que exigiu 10 profissionais durante 27 meses para a boa execução de toda a obra, bem como equipamento e experiência da empresa. O valor referencial foi de 1,70 milhões de dólares, um processo que exigiu 10 profissionais durante 27 meses para a boa execução de todo o trabalho, bem como o equipamento e a experiência da empresa.

A este respeito, devido ao facto de o concurso público para contratação do supervisor das obras estar em curso, a regulamentação peruana permitiu à entidade adiar a data de início das obras e, portanto, o pagamento de adiantamentos diretos e materiais, razão pela qual a entidade acordou com o empreiteiro adiar a data de início do período de execução das obras. No entanto, a contratação, sem concurso público, de uma sociedade de

supervisão por 9 mil dólares, que incluía 1 profissional durante 2 meses e com os seguintes requisitos, era necessária (pessoal, o equipamento e a experiência da empresa) inferior ao concurso público, provocando cisões, o que é proibido pela lei peruana.

Estes factos foram alertados através do relatório de ação simultânea n.º 2-2018-OCI-3413-AS, que gerou o risco de má supervisão dos trabalhos, pagamento do adiantamento direito (10% pago após a assinatura do contrato) e materiais para 20%, que podem ser pagos após o início dos trabalhos, no valor de 11 milhões de dólares.

"Risco: Contratação direta do serviço de supervisão de obras para S/.32.500,00 e 60 dias de calendário, evitando o processo de seleção, eliminando profissionais, equipamento e experiência da empresa fiscalizadora, sem considerar o que está estabelecido na ficha técnica e no regulamento de contratação, gera o risco de supervisão deficiente da execução física, técnica, económica e administrativa da obra, incluindo a qualidade da obra, pagamentos contratuais de S/ 121.098.111,02 e adiantamentos de S/ 36.329.433,31".

Neste contexto, o fornecedor foi alertado oportunamente antes da entrega da ordem de serviço (ou seja, um contrato simplificado); portanto, não causou efeitos contratuais, neste sentido esta ordem de serviço de 9 mil dólares foi cancelada, não dando lugar ao início dos trabalhos ou à concessão do adiantamento direito de 20% do valor do contrato, no valor de 7,30 milhões de dólares.

É de notar que, tal como acima detalhado, o contrato foi anulado devido a documentos alegadamente falsos e/ou inexatos, o que também foi alertado pelo controlo simultâneo. No entanto, o adjudicatário apresentou uma sentença arbitral, que é um meio de resolução de litígios que no Peru demora cerca de 2 a 3 anos, após o que a ação judicial é geralmente apresentada perante o poder judicial, o que também demora 2 a 3 anos.

Com base nestas indicações, o contrato foi declarado nulo devido à apresentação de documentos alegadamente falsos e/ou inexatos, e o Órgão de Fiscalização dos Contratos do Estado e o Ministério Público foram notificados para sanções administrativas e investigações criminais, das quais até à data, através da resolução n.º 682-2020-TCE-S2 do Tribunal de Contratação do Estado, o contratante foi sancionado com oito meses de desqualificação temporária de contrato com o Estado.

Em julho de 2019, o dossiê técnico foi re-aprovado por 33,3 milhões de USD e o empreiteiro foi contratado por 29,7 milhões de USD em dezembro de 2019.

Benefício e oportunidade de controlo simultâneo do megaprojeto Vilavilani

Como noticiado, em 2016 foi aprovado o dossiê técnico do projecto "Villachauilani - Calachaca - Chuapalca Canal" e foi convocado um concurso para a contratação do empreiteiro q-Chuapalca" e chamou a concurso para contratar o empreiteiro, cujo valor referencial inicial era de 38 milhões de

dólares, depois através dos controlos simultâneos alertados pelo Organismo de Controlo Institucional e pela Gestão de Controlo Regional Tacna, em Julho de 2019 foi aprovado outro dossiê técnico por 33,3 milhões de dólares e o novo contratante foi contratado por 29,7 milhões de dólares em Dezembro de 2019, ou seja, uma redução de 8,3 milhões de dólares, riscos que foram comunicados atempadamente e a entidade mitigou parcialmente os riscos, deixando pendente até à data a avaliação da mitigação dos riscos do último dossiê (ano de 2019).

Portanto, o controlo atempado, através do controlo simultâneo utilizado no Peru, evitou, até à data, um possível prejuízo económico de 8,3 milhões de dólares.

É de notar que, devido aos alertas de controlo simultâneo relativos a documentação alegadamente falsa e/ou inexata, que levaram à nulidade do contrato, bem como ao risco de cisão da contratação do fiscal da obra, que fez com que a obra não começasse, é agora possível continuar com a contratação do executor e do fiscal da obra, caso contrário teria de esperar 4 a 6 anos para que a sentença arbitral se tornasse definitiva e depois voltar a convocar o concurso; portanto, o controlo simultâneo beneficiou a continuidade da obra e do projeto.

O controlo simultâneo deve também ser comunicado a tempo, ou seja, na fase em que a entidade pode tomar medidas para corrigir ou mitigar os riscos. Do mesmo modo, a experiência do pessoal de auditoria influencia a definição de amostras representativas

e adequadas para o tempo disponível para análise e comunicação de riscos, no caso presente apenas 12 itens do orçamento total, foram analisadas as principais questões do processo de seleção e seleção de documentos alegadamente falsos e/ou inexatos, bem como a obtenção de provas suficientes e adequadas.

A atual auditoria simultânea e a sua aplicação em outras instituições de auditoria

Atualmente, o Gabinete da Controladoria-Geral da República do Peru implementou uma modalidade adicional de controlo simultâneo, denominada "controlo simultâneo", que é executada com a mesma equipa de auditoria e identifica vários marcos de um processo em curso, ou seja, por exemplo, no caso de um projeto de construção, estes marcos podem ser definidos, tais como: apresentação de propostas, assinatura do contrato, mês de execução nº 3, 7, 11, n, e/ou recepção da obra, o número de marcos em função da capacidade operacional.

No caso específico dos megaprojetos, o pessoal de auditoria é da gestão do megaprojeto e não permanece na entidade onde o controlo simultâneo é efetuado, nem interage com a entidade ou cidadãos. No entanto, o potencial dos Órgãos de Controlo Institucional da entidade no controlo simultâneo reside no facto de permanecerem fisicamente na entidade, o que significa que dispõem de diversas informações formais e informais, obtidas através de técnicas de auditoria e da experiência do auditor, o que lhes permite identificar factos antes de estes se realizarem

recomenda a participação do pessoal de auditoria dos Órgãos de Controlo Institucional, a fim de poder identificar os factos antes que o efeito se realize; logicamente, muito depende da predisposição e do empenho tanto do pessoal de auditoria do controlo simultâneo como do OCI.

Neste sentido, recomenda-se implementar o controlo simultâneo através da modalidade de "controlo simultâneo" com a participação dos Órgãos Institucionais de Controlo da entidade, de modo a que o controlo simultâneo seja: oportuno, rápido, síncrono e preventivo, salvaguardando que os serviços públicos sejam de qualidade e executados num tempo razoável.

Conclusões

O controlo simultâneo foi oportuno e beneficiou o megaprojeto Vilavilani, porque:

- Reduziu o valor do trabalho em 8,3 milhões de dólares, devido a deficiências na ficha técnica.
- Alertados de documentos alegadamente falsos e/ou inexatos na proposta do empreiteiro, que foi sancionada com 8 meses de desqualificação do empreiteiro.
- Evitou a divisão da contratação do supervisor da obra e, com ela, o pagamento do adiantamento do material por 7,30 milhões de dólares.
- Permitiu a continuação do projeto independentemente do prazo da arbitragem (estimado em 4 a 6 anos).

O controlo simultâneo através de controlo simultâneo pode ser aplicado a megaprojetos das instituições de auditoria, a fim de assegurar a continuidade, resultados e realização dos objetivos do projeto, com a participação dos Órgãos de Gestão e Controlo Institucional especializados da entidade que executa o projeto.

Bibliografia

- Contraloría General de la República / Gerencia de control de servicios públicos básicos, "Reporte de obras paralizadas 2019", Março de 2019.
- Diario Correo Tacna "Gobernador Jiménez ahora dice que sí se anuló contratación" 28 de Março 2018 <https://diariocorreo.pe/edicion/tacna/gobernador-jimenez-ahora-dice-que-si-se-anulo-contratacion-810442/>
- Diario sin fronteras: "En quince días lanzan a licitación Vilachullani" <http://digital.gruposinfronteras.pe/diarios/Tacna/2019/07/28/index.html#page/2>
- Directiva n.º 002-2019-CG/NORM "Serviço de controlo simultâneo", aprovada pela Resolução n.º 115-2019-CG de 28 de Março de 2019 do Gabinete da Controladoria.
- Eyzaguirre M., Flores A. (2019). Participação e publicação de pessoal profissional chave na execução de obras públicas peruanas. Revista Fiscalizando (25): 42-47 Obtido em: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2020/02/Revista-Fiscalizando-VF.pdf>

- Flores, A. (2019). Requisitos de pessoal chave na supervisão de obras públicas peruanas - 2019. *Arquitek*, 1(15), 28 - 36. Recuperado de <http://revistas.upt.edu.pe/ojs/index.php/arquitek/arquitek/arquitek/article/view/101> Acessado a 15 de Abril de 2021.
- Orientações políticas para o planeamento do controlo governamental pelo Sistema Nacional de Controlo: período 2019-2021, aprovado pela resolução n.º 546-2018-CG de 31 de Dezembro de 2018 do Gabinete do Controlador da República.
- Lei de Contratação do Estado n.º 30225, em vigor a partir de 9 de Janeiro de 2016.
- Portal Web do sistema estatal de compras - SEACE - <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/accesos-al-seace>.
- Portal Web do Gabinete da Contraloría-Geral da República do Peru - http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/as_portal/Conoce_la_contraloria/Normatividad/NormasControl/
- Radio one "Vilavilani: arbitragem por nulidade de contratos não pode ser tratada em Moquegua" Abril 04, 2018 <http://www.radiouno.pe/noticias/70198/vilavilani-arbitraje-por-nulidad-contratos-no-puede-ser-tratado-moquegua>
- Reglamento de la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Supremo N° 344-2018-EF. y modificaciones. Recuperado de: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/DS%20344-2018-EF%20Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2030225.pdf Accessed April 15, 2021.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Supremo N° 082-2019-EF y modificaciones (2019). Retrieved from: https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/TUO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf Accessed April 15, 2021.

AUTOMATIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA COM MINERAÇÃO DE PROCESSOS

Autor: Ricardo Oliveira Franca Rocha
EF Bahia



Resumo: A mineração de processos é uma tecnologia que permite descobrir padrões, testar controles, verificar a conformidade e desempenho dos processos de uma organização a partir de registros de eventos obtidos dos sistemas de informação. Este artigo apresenta a utilização desta tecnologia em trabalhos de auditoria, através de um estudo de caso com dados reais do processo de contratação pública de uma unidade auditada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Técnicas de mineração de processo foram utilizadas para examinar toda a população de um processo de contratação pública e o processo seletivo simplificado de contratação relacionado com ações orçamentais prioritárias para combater a Covid-19. A análise permitiu compreender como a pandemia afetou a quantidade de aquisições da organização, comparar as diferenças entre o processo real e o previsto na legislação, verificar o cumprimento, verificar que a segregação de funções foi respeitada, descobrir métricas de desempenho do processo e gargalos. Concluiu-se que a tecnologia permitiu análises que não seriam possíveis utilizando técnicas tradicionais de auditoria e proporcionou opiniões mais fiáveis sobre o nível de segurança.

Palavras-chave: Mineração de processos, log de eventos, contratos públicos, modelo de processos, conformidade, desempenho.

Os processos desempenham um papel central no ciclo das políticas públicas, pois as políticas são programas de ação governamental que resultam de um conjunto de processos regulados legalmente. Por isso, os governos devem otimizar os processos que apoiam a formulação, implementação e prestação de programas e serviços que beneficiam seus cidadãos.

Por seu lado, as Instituições de Auditoria (ISC) contribuem para a melhoria das políticas, programas e serviços, avaliando tanto os seus resultados, como os meios utilizados para os alcançar, sendo de particular importância o exame da conformidade e eficácia dos processos internos. Estes incluem processos de planeamento, processos orçamentais, processos de contratação pública, processos de pagamento e processos de demanda de cidadãos, tais como a concessão de um benefício social.

No entanto, uma série de fatores dificultou a avaliação destes processos. Primeiro, o crescimento da dimensão e funções dos Estados nas últimas décadas tornou o processo de tomada de decisão mais complexo. Em segundo lugar, a recente alteração nas expectativas dos cidadãos relativamente à utilização da tecnologia pela Administração Pública, motivada por uma maior proximidade em relação à experiência do consumidor no sector

privado, gerou uma tendência para a digitalização e automatização dos governos, tais como a utilização de sistemas de gestão integrada (Enterprise Resource Planning), e a disponibilidade de aplicações para smartphones e websites para que os cidadãos possam exigir serviços ou apresentar queixas.

Esses fatores exigem que a atividade de auditoria implemente novos métodos e tecnologias para análise de dados e obtenção de provas, porque se a administração pública evoluiu, a atividade de auditoria não pode continuar usando somente as mesmas técnicas de décadas passadas, correndo o risco de perder sua relevância para a sociedade e não poder dar opiniões adequadas sobre como os governos administram os recursos disponíveis na prestação de programas e serviços.

Neste cenário, a mineração de processos se destaca como uma tecnologia que apresenta um grande potencial para beneficiar a atividade de auditoria, pois permite a visualização e compreensão dos processos críticos de uma organização (como o processo de aquisição), como são realizados na prática, e não conforme foi planejado para funcionar. Ademais, através desta tecnologia, é viável realizar avaliações de risco, conformidade e desempenho.

O objetivo deste artigo é apresentar a viabilidade e os benefícios da utilização desta tecnologia no trabalho de auditoria, como também apresentar os resultados obtidos num estudo de caso, utilizando dados reais do processo de contratação pública de uma organização auditada.

Desarrollo

Mineração de processo

A mineração de processos é uma tecnologia relativamente recente, que permite a extração de conhecimento dos logs de eventos obtidos pelos sistemas de informação, permitindo a descoberta do processo tal como é realmente executado na prática (de facto), em contraste com o modelo fornecido pela legislação ou pela organização (de jure), para além de outras análises, tais como a conformidade e o desempenho.

Esta tecnologia estabelece uma ligação entre a Gestão de Processos de Negócios, uma área de estudo dedicada à modelação e melhoria dos processos de negócio, mas sem considerar as provas extraídas dos dados disponíveis, e a mineração de dados, em que as técnicas permitem analisar e encontrar correlações num conjunto de dados, mas não em processos.

A mineração de processos liga dados e processos de uma nova forma, proporcionando uma grande vantagem à atividade de auditoria ao permitir a visualização e análise de uma enorme quantidade de dados de um processo específico do início ao fim. Além disso, esta técnica elimina a necessidade de recorrer à amostragem, pois é possível extrair os dados e realizar o exame de toda a população de processos, para aumentar a qualidade das avaliações efetuadas pelos auditores.

Da mesma forma, não é necessário realizar entrevistas com os agentes envolvidos no processo, pois é possível

entendê-lo, como também as funções de cada agente, partindo dos dados disponíveis e de uma forma mais confiável e objetiva, pois as entrevistas são baseadas nas opiniões e perspectivas dos entrevistados, que nem sempre correspondem à realidade das atividades das organizações.

A mineração de processo pode ser usada em qualquer sistema de gestão de processos eletrônicos, sempre que os requisitos mínimos para os logs de eventos se encontrem presentes, nomeadamente: identificador de caso ou processo, evento ou atividade realizada e registros da data em que a

atividade foi realizada (Figura N.º 1). Também podem estar presentes outras informações, tais como os nomes dos agentes que realizaram as atividades e os departamentos. Essas informações são valiosas porque permitem analisar, por exemplo, a segregação de funções e as relações sociais, isto é, verificar os agentes que interagem entre si no processo, assim como permitir o exame do processo a partir de uma perspectiva organizacional, nomeadamente, compreender como é o processo entre os diferentes departamentos e setores da organização.

Figura N.º 1. Log de eventos

	A	B	C	D	E	F
1	Nº do Processo	Atividade	Timestamp	Agente	Departamento	
2	030.12097.2020.003967	Ofício	2020/04/23 00:00:00.000	A	A	
3	030.2854.2020.0035994	Autuação	2020/04/23 00:00:00.000	L	G	
4	030.2854.2020.0035994	Memorando	2020/04/27 00:00:00.000	D	G	
5	030.2854.2020.0035994	Relatório	2020/04/27 00:01:00.000	L	G	
6	030.2854.2020.0035994	Relatório SIMPAS	2020/04/27 00:02:00.000	D	G	
7	030.2854.2020.0035994	Declaração do Ordenador da Despesa (DOD)	2020/04/27 00:03:00.000	O	G	
8	030.2854.2020.0035994	Relatório RS	2020/04/27 00:04:00.000	D	G	
9	030.2854.2020.0035994	Requisição de Serviços (RS)	2020/04/29 00:00:00.000	DA	G	
10	030.2854.2020.0035994	Comprovante de Agendamento de Disputa	2020/04/29 00:01:00.000	D	G	
11	030.2854.2020.0035994	Resultado da Disputa	2020/04/29 00:02:00.000	D	G	
12	030.2854.2020.0035994	Autorização de Prestação de Serviços (APS)	2020/04/29 00:03:00.000	DA	G	
13	030.3033.2020.0040082	Ofício	2020/05/07 00:00:00.000	IA	H	
14	030.9784.2020.0046110	Memorando	2020/05/12 00:00:00.000	D	S	
15	030.9784.2020.0046110	Termo de Referência	2020/05/12 00:01:00.000	D	S	
16	030.9784.2020.0046110	Autorização	2020/05/12 00:04:00.000	DB	S	
17	030.9784.2020.0046110	Declaração do Ordenador da Despesa (DOD)	2020/05/12 00:05:00.000	DB	S	
18	030.12097.2020.003967	Termo de Referência	2020/05/13 00:00:00.000	B	A	
19	030.12097.2020.003967	Autorização	2020/05/13 00:01:00.000	C	A	
20	030.12097.2020.003967	Declaração do Ordenador da Despesa (DOD)	2020/05/13 00:02:00.000	C	A	
21	030.12097.2020.003967	Orçamento	2020/05/13 00:03:00.000	D	A	
22	030.12097.2020.003967	Extrato do Fornecedor	2020/05/13 00:06:00.000	D	A	
23	030.12097.2020.003967	Relação de Empresas Impedidas de Licitar e Contratar	2020/05/13 00:07:00.000	D	A	
24	030.9784.2020.0046110	Requisição de Material	2020/05/14 00:00:00.000	D	S	
25	030.12097.2020.003967	Requisição de Material	2020/05/14 00:05:00.000	E	A	
26	030.12097.2020.003967	Resultado da Disputa	2020/05/14 00:06:00.000	F	A	
27	030.12097.2020.003967	Autorização	2020/05/15 00:02:00.000	C	A	

Nota: Os nomes de agentes e departamentos foram ocultados. Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da extração do log de eventos, podem ser utilizadas diferentes técnicas de mineração de processos para conseguir os resultados desejados e, dependendo do objetivo e da fase da auditoria, uma ou mais técnicas podem ser combinadas. As principais técnicas e as suas vantagens na atividade de auditoria são descritas abaixo.

A técnica principal chama-se descoberta do processo. Nesta técnica, um algoritmo segue a sequência das atividades num log de eventos e, como resultado, origina um modelo de processo real. Além disso, é possível visualizar as diferentes variações do processo e como é executado em diferentes departamentos ou sectores de uma ou várias organizações.

A vantagem desta técnica é que a visualização do processo tal como é realmente executado mostra a complexidade de um processo organizacional, o que nem sempre é possível com fluxogramas manuais ou listas de verificação elaboradas como modelos.

Esta visualização do processo pode ser muito útil na fase de planeamento de uma auditoria, uma vez que facilita a compreensão do objeto auditado. Adicionalmente, a descoberta de processos ajuda a compreender os controlos internos e a identificar deficiências e riscos potenciais, a fim de orientar a criação de um roteiro de auditoria mais eficaz.

Independentemente dos descobrimentos, a conferência de conformidade é outra técnica de valor para a auditoria, já que permite uma revisão rápida e eficiente da conformidade do processo com o modelo. Este pode ser introduzido manualmente ou obtido através da técnica de descobrimento do processo.

A conferência de conformidade compara o log de eventos com o modelo para identificar discrepâncias entre o comportamento do modelo e o comportamento que se observa na prática, ou seja, no log de eventos. Assim, é possível detectar que atividades não foram realizadas ou foram realizadas fora do prazo previsto. Do mesmo modo, utilizando as outras informações disponíveis no log de eventos, é possível detectar os gargalos de processo e realizar um teste de segregação de funções.

Seguidamente, foi elaborado um quadro comparativo entre alguns dos Princípios Fundamentais de Pronunciamentos Profissionais (IFPP) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e a respectiva técnica de mineração de processos para obter o resultado indicado no Pronunciamento:

Tabla N.º 1. Integração entre os Princípios Básicos de Auditoria da IFPP e a Mineração de Processos

Princípios de Auditoria do IFFP	Mineração de processos
Compreensão	Visualizar o modelo do processo executado na prática ou de uma perspectiva organizacional (em diferentes sectores)
Conduzir uma avaliação de risco ou análise de problemas	Identificar os processos mais críticos e as suas deficiências e gargalos, permitindo classificar os processos de acordo com o seu nível de deficiência.
Identificar os riscos ligados à fraude	Identificar o funcionamento dos controlos no processo.
	Verificar o cumprimento da segregação de funções.
Desenvolver um plano de auditoria	Identificar as variantes do processo de maior risco e focar os exames nestas variantes, realizando procedimentos adicionais.
Realizar os procedimentos de auditoria para obter provas.	Realizar uma conferência de conformidade para detectar casos de incumprimento das normas aplicáveis.
	Determinar as causas das deficiências e identificar os responsáveis.
Avaliar as provas de auditoria e obter conclusões	Obter provas de maior qualidade baseadas em dados registados em sistemas de informação, em vez de provas produzidas por indivíduos (por exemplo, declaração ou questionário do entrevistado).
Preparar um relatório baseado nos resultados	Forma visual de comunicação (mais clara e menos técnica) que facilita a compreensão e atrai mais atenção dos utilizadores dos relatórios.
Seguimento de assuntos relatados como relevantes	Realizar mineração os processos de mineração para verificar a implementação das recomendações
	Construir indicadores, tais como o tempo médio de duração do processo para monitorizar a melhoria do desempenho do processo ao longo do tempo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Aplicação da mineração de processo na auditoria: um estudo de caso

O exemplo descrito em seguida trata do uso da mineração de processos em dados disponíveis por um organismo público auditado pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Neste caso, a tecnologia foi aplicada como uma prova de conceito" para demonstrar sua

viabilidade e utilidade em futuros trabalhos de auditoria.

Foram selecionados dois processos da organização auditada: o processo padrão de compra electrónica (pregão electrónico) e o processo simplificado de compra electrónica (dispensa de licitação), assim como os respectivos pagamentos das compras simplificadas.

O enfoque no processo de contratos públicos justifica-se pela sua importância: para além de consumir uma fracção significativa da despesa pública, os contratos públicos satisfazem as exigências do Estado em termos de insumos necessários para fornecer bens e serviços à população.

Neste sentido, a análise foi realizada com base em 100% da população do processo padrão de contratação electrónica do departamento de logística da organização auditada e, em relação ao processo simplificado de contratação, apenas foram selecionadas as aquisições relacionadas com ações orçamentais prioritárias para combater a Covid-19.

Os dados necessários para aplicar as técnicas descritas na secção anterior foram extraídos do Sistema Electrónico de Informações (SEI), que é o principal sistema de processamento de processos e documentos administrativos no Estado da Bahia. O SEI foi desenvolvido pelo Judiciário Brasileiro (Tribunal Regional Federal da 4ª Região) e é utilizado por várias entidades públicas. Entre outras vantagens, para além da digitalização óbvia, o SEI permite múltiplas instâncias para inserir ou assinar documentos simultaneamente, sem a necessidade de processar entre agências e departamentos, promovendo uma maior eficiência.

A recolha e pré-processamento de dados consistiu em extrair os registos das listas de protocolos para cada instância do processo, ou seja, cada caso, para uma folha de cálculo personalizada. Depois, a linguagem de programação R foi então

utilizada para fundir as folhas de cálculo num único ficheiro (dataframe) e em formato .csv, a fim de obter o log de eventos necessário para ser utilizado como entrada para o software de mineração de processos (Figura N.º1).

Além disso, foi decidido ligar o processo de compra simplificado aos respectivos pagamentos (atribuindo o mesmo identificador de processo), a fim de examinar a compra simplificada de extremo a extremo, ou seja, desde a formulação da encomenda até ao pagamento ao fornecedor. Como cada compra gera um ou mais pagamentos que, por sua vez, são apoiados por um processo diferente, no método de auditoria tradicional o exame destes processos é efetuado separadamente e frequentemente por auditores diferentes, sem dar assim uma visão global do processo.

O software utilizado foi Disco, propriedade da empresa holandesa Fluxicon, e o Process Mining Framework (ProM), um software livre desenvolvido por investigadores da Universidade de Tecnologia de Eindhoven, também nos Países Baixos. A diferença entre elas é que a Disco tem menos funções, mas é mais fácil e intuitivo de utilizar, além de ter uma forma visual mais agradável de exibir os resultados. Por outro lado, o ProM tem várias funções, disponibilizadas por mais de mil plugins, de modo a que seja possível uma maior quantidade de análises.

Para orientar a análise, foram preparadas algumas perguntas referentes a cada um dos processos:

Tabla N.º 2. Perguntas de orientação

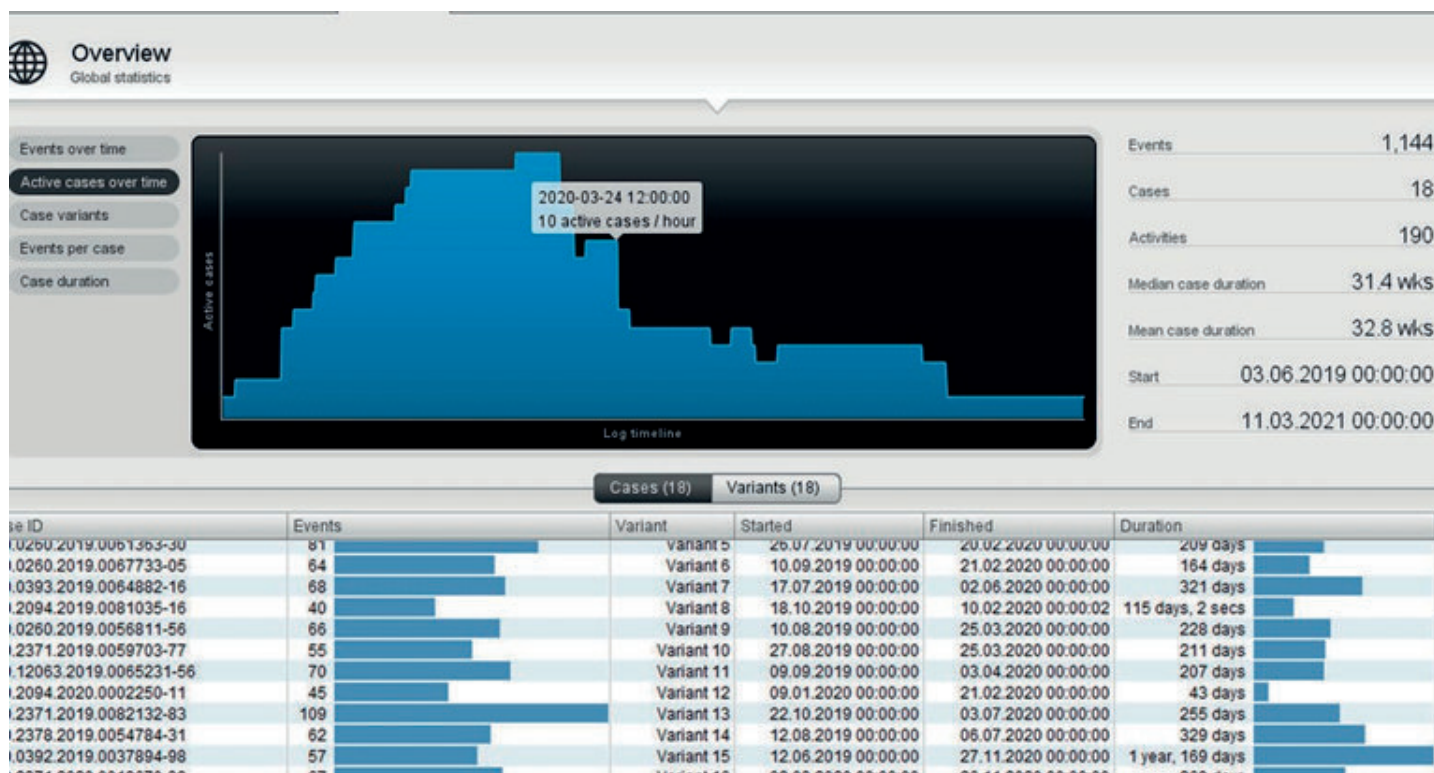
	Processo padrão	Procedimento simplificado
P e r g u n t a s	1. Como a pandemia de Covid-19 afetou o processo de compras públicas?	1. O processo cumpriu os requisitos de conformidade?
	2. Qual é a duração média do processo de compras públicas e quais casos merecem atenção devido à sua longa ou curta duração?	2. ¿Houve extrapolação do prazo de 8 dias úteis para o pagamento após o recebimento da mercadoria/serviço?
	3. Como o processo de contratação eletrônica da entidade auditada é realmente realizado? Se corresponde ao modelo estabelecido?	3. ¿ Houve violação da segregação de funções?
	4. Quais são os gargalos no processo?	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em primeiro lugar, visava compreender o efeito da pandemia de Covid-19 no volume de aquisições da organização auditada. Considerando que a pandemia

pandemia gerou uma situação de anormalidade sem precedentes, o impacto na contratação pública deveria ser testado.

Figura N.º 2. Casos ativos ao longo do tempo



Fonte: Elaborado pelo autor.

A visão geral do processo mostra que a pandemia afetou repentinamente o planejamento governamental, já que houve diminuição significativa no número de casos ativos a partir de 25 de março de 2020. Isso ocorreu poucos dias depois que o Estado da Bahia decretou o início do trabalho remoto para o serviço público e medidas temporárias para enfrentar a emergência de saúde pública, ambas decretadas em 17 de março. Observa-se também que o volume de compras não regressou ao nível do período pré-pandêmico até o final do período registrado, que era março de 2021.

Também na visão geral, é possível observar a duração média do processo e a duração de cada caso, assim como o número de atividades realizadas em cada um dos casos (Figura N.º 2). É preciso ressaltar que o processo tem uma duração média de 229 dias (ou 32,8 semanas), com um caso excedendo a marca de um ano (variante 15) e outro caso concluído em apenas 43 dias (variante 12). Também é possível ter uma ideia geral da quantidade de atividades realizadas em cada caso. Na variante 13, foram realizadas 109 ações, quase duplicando o número médio de atividades por processo, sendo 64.

Essa análise da duração dos casos e do número de atividades realizadas fornece à auditoria subsídios para aprofundar os exames nos casos que merecem maior atenção, o que dificilmente seria possível observar pelos métodos tradicionais de análise. A variante 12, por exemplo, era excepcionalmente rápida e tinha um número de atividades inferior à média.

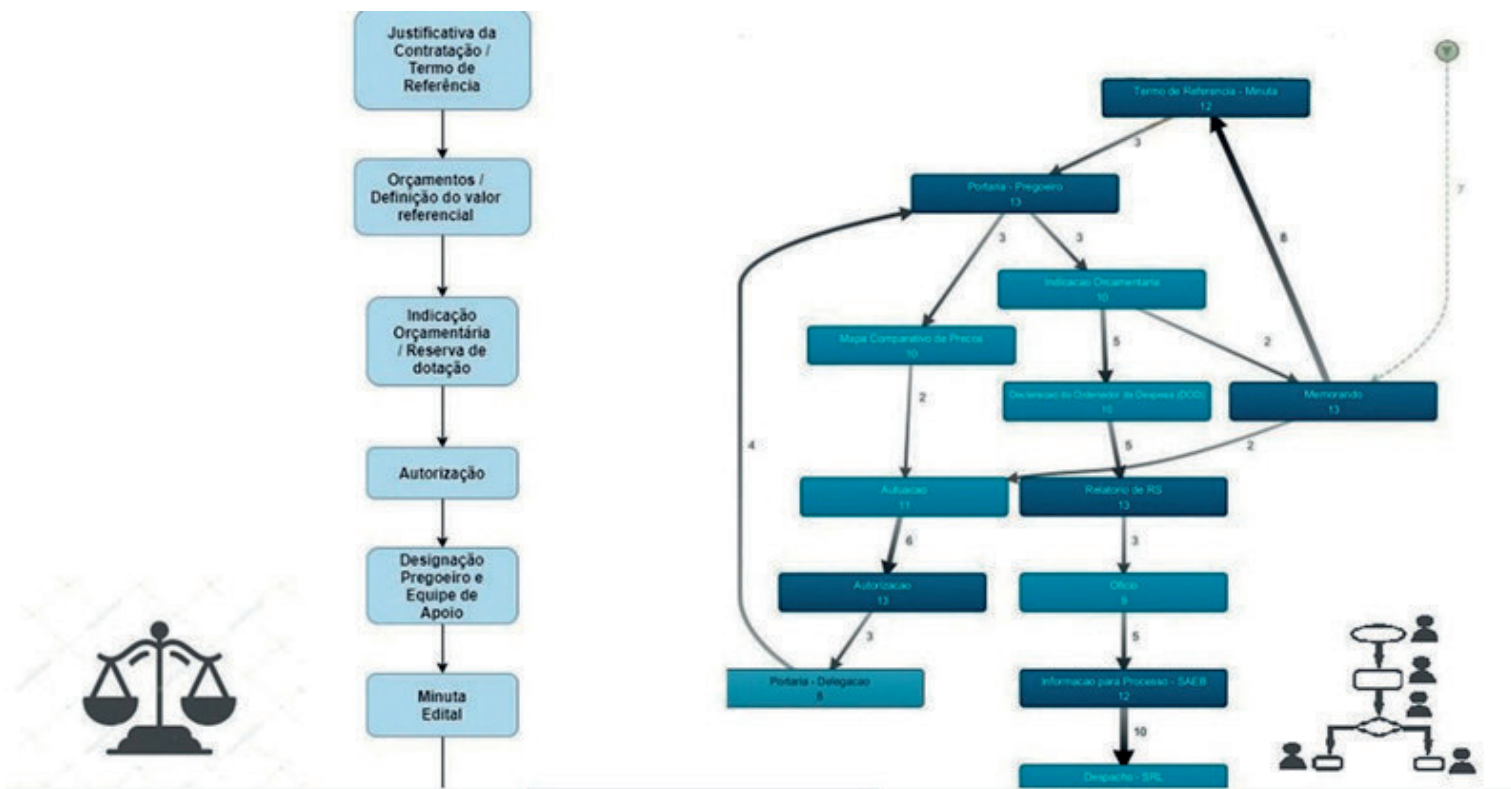
Estes acontecimentos podem indicar um risco maior de fraude ou uma "variante positiva", ou seja, uma forma mais rápida de realizar o processo que não foi notada pela organização.

Outro objetivo desejado era conhecer o processo como é executado, em contraste com o processo definido na legislação, cujo fluxograma foi elaborado pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB). Em outras palavras, a intenção da revisão era estabelecer uma comparação entre o processo de fato e de jure. O resultado pode ser visto na Figura N.º 3.

Ao comparar os dois modelos, o que se pode observar é que o fluxograma descrito no Manual (modelo à esquerda) é demasiado simplificado e não explica a complexidade de um processo de contratação eletrônica. O modelo do processo real (modelo à direita) tem uma série de atividades frequentes que nem sequer são consideradas no modelo concebido, além de ter atividades que nem sempre são realizadas na mesma ordem e caminhos alternativos para a execução do processo. Em contraste, o modelo apresentado no Manual estabelece uma sequência única.

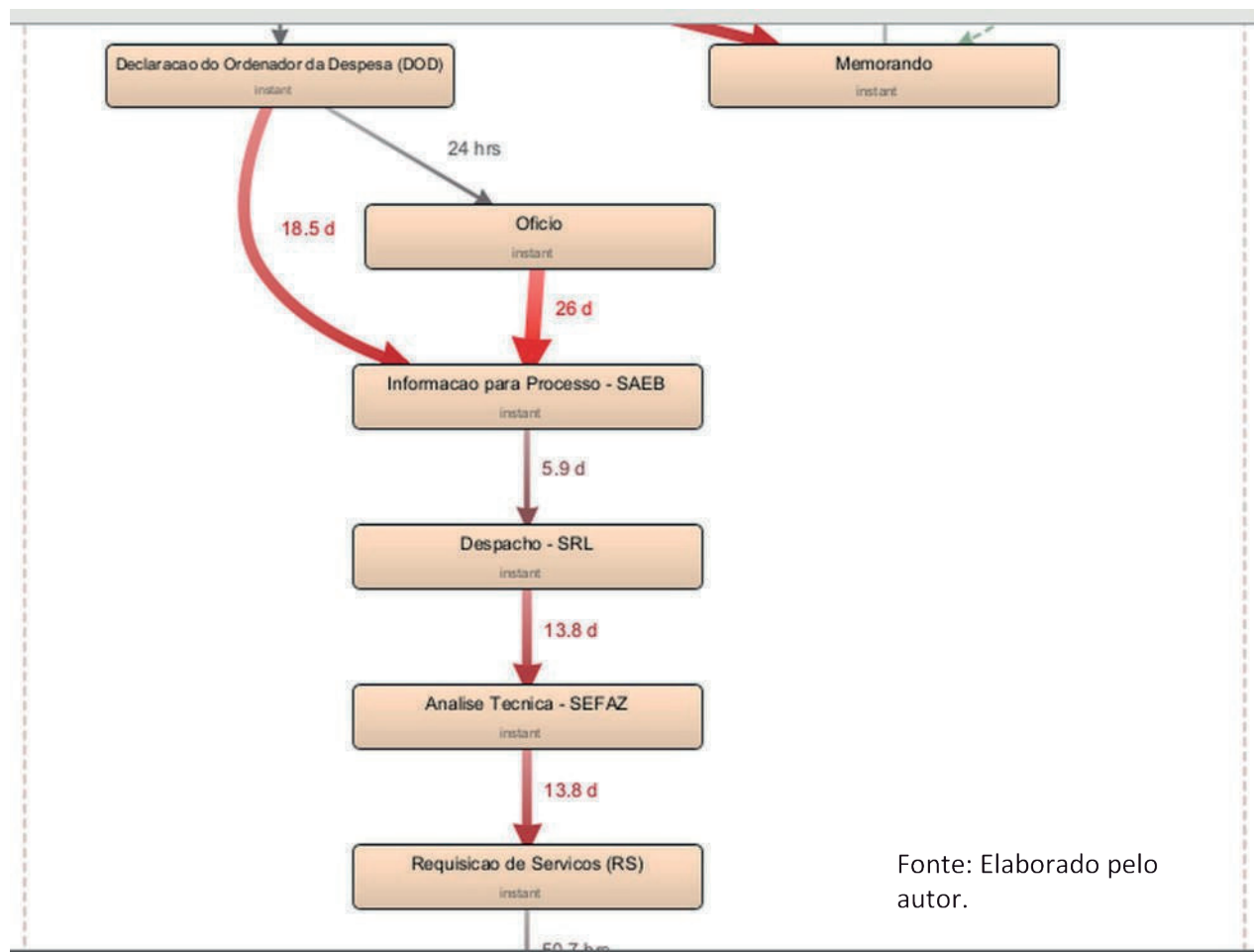
Além disso, a técnica de análise dos gargalos do processo foi aplicada a fim de verificar onde estão as ineficiências. Assim, observou-se que as aprovações externas do SAEB e do Ministério das Finanças (SEFAZ) representam os gargalos do processo, já que a primeira aprovação demora, geralmente, 26 dias e a segunda demora, em média, 13,8 dias, como mostra a Figura N.º 4.

Figura N.º 3. Comparação entre o processo de jure e de facto



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura N.º 4. Gargalos no processo



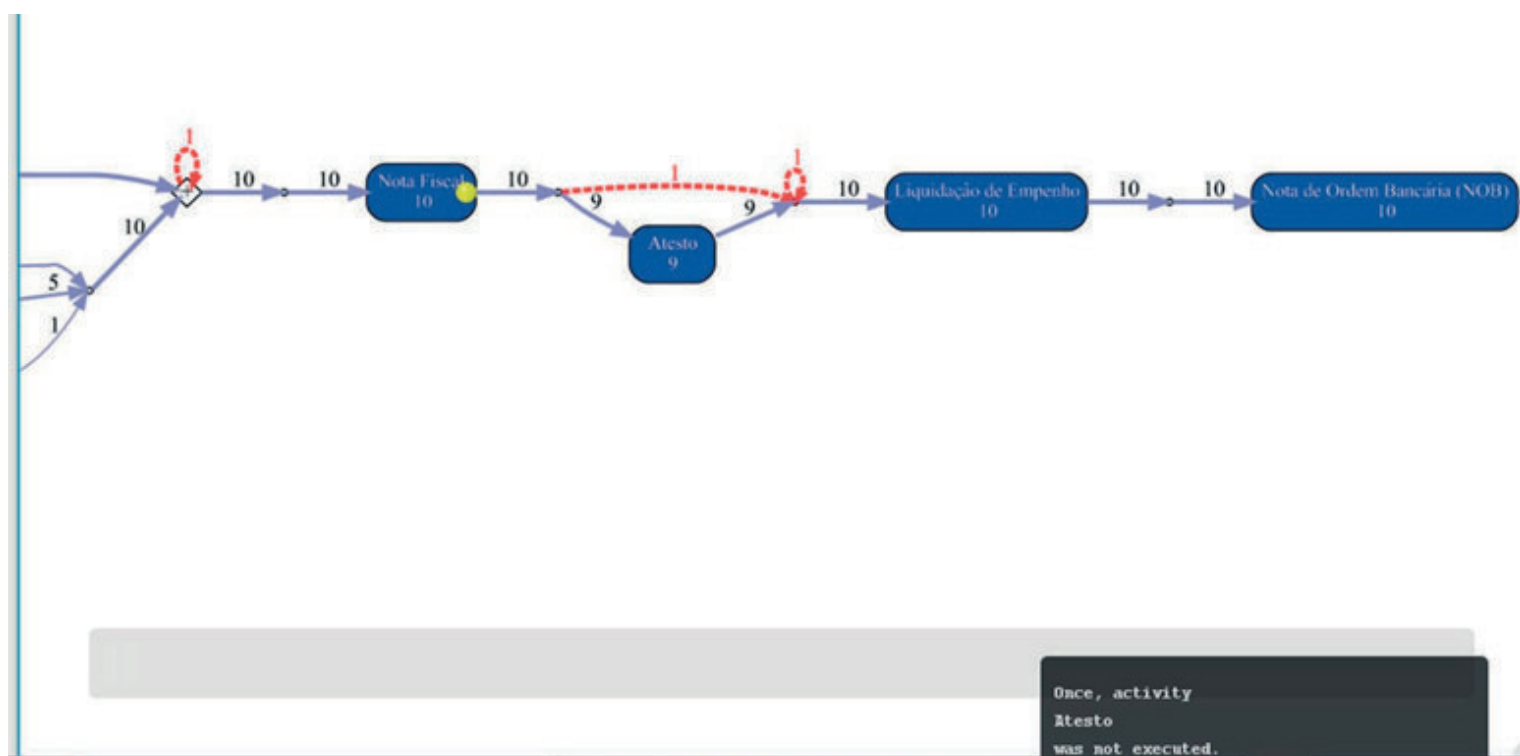
Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, a exploração mineira foi aplicada ao processo simplificado de contratação pública e seus pagamentos respectivos, com o objetivo de analisar os controles internos e a conformidade, em especial porque se trata de despesas que são efetuadas com maior urgência, pois se relacionam com ações

orçamentais prioritárias para combater a pandemia de Covid-19.

Em relação à conformidade, a Figura Nº 5 mostra que só um pagamento não inclui prova de recepção do bem ou serviço adquirido (representado pela atividade Atesto).

Figura N.º 5. Verificação da conformidade do procedimento simplificado de contratação

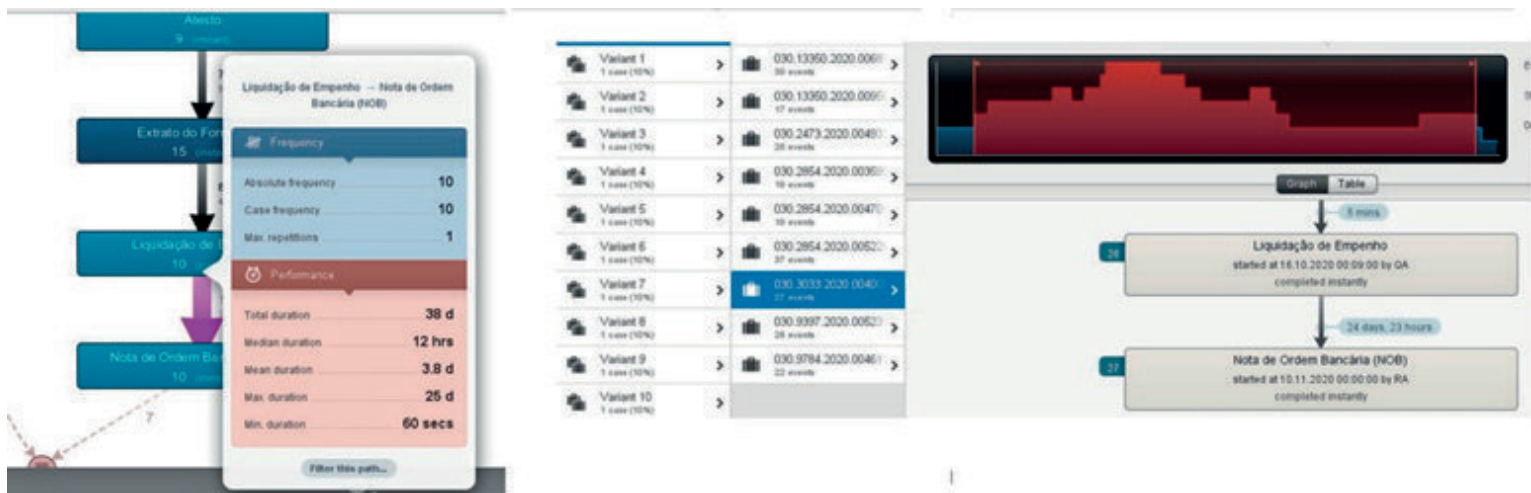


Fonte: Elaborado pelo autor.

Adicionalmente à conformidade dos atos realizados, procurou-se verificar se a entidade auditada havia respeitado o prazo de 8 dias úteis estabelecido nos contratos para proceder ao pagamento, a partir da data de recepção dos bens ou serviços contratados. Por este motivo, foi estabelecido um filtro entre as

atividades Liquidação, que é o ato de controle que representa a prova de que o bem recebido ou o serviço prestado cumpre as condições acordadas, e a Nota de Ordem Bancária (NOB), o ato de controle que evidencia a transferência de recursos financeiros do Estado até à conta do credor.

Figura N.º 6. Tempo decorrido entre a liquidação e o pagamento



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na parte inferior direita da Figura N.º 6, pode-se ver que o tempo decorrido entre as duas atividades descritas foi de 24 dias num dos casos, passando o prazo de 8 dias úteis.

Finalmente, foi analisado o cumprimento do "princípio dos quatro olhos" ou separação das funções. Em conformidade com este princípio, deve haver uma separação entre as funções de autorização ou aprovação, execução, controlo e contabilização das despesas.

Esta análise utiliza uma característica do log de eventos que não foi usada

em análises anteriores: o registo do agente ou da pessoa responsável por cada atividade. Para este caso, foram seleccionadas as atividades "Autorização", "Atesto" e "Empenho", que representam, respectivamente, o ato de autorização da compra, o recebimento e o ato de controlo orçamental da despesa. Verificou-se que, em apenas um caso, a segregação de funções não foi corretamente observada, porque o responsável da autorização, representado pelo código "IA", foi a mesma pessoa que emitiu a Nota de Compromisso, que é um ato de controlo orçamental de reserva de um certo valor para o pagamento.

Figura N.º 7. Segregação de funções



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conclusão

Um dos pioneiros no uso da mineração de processos, o holandês Will van der Aalst, faz uma analogia entre a atividade de auditoria e a alegoria da caverna de Platão. Segundo ele, os auditores são como prisioneiros que só podem ver sombras projetadas na parede, porque têm um conhecimento falso da realidade. Ao tentar entender o funcionamento da organização auditada através de relatórios gerenciais, gráficos e declarações gerenciais, os auditores só podem ver reflexões da organização produzidas por terceiros.

A diferença com a mineração de processos é que esta tecnologia não procura simplificar a complexidade do mundo real em gráficos ou resumos de forma subjetiva, mas sim classificar os dados disponíveis para expor os processos organizacionais à medida que eles são executados no dia-a-dia.

Neste sentido, se o valor da auditoria é obtido quando é possível proporcionar novos pontos de vista ao auditado, o que não tinha sido observado até então, pode ser vista uma clara vantagem no uso.

Efetivamente, no estudo de caso feito com processos de contratação pública, foi concluído que era possível analisar processos a partir de novas perspectivas, não perceptíveis pelos métodos tradicionais de análise, tais como a visualização de métricas de desempenho e a detecção de gargalos. Além disso, é possível dar opiniões mais fiáveis sobre a conformidade do processo, já que os procedimentos são aplicados a toda a população e não a uma amostra.

Não obstante, como qualquer tecnologia, a mineração de processos tem limitações. A utilização das técnicas citadas neste artigo e os seus resultados dependem da disponibilidade e qualidade dos dados obtidos. Há organizações que ainda utilizam total ou parcialmente processos manuais, o que limita o acesso aos dados. Além disso, a forma como o sistema de informação captura os dados também pode afetar a qualidade, porque se os eventos não forem capturados imediatamente quando ocorrem e de uma forma sistemática e fiável, pode haver erros em alguns atributos, tais como a data ou o nome da atividade realizada.

Além disso, as técnicas mencionadas não permitem responder a todas as perguntas sobre o processo, tais como o conteúdo de um determinado ato executado. Por conseguinte, não é possível avaliar o erro ou o sucesso de uma decisão. No entanto, o objetivo da mineração de processos (e outras tecnologias) não é substituir o trabalho do auditor, mas sim complementá-lo. Quando são utilizadas novas tecnologias, a verdadeira vantagem é quando a capacidade da inteligência artificial de fornecer novos conhecimentos a partir de dados é combinada com as capacidades humanas de imaginar, antecipar e julgar situações em mudança através da sua diligência e julgamento profissional.

Bibliografia

- Aplicativo de Gestión de Entidades de Bucci, Maria Paula Dallari, 2013. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo, Saraiva.
- The Economist. Taming Leviathan, 17 mar. 2011, p. 5. Recuperado el 07 de

- abril de 2021, de: <https://www.economist.com/leaders/2011/03/17/taming-leviathan>.
- Rocha, Ricardo Oliveira Franca 2021. Process Mining: A New Analytical Tool For Performance Auditors. Voices from the Field, Issue #9, Canadian Audit & Accountability Foundation (CAAF). Recuperado el 09 de abril de 2021, de: <https://www.caaf-fcar.ca/en/performance-audit/research-and-methodology/voices-from-the-field/voices-issu-e-9>.
 - van der Aalst, Will. 2016. Process Mining: Data Science in Action. Segunda edición. Springer-Nature.
 - Alrefai, Abdulrahman, 2019. Audit Focused Process Mining: The Evolution of Process Mining and Internal Control. Disertación, Programa de Postgrado en Gestión, con especialización en sistemas de información contable. Rutgers, The State University of New Jersey.
 - Intosai, 2019. Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales (IFPP), ISSAI - 100 - Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. Recuperado el 10 de mayo de 2021, de: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=100-129>.
 - Brasil, Ministério da Economia. Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Recuperado el 07 de mayo de 2021, de: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/sei>.
 - <https://fluxicon.com/disco/>
 - <http://www.promtools.org/doku.php>
 - Bahia, Casa Civil, 2020. Decreto nº 19.528 del 16 de Marzo de 2020: Regula, en el Estado de Bahía, las medidas temporales para enfrentar la emergencia de salud pública de importancia internacional derivada del coronavirus. Recuperado el 11 de mayo de 2021, de: <http://www.casacivil.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=101>.
 - Bahia, Casa Civil, 2020. Decreto nº 19.529 del 16 de Marzo de 2020: Establece, en el ámbito del Poder Ejecutivo del Estado, el trabajo a distancia, según se indica, y dicta otras disposiciones. Recuperado el 11 de mayo de 2021, de: <http://www.casacivil.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=101>.
 - Bahia, Secretaria de Administração, 2018. Módulo IV – Pregão.
 - European Court of Audits, ECA Academy, 2019. Digital Transformation of Audit course, Module 2 Process mining for audit (Digital audit in action – 1), Conferencia: Process mining - data science in action (Wil van der Aalst, full professor at RWTH Aachen University). Recuperado el 13 de mayo de 2021, de: <https://ecademy.eca.europa.eu/course/view.php?id=8>.

EXERCÍCIO DO CONTROLE FISCAL, CONTRIBUINDO PARA A MITIGAÇÃO DA MUDANÇA CLIMÁTICA EM BOGOTÁ D.C.

Autor:

Andrés Castro Franco
Contralor de Bogotá, D.C.



Resumo: A Controladoria de Bogotá, D.C. é um órgão de controle fiscal que *"...de forma autônoma e independente em relação a qualquer outra forma de inspeção, fiscaliza a gestão fiscal da administração e das pessoas ou entidades que administram fundos ou bens públicos, a fim de determinar se esta tarefa e seus resultados correspondem aos princípios, políticas, planos, programas, projetos, orçamentos e regulamentos aplicáveis e alcançar efeitos positivos para a realização dos propósitos essenciais do Estado..."*.¹

Neste contexto, as ações da entidade contribuem para garantir o uso eficiente, eficaz e justo dos recursos públicos programados e executados pelas entidades do Distrito Capital, assim como a sustentabilidade do patrimônio natural da cidade.

Consciente do seu trabalho e da importância do equilíbrio que deve manter a interação entre os organismos naturais e urbanos existentes no território da sua jurisdição, este organismo de controle participa como garante do cumprimento do uso racional, eficiente e eficaz dos recursos públicos, em coerência e concordância com os princípios do controle fiscal (sobretudo os da sustentabilidade ambiental e da valorização dos custos ambientais), e dos progressos e compromissos assumidos pela cidade com o país e o mundo, incluindo a Agenda 2030.

Neste sentido, com a participação e experiência dos recursos humanos interdisciplinares que a Entidade tem, dentro do seu processo inovador abordou a função de controle fiscal ambiental com uma mudança de visão nas avaliações do estado de conservação do patrimônio natural, que como objeto de estudo, evoluiu de uma perspectiva fragmentada e individualista a uma em que conta tudo como partes de um único corpo, que pode ser afetado pelas alterações de qualquer das suas partes.

O controle fiscal do patrimônio natural é objeto de avaliação, seguimento e monitoramento, no âmbito das ações programadas e executadas com o uso de recursos públicos, no contexto dos problemas e necessidades do território e de seus cidadãos.

Atualmente, a entidade planeja suas atividades de controle fiscal ambiental a partir do conhecimento da situação real de Bogotá D.C., e considerando seu alinhamento e sinergia entre os conteúdos dos instrumentos que orientam a gestão ambiental e as atividades que compõem seus processos de missão.

Neste contexto, e com base nos resultados alcançados, os procedimentos são atualizados e adaptados, e ferramentas e

1 DECRETO 403 DE 2020. (março 16). Através do qual são emitidas regras para a correta implementação do Ato Legislativo 04 de 2019 e para o reforço do controle fiscal.

instrumentos institucionais são projetados e construídos para assegurar que o exercício do controle fiscal possa contribuir para a sustentabilidade ambiental e o cumprimento da Agenda 2030. Especialmente porque é precisamente a conservação ambiental do patrimônio natural que sustenta e mantém os subsistemas sociais e econômicos do território.

Palavras-chave: Patrimonio natural, sinergia, sostenibilidad ambiental, integración, procesos, Agenda 2030.

Mudanças climáticas e controle fiscal na cidade de Bogotá D.C. – Colombia

"De acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), mudança climática é entendida como uma mudança de clima atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera mundial e que complementa a variabilidade climática natural observada em períodos de tempo comparáveis".²

Apesar dos efeitos da mudança climática se manifestarem e afetarem o nível global, é um fato que eles são o resultado da contribuição das emissões para a atmosfera das atividades realizadas no mundo inteiro.

Consciente da situação, a Controladoria de Bogotá D.C., na última década, iniciou um processo inovador para conhecer exaustivamente as realidades

ambientais da cidade, para identificar, por um lado, os aspectos prioritários a abordar no âmbito do seu exercício de controle fiscal ambiental e, por outro lado, os instrumentos que lhe permitem aumentar a eficácia e contribuição para o seu desempenho como órgão de fiscalização e contribuinte para a melhoria da gestão ambiental do Distrito da Capital, especialmente relacionados com as fontes que geram emissões de gases e partículas para a atmosfera e prejudicam a qualidade do ar da cidade.

Assim, a entidade empreendeu um processo de gestão do conhecimento para incluir nas suas avaliações de controle os aspectos que afetam a qualidade do ar da cidade e a variação do seu estado e qualidade, principalmente os derivados da utilização da atmosfera como lixeira para resíduos gasosos e a gestão de árvores urbanos como elemento captador de CO₂ e regulador climático na cidade.

No desenvolvimento deste processo, foram realizadas as seguintes atividades para enfrentar o controle fiscal da qualidade do ar e das emissões atmosféricas geradas na cidade:

1. Identificação do ar como um patrimônio natural e como objeto de avaliação do controle fiscal ambiental.
2. Identificação e aplicação de ferramentas para a avaliação das mudanças no estado da qualidade do ar e sua provável relação com o desenvolvimento de atividades antrópicas e gestão administrativa em um determinado período de tempo.

² <http://www.ideam.gov.co/web/atencion-y-participacion-ciudadana/cambio-climatico>

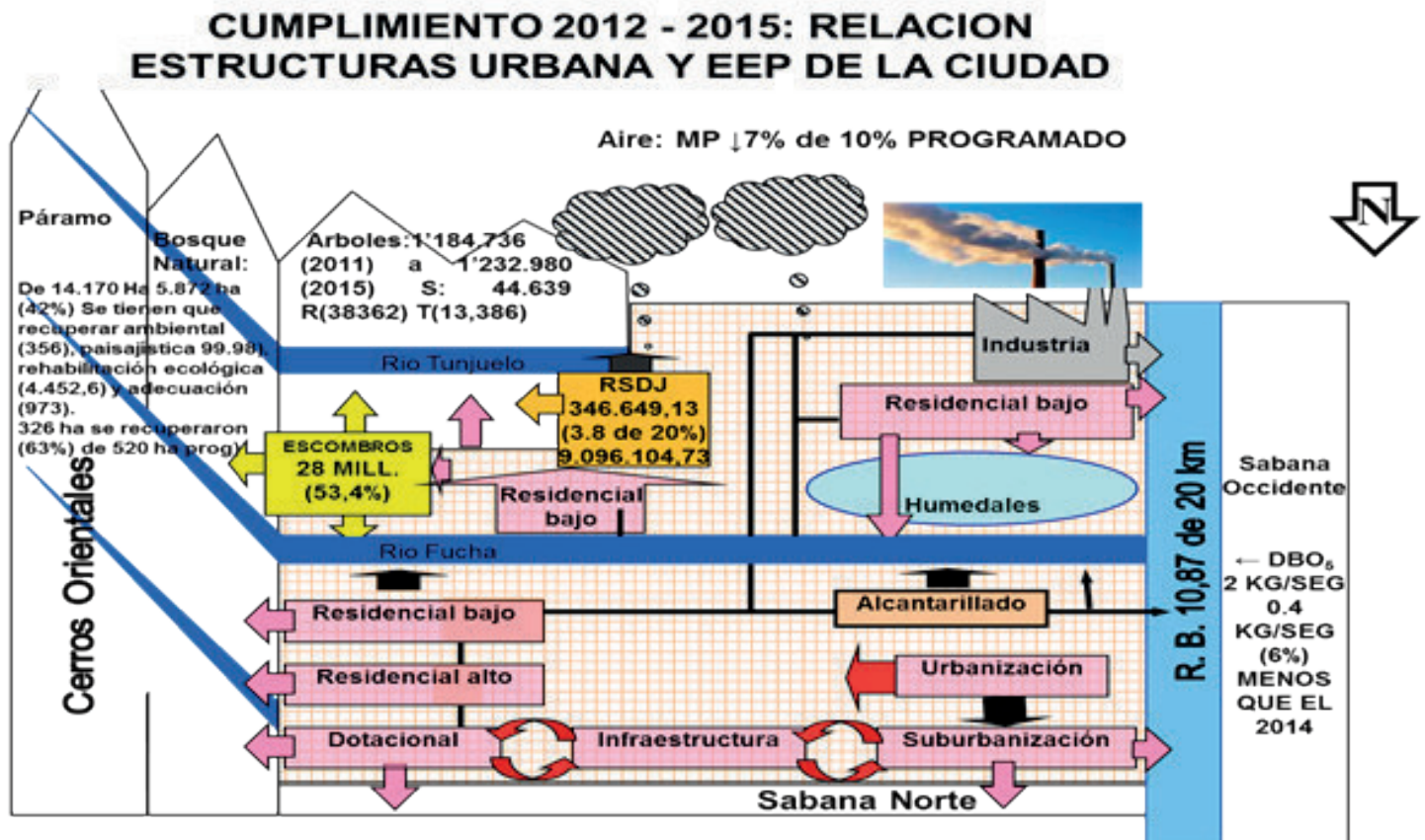
3. Identificação e avaliação de bases de dados obtidas a partir da captura, processamento e compilação dos principais parâmetros que definem a qualidade do ar em diversos pontos da cidade, e que são obtidas através das estações de monitoramento das redes de qualidade do ar, água e hidrometeorologia de Bogotá.
4. Identificação de parâmetros técnicos, que respondem pelas emissões produzidas na geração de produtos e/ou serviços de maior consumo na cidade.
5. Identificação da eficácia e eficiência do uso de recursos públicos executados para contribuir para o cumprimento das metas do SDG 13 incorporadas no Plano de Desenvolvimento Distrital, o

principal instrumento de a médio prazo da cidade.

6. Estudo do ar como elemento natural dentro da Estrutura Principal Ecológica EEP, sua dinâmica e relação com cada uma das partes do corpo natural de Bogotá, já que esse recurso natural se encontra em sinergia intrínseca com todas as outras partes e atividades desenvolvidas dentro da estrutura urbana.

Como resultado, o Controladoria de Bogotá D.C. nos últimos 10 anos detectou a relação que existe entre as estruturas naturais (EEP) e urbanas da cidade, e a pressão exercida pelas atividades de desenvolvimento da segunda em relação à primeira, como mostrado abaixo:

Gráfico N° 1. Relação das Estruturas Ecológicas Principais e Urbanas da Cidade de Bogotá e resultados alcançados entre 2012 e 2015.



Fonte: Controladoria de Bogotá, D.C.
Elaboração: Controladoria de Bogotá, D.C.

Certamente, para o período entre 2012 e 2015, a expansão da cidade, seu crescimento urbano vertical, a infraestrutura de serviços públicos e a disposição de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, exerceram grande pressão sobre todos os elementos naturais do EEP, tais como: morros orientais, o sistema de águas superficiais e subterrâneas, o solo, a flora, a fauna e o ar, que foram evidenciados pelos

resultados das ações implementadas versus as metas estabelecidas para aquele período.

As cifras obtidas a partir do cálculo da pegada hídrica dos anos 2013 e 2014, por exemplo, indicam que os setores doméstico, industrial, alimentício e de construção como um todo deixaram a cada segundo a seguinte pegada hídrica em Bogotá. Veja o Diagrama No. 1.

Diagrama 1. Relação de Pegadas Hídricas por segundo geradas pela cidade de Bogotá D.C - Colômbia nos anos de 2013 e 2014.



AÑO 2013: ³	39 m³	86 m³	134 m³
AÑO 2014: ⁴	26 m³	118 m³	155 m³

Fonte: Controladoria de Bogotá, D.C.
Elaboração: Controladoria de Bogotá, D.C.

A pegada hídrica de 2014 em m³/ano deixada pela cidade de Bogotá foi de 9.490.904.143 m³, que comparado com o HH anual per capita estimado em 1217 m³, o coloca acima de cidades como La Paz, Quito, Guayaquil e Lima.

A relação entre as três pegadas hídricas mostra que para cada metro cúbico de pegada hídrica azul, Bogotá D.C. gerou 5 metros cúbicos de pegada verde e 6 metros cúbicos de pegada cinza⁵.

3 ESTIMACIÓN PREPARATIVA DA PEGADA HÍDRICA DE BOGOTÁ, D.C. RELATÓRIO SOBRE O ESTADO DOS RECURSOS NATURAIS E O MEIO AMBIENTE DE BOGOTÁ, D.C. DIRETORIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Controladoria de Bogotá D.C. Plano Anual de Estudos - PAE 2014.

4 MONITORAMENTO DA ESTIMATIVA DA PEGADA HÍDRICA DE BOGOTÁ, D.C. RELATÓRIO ANUAL SOBRE O ESTADO DOS RECURSOS NATURAIS E O MEIO AMBIENTE DE BOGOTÁ, D.C. Plano Anual de Estudos PAE 2015

5 Ibidem.

Por outro lado, a Pegada de Carbono - HC estimada pela Controladoria de Bogotá D.C⁶ em 2014, revelou que a capital colombiana atingiu 12.995.729,05 toneladas de CO₂ Eq, o que levou a uma HC anual per capita estimada em 1,7 toneladas de CO₂ Equivalente está acima de cidades como La Paz e Quito, que produzem 1 tonelada Eq.

Em relação ao cultivo de árvores urbanas, este órgão de controle fiscal estimou que, das 10 árvores plantadas, 8 têm que ser replantadas e 7 são reportadas como desaparecidas.

Os resultados das avaliações técnicas do estado ambiental e do cálculo da pegada hídrica e de carbono da cidade, realizadas pela Controladoria de Bogotá D.C., mostram que:

- A EEP da cidade está sendo pressionada por atividades de desenvolvimento em seu território.
- Ações para mitigar o efeito urbano

com números de árvores urbanas permanece insuficiente.

Controle fiscal no âmbito do Objetivo 13 de Desenvolvimento Sustentável, Ação Climática

A adoção, pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social, da CONPES⁷ 3918 de 2018 "Estratégia para a implementação das Metas de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Colômbia", estabeleceu para a Colômbia tanto os objetivos da Política de Desenvolvimento Sustentável quanto as diretrizes para a implementação das ODS da Agenda 2030, no documento denominado "Plano de Ação e Monitoramento (PAS)"⁸, cuja construção teve como objetivo principal o cumprimento das ODS: a Política, as diretrizes com base nas que seria desenvolvida, a metodologia para seu monitoramento, avaliação e mecanismos de financiamento da Agenda. indicador del ODS 13, que como guía orientara, la gestión de Bogotá con horizonte al 2018 y al 2030.

Tabela 1. Indicador regional para Bogotá - de acordo com a CONPES 3918 de 2018

ODS	Indicador Regional	Metas
13. Ação climática	Redução anual das emissões totais de GEI	As metas para este indicador, serão desagregados por setores.

Fonte: CONPES 3918 de 2018.

Elaboração: Controladoria de Bogotá, D.C.

6 CÁLCULO DA PEGADA DE CARBONO. PLANO DE ESTUDO ANUAL - PAE 2015. Controladoria de Bogotá, D.C.

7 Documento CONPES CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Versão Aprovada Bogotá, D.C., 15 de março de 2018.

8 <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx#Default={%22k%22:%22ConpesNumero:3918%20OR%20Title:3918%22}> Consultado em 29 de abril de 2021 às 9:19h.

Com a identificação da Agenda 2030 como o principal instrumento orientador para o desenvolvimento das atividades institucionais e de missão da Controladoria de Bogotá D.C., o exercício do controle fiscal nos últimos quatro anos foi energizado proativamente, de tal forma que os resultados de seu desempenho podem ser vistos nos relatórios de sustentabilidade institucional.⁹

O exercício institucional da entidade serviu de inspiração para que a administração distrital aumente em

13,5% a incorporação das Metas de Desenvolvimento Sustentável - ODS no Plano de Desenvolvimento Distrital Um Novo Contrato Social e Ambiental para Bogotá do Século XXI 2020 - 2024, com respeito ao Plano de Desenvolvimento Distrital Bogotá Melhor para Todos 2016 - 2020.

Em relação ao ODS nº 13, a Controladoria Distrital identificou que no Plano de Desenvolvimento Distrital Bogotá Mejor Para Todos 2016 - 2020, 3 das 5 metas contidas na Agenda 2030 foram incorporadas.

Tabela 2: Metas de Desenvolvimento do Objetivo 13, incorporadas nos dois últimos Planos Distritais de Desenvolvimento da cidade de Bogotá D.C. - Colômbia

Nº da meta da ODS 13	ODS 13 Título Alvo
13.1	Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação aos riscos relacionados ao clima e aos desastres naturais em todos os países
13.2	Integração das medidas de mudança climática nas políticas, estratégias e planos nacionais Políticas, estratégias e planos nacionais Melho
13.3	Melhorar a educação, a conscientização e a capacidade humana e institucional para a mitigação da mudança climática, adaptação, redução do impacto e alerta prévio aviso

Fonte: Matriz de Sociedade da ODS e o PDDBMPT. Secretária Distrital de Planeación SDP.

Preparado por: Propio.

9 <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/ods/Pacto%20Global/Informes%20de%20Sostenibilidad/2018/INFORME%20DE%20SOSTENIBILIDAD%20%281%29%20%283%29-%20Infograf%C3%ADa.pdf> y, <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/ods/Pacto%20Global/Informes%20de%20Sostenibilidad/2018/Informe%20de%20Sostenibilidad%20-%20Contraloria%20de%20Bogota%20D.C.%202018.pdf>.

10 <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/ods/Pacto%20Global/Informes%20de%20Sostenibilidad/2019/Informe%20Sostenibilidad%20CONTRALORIA%20DE%20BOGOTA%202019.pdf>

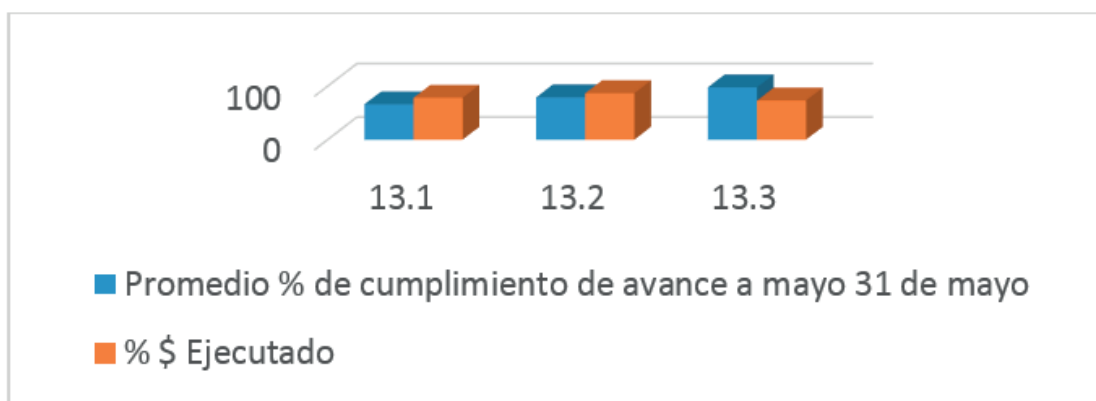
10 "Evaluación del avance de la incorporación, implementación, inversión y cumplimiento de metas de los ODS en los principales instrumentos de planificación de Bogotá en el período comprendido entre junio del 2016 y el 31 de marzo de 2021". Pronunciamiento. Contraloría de Bogotá D.C., agosto 2021.

A comparação entre as metas programadas e o orçamento versus os resultados do que foi executado entre junho de 2016 e maio de 2020 identifica a meta 13,3 como a mais eficiente, pois o progresso físico foi feito com um orçamento inferior ao da meta

programado.

Em termos de eficácia, foi alcançado um progresso médio equivalente a 82% do programado, sendo a meta 13,3 (98%) a mais avançada e 13,1 (com 66%) a menos avançada.

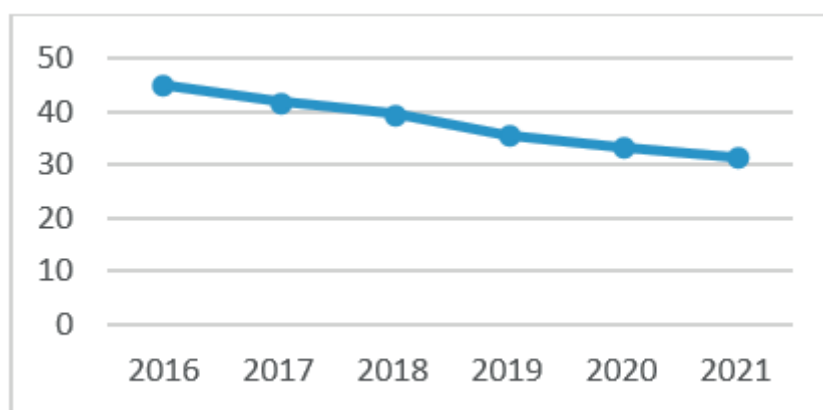
Gráfico N° 1. Comparação percentual das metas de produtos em relação ao orçamento executado nas metas do SDG 13 em Bogotá D.C. entre junho de 2016 e maio de 2020



Fonte: Matriz de Parceria da SDG e o PDDBMPT. Secretaría Distrital de Planeación SDP.

Preparado por: Escritório da Controladoria de Bogotá D.C.

Gráfico nº 2 Concentração média anual de material particulado abaixo de 10 micrones μ {PM10} em Bogotá D.C.



Fonte: Observatório Ambiental de Bogotá - OAB.
Preparado por: Próprio.

Conclusão

No contexto da avaliação da incorporação e implementação do ODS 13 nos dois últimos Planos Distritais de Desenvolvimento, ficou evidente que a porcentagem de incorporação das metas desta meta foi mantida e o orçamento programado para o período de 2020 a 2024 foi reduzido.

A situação acima pode estar associada à melhoria da qualidade do ar derivada da redução da concentração média mensal de material particulado, inferior a 10 µm, presente no ar da cidade durante os últimos 6 anos. Esta diminuição pode ser associada à diminuição da atividade urbana e social na cidade causada pela pandemia C-19.

Bibliografia

- Escritório da Controladoria de Bogotá D.C. Declaração "Avaliação do progresso da incorporação, implementação, investimento e cumprimento das metas dos ODS nos principais instrumentos de planejamento de Bogotá, no período entre junho de 2016 e 31 de março de 2021". Agosto de 2021.
- Escritório da Controladoria de Bogotá D.C. Relatório estrutural "Progresso das Metas de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no âmbito do Plano de Desenvolvimento Distrital 2016 - 2020 e sua harmonização no PDD 2020 - 2024". PAE 2021. Relatório
- Primeira entrega. Maio de 2021. Departamento Nacional de Planejamento - DNP. Estratégia para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Colômbia.
- Estimativa preliminar da pegada hídrica de Bogotá, D.C. Relatório sobre o estado dos recursos naturais e o meio ambiente de Bogotá D.C. Diretoria de Estudos de Economia e Políticas Públicas. Escritório da Controladoria de Bogotá D.C. Plano Anual de Estudos - PAE 2014.
- Acompanhamento da estimativa da pegada hídrica de Bogotá, D.C. Relatório anual sobre o estado dos recursos naturais e do meio ambiente de Bogotá.
- D.C. Plano Anual de Estudos PAE 2015. Cálculo da pegada de carbono. Plano Anual de Estudos - PAE 2015. Escritório da Controladoria de Bogotá, D.C.
- <http://www.contraloriabogota.gov.co/contralor-de-bogot-aliada-con-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods>
- <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/ods/Pacto%20Global/Informes%20de%20Sostenibilidad/2018/INFORME%20DE%20OSTENIBILIDAD%20%281%29%20%283%29-%20Infograf%C3%ADa.pdf>
- <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/ods/Pacto%20Global/Informes%20de%20Sostenibilidad/2018/Informe%20de%20Sostenibilidad%20-%20Contraloria%20de%20Bogota%20D.C.%202018.pdf>
- <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/ods/Pacto%20Global/Informes%20de%20Sostenibilidad/2019/Informe%20Sostenibilidad%20CONTRALORIA%20DE%20BOGOTA%202019.pdf>
- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
<http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local/bogota-mejor-todos>
- <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/noticias/plan-desarrollo-distrital-2020-2024-nuevo-contrato-social-y-ambiental-siglo-xxi>

CONTROLO DOS FUNDOS PÚBLICOS EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA. PROGRAMA DE TRABALHO ESPECIAL

Resumo: Este documento é o resultado da investigação sobre o exercício do Controlo Governamental em situações de emergência. Devido à pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde em março de 2020, causada pelo vírus SRA-Cov-2 que dá origem à doença Covid-19, com um nível de contágio muito elevado, existe uma desestabilização na atividade diária dos Governos, que devem adoptar decisões rápidas e urgentes com um elevado impacto económico e social, a fim de salvar as vidas dos seus habitantes. Da mesma forma, as Organizações de Controlo, responsáveis pela supervisão da gestão dos fundos públicos, veem as suas atividades afetadas. Na Argentina, o isolamento social e obrigatório impõe o teletrabalho, transformando o modo de controlo cara a cara num virtual. Este documento apresenta a concepção de um programa de trabalho especial que permite a auditoria remota dos fundos públicos em situações de emergência, utilizando a tecnologia disponível e propondo soluções alternativas, a fim de contribuir para a transparência das ações da Administração através da responsabilização e para o cumprimento da missão dada aos Órgãos de Controlo como guardiães da gestão dos fundos públicos e desenvolvendo a sua função consultiva, dentro de um quadro de compromisso com a cidadania.

Palavras-chave: Controlo governamental, Emergência, Programa de auditoria, Consultores de controlo, Tecnologias, Open Government, Open Government, Accountability, Transparência, Controlo social, Informação jornalística.

Autoras:
Adriana A. Martínez
Alejandra I. Trimmeliti
EFS Argentina



Introdução

Desde a época de Moisés, pragas e epidemias atingiram a humanidade em tempos diferentes ao longo da história, e a humanidade, organizada na sociedade, teve de responder através dos seus governos, gerindo os recursos disponíveis, obtendo melhores ou piores resultados. A verdade é que ao longo da história temos visto catástrofes em diferentes partes do mundo que prejudicaram os habitantes locais, tais como o tsunami na Tailândia, os furacões nas Caraíbas, os terremotos no Chile, que produziram danos, destruição e lamentáveis perdas humanas nas regiões afetadas, mas que se podem dizer limitadas a uma região geográfica e a um grupo específico de seres humanos que de diferentes formas têm procurado incansavelmente restaurar o caos e regressar à normalidade perdida.

No entanto, o facto de em 2020, com o aparecimento de um vírus desconhecido chamado SRA-Cov-2 que produz a doença Covid-19, com um nível muito elevado de contágio, que se espalhou rapidamente por todo o mundo, causando o colapso de qualquer sistema de saúde tanto nos países desenvolvidos como naqueles que não estão tão desenvolvidos, desestabiliza todos os governos do mundo nas suas atividades diárias e rotineiras, tendo de tomar decisões rápidas e urgentes para enfrentar um inimigo a Pandemia, para

para a qual não existe um determinado tratamento médico e onde a vida dos seus habitantes está em jogo, já tem características muito singulares que a tornam um acontecimento único e sem precedentes para o nosso tempo.

Estas situações provocaram uma profunda crise económica e social, para além da crise sanitária. Face a esta realidade global, os Órgãos de Controlo devem estar presentes, supervisionando as ações do Estado, compreendendo que o controlo é o limite do poder, exercendo-o de forma oportuna e eficiente e concentrando-se na contribuição que podem dar para a melhoria das políticas públicas.

Objetivos de investigação

O objetivo geral do presente trabalho consiste em conceber um "Programa de trabalho especial de auditoria de fundos públicos em situações de emergência", salientando a necessidade de os Organismos de Controlo se tornarem consultores de controlo em tempo real com participação ativa através das suas recomendações, e de poderem dar a sua opinião sobre a legalidade e a economia, eficiência, eficácia e efetividade das ações das Administrações. Aqui poderíamos destacar como fonte de informação a auditoria social realizada pelos cidadãos, através dos canais de participação cidadã que a maioria das instituições têm atualmente desenvolvido no âmbito dos pilares do Governo Aberto. Os objetivos específicos consistem em:

- Rever e unificar os procedimentos de auditoria aplicáveis em situações de emergência dos diferentes organismos de controlo.

- Para rever as novas tecnologias aplicáveis
- Conceber três linhas de ação para formar um programa de trabalho especial para auditar fundos públicos em situações de emergência.

A metodologia utilizada neste trabalho é a seguinte:

1. O levantamento dos procedimentos de auditoria que permitem aprofundar os conhecimentos a serem aplicados no contexto atual. Para o efeito, foram examinados o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires (MACOEX) e as Normas de Auditoria Interna Governamental do Gabinete Nacional de Auditoria (Sindicatura Geral da Nação), que definem os procedimentos de auditoria como métodos analíticos de investigação e teste que os auditores devem utilizar no seu exame, com o objetivo de obter provas que apoiem os seus pareceres, conclusões e recomendações. Deste modo, foram estudados procedimentos e técnicas de auditoria, tendo em conta, fundamentalmente, o objetivo e o âmbito da tarefa e os riscos envolvidos.
2. A utilização de novas tecnologias: TIC do auditado, acesso remoto em plataformas seguras (VPN), entrevistas virtuais ou videochamadas (ZOOM, SISCO, WEBEX, MEETING e/ou similares), utilização de drones e e-mails, que permitem levar a cabo a tarefa nesta situação de isolamento onde o modo presencial não pode ser aplicado.

3. A elaboração do programa de trabalho especial para auditar a utilização de fundos públicos em situações de emergência foi realizada através da leitura e estudo de manuais de auditoria, tais como o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da Província de Buenos Aires, que permitiu o desenvolvimento técnico da proposta.

Revisão da Literatura - Emergências Internacionais e Supervisão Governamental

Vale a pena recordar as últimas crises de emergência, pelo menos nos últimos cem anos, que, no século XX, estiveram relacionadas com o vírus da gripe ou influenza: 1918-1920: a chamada gripe espanhola (H1N1). 1957-1958: gripe asiática (H2N2). 1968-1969: gripe de Hong Kong (H3N2). 2009: A pandemia de gripe (vírus influenza A subtipo H1N1). Outro contexto aplicável ao presente trabalho é investigar como os Organismos de Controlo desenvolveram o seu trabalho face a emergências causadas por catástrofes, que, embora tenham características diferentes das produzidas hoje pelo Covid-19, têm algumas semelhanças em termos da interrupção das atividades nas áreas afetadas, do aumento das despesas orçamentais para restabelecer a normalidade e do elevado risco na gestão dos fundos públicos atribuídos a esta situação.

Por exemplo, um dos mais recentes e terríveis acontecimentos na região foi o terremoto no Chile em 27 de fevereiro de 2010, quando o país foi atingido por um terremoto e subsequente tsunami de grande magnitude, que causou o maior terremoto do mundo danos nas

infra-estruturas conhecidas na história daquela nação. Foi analisada a forma como as autoridades chilenas prepararam um documento que incluía o Plano de Reconstrução do governo para enfrentar e superar as consequências do terremoto e do tsunami.

Desenvolvimento de Linhas de Investigação ArgentinaCovid-19

Nos primeiros dias de março de 2020, com o regresso ao país dos turistas que tinham estado nas zonas de risco, surgiu o primeiro contágio e a onda de contágios não parou até hoje. Perante tal situação e tendo em conta o que estava a acontecer nos países mais desenvolvidos da Europa e as condições do nosso sistema de saúde, o Governo Nacional, aconselhado pela Comissão de Crise, tomou a decisão em 19 de março de 2020 através do Decreto n.º 297/2020 de estabelecer o "isolamento social, preventivo e obrigatório" em todo o país, como medida preventiva contra a propagação do vírus e a fim de reforçar o sistema de saúde. Esta medida restritiva foi aceite com boa predisposição por parte da sociedade, que compreendeu a gravidade da questão, dado o que estava a acontecer nos países europeus. Em tal situação, a atividade foi completamente interrompida em todo o país e apenas os trabalhadores da saúde, as forças de segurança e algumas atividades ditas essenciais, detalhadas no decreto, tais como supermercados, farmácias, recolha de resíduos e outras, continuaram com as suas tarefas, com os protocolos apropriados para evitar o contágio.

Neste contexto, os governos nacional, provincial e municipal estabeleceram um único objetivo, que era o de reforçar o sistema de saúde a todos os níveis e pensar em políticas de assistência social a fim de mitigar os efeitos sociais, económicos e de emprego que esta medida restritiva teria sobre a população. A nível jurídico, antes do Decreto Nacional 297/2020, tinha sido declarada uma emergência sanitária pelo Decreto Nacional 260/2020 de 12 de março de 2020 (o estado de emergência é previsto pela nossa Constituição Nacional nos artigos 76º e 99º, parágrafo 3).

Para efeitos do presente documento, é importante estar ciente desta situação legal, que rege atualmente as ações da Administração em relação às despesas de emergência e dos Órgãos de Controlo para supervisionar a sua execução. Nesta situação, tanto a Administração Pública como os Órgãos de Controlo que a auditam sofrem das mesmas limitações: atividades interrompidas, teletrabalho dos trabalhadores com recursos improvisados e limitações tecnológicas. Por esta razão, é necessário repensar um programa de trabalho especial dos Organismos de Controlo que possa ser aplicado no contexto atual.

Programa de Trabalho Especial - Desenvolvimento de Programas

O objetivo deste programa de trabalho especial é controlar a utilização de fundos públicos pela Administração no contexto de uma Pandemia de características únicas. Tendo em conta a organização de o nosso esquema

de controlo, iremos desenvolver um programa de trabalho especial baseado em três Linhas de Ação:

Linha de Ação N°1: Análise da Situação

Para o efeito, consideramos de particular importância as seguintes áreas de trabalho:

- Ajustar o Planeamento de Auditoria:
- Obter acesso remoto ao sistema de contabilidade da entidade auditada com reservas de senha apropriadas e para fins de consulta.

Considerando o apertado planeamento e a possibilidade de acesso remoto e/ou digital à informação, e tendo em conta que o Orçamento aprovado nos organismos públicos é o primeiro instrumento de controlo, propomos:

1. Obter digitalmente uma nova execução orçamental das receitas e despesas a fim de analisar de forma abrangente quais são as principais fontes de receitas e para onde é canalizada a maior parte das despesas.
2. Obter digitalmente um detalhe de modificações orçamentais que nos permita verificar onde a gestão está a dirigir os seus novos projetos.
3. Sensibilizar a atual administração para a divulgação das suas decisões (atos administrativos, decretos, resoluções) no seu site oficial. Caso isto não aconteça, solicitar a submissão em formato virtual ao organismo de controlo.

4. Tendo como material as modificações orçamentais efetuadas (extraídas do acesso remoto) e os atos administrativos que as aprovam, controlar não só a legalidade dos registos, mas também verificar onde os novos projetos são orientados.
5. Identificar práticas e atividades que a agência não está a desenvolver: Dada a emergência sanitária, social e laboral, os funcionários descartaram projetos contemplados nas suas agendas e refletidos no orçamento, modificando-os para aqueles que surgiram de novas necessidades. As Recomendações devem avisar, sem obstruir a gestão, que cada mudança de projeto se reflete no orçamento, e se necessário, ajustar novamente o planeamento.
6. Analisar o registo correto dos fundos que são transferidos em cascata do Estado Nacional para o Município como ajuda financeira para cobrir as despesas causadas pela crise sanitária. Neste caso, efetuar uma análise *t r a n s v e r s a l*: Nação/Província/Município, verificando se as somas remetidas por cada organismo estão devidamente registadas.
7. Comunicar ao auditado todos os desvios detectados de forma colaborativa, para que a administração seja reforçada pelo organismo de controlo.

Linha de Ação Nº2: Estudo do Aumento das Receitas / Aumento das Despesas

Consideramos que as seguintes questões são de importância vital:

A) Ingresos. Nesta linha de trabalho, propomos:

1. Controlo através do acesso/acesso remoto da informação, de que as remessas recebidas estão devidamente registadas, contrastando-as com a informação fornecida pelo resto dos organismos públicos, aumentando a sensibilização para a transparência através de Dados Abertos e o intercâmbio de informação entre os diferentes organismos de controlo interno e externo.
2. Controlo da acumulação de taxas/impostos: Tal como mencionado no início deste ponto, a inoperabilidade afetou os contribuintes/empresas cujas atividades foram afetadas, o que permitiu ao Estado estabelecer regimes de isenção. Seria então importante controlar através do acesso remoto que as isenções concedidas sejam devidamente contabilizadas no Registo dos Contribuintes para refletir o custo fiscal correto.
3. Verificar os acordos celebrados entre a Administração Pública e os devedores a fim de recuperar bens: A crise económica e financeira levou a uma diminuição da exigibilidade

das taxas e impostos, os direitos a cobrar são o Estado poderia achar impossível tomar medidas para recuperar dívidas (por exemplo, não notificar dívidas). Consideramos que seria importante verificar os mecanismos de compensação que poderiam surgir.

B) Despesa. Para efeitos do presente documento, concentramo-nos nas áreas economicamente mais significativas que estão atualmente relacionadas com a saúde ou desenvolvimento social, tendo em conta que a declaração do "estado de emergência" pelo Decreto Nacional 260/2020 alarga os poderes das Autoridades ao permitir a contratação direta e ao flexibilizar as regras relativas à contratação de pessoal.

Aquisição de Medicamentos: Sugerimos os seguintes procedimentos:

1. Obter uma lista detalhada de ordens de compra através do acesso/retrocesso remoto da entidade e compará-la com a lista de Preços Máximos (preços estabelecidos pelo nosso Governo Nacional para os artigos mais procurados durante a pandemia de saúde). Recomendar às áreas responsáveis pelas aquisições a introdução da lista de Preços Máximos nos seus sistemas informáticos, a fim de atuar como um aviso ao adquirirem tais produtos, e para evitar e/ou justificar o pagamento de preços excessivos.
2. Sensibilizar a Administração para a natureza pública dos seus atos de governo através respeitar a

publicação das aquisições efetuadas, como indicado no artigo 3º do Decreto Nacional 287/2020 quando afirma... *"Em todos os casos, devem ser subsequentemente publicadas no sítio web do Gabinete Nacional de Compras e no Boletim Oficial"....*

3. Análise das Compras, verificando que não há conflito de interesses com os Fornecedores e que a rotação dos Fornecedores é efetuada.

Aquisição de equipamento: Sugerimos:

1. Através do acesso remoto ao sistema de aquisições da entidade auditada, ou em alternativa consultando as plataformas Open Data onde devem ser publicadas, verificar as aquisições em conformidade com as regras estabelecidas em cada jurisdição.
2. Através do acesso remoto ao sistema de património da entidade auditada e utilizando informação jornalística, sistemas de geolocalização de outras organizações, imagens de drone, etc., verificar se o equipamento adquirido e as instalações estão registados no património e em funcionamento.

Planos Sociais e Subsídios: A pandemia provocou uma crise laboral generalizada, que levou ao desenvolvimento de vários planos sociais de contenção por parte do Estado. Em relação a este ponto, propomos:

1. Sensibilizar a Administração para a divulgação de projectos concebido

para lidar com a emergência, no seu portal web (ou boletim de acesso público).

2. Monitorizar os projetos concebidos (rendimento familiar de emergência, assistência de emergência ao trabalho e à produção, empréstimos a juros baixos para os unipagadores, entre outros) para servir a população: Para este efeito, propomos o cruzamento de dados entre os diferentes organismos públicos.
3. Controlar planos de assistência alimentar: Ao obter documentação através do acesso/acesso remoto às informações da entidade, é possível verificar a conformidade com os diferentes planos de assistência alimentar. Da mesma forma, utilizando a Rede Federal de Controlo, é possível analisar os projetos desde a sua origem a nível Nacional e/ou Provincial até à sua entrega efetiva ao cidadão através do Governo Municipal.

Pessoal: Recrutamento e assentamentos: Consideramos que las contrataciones de personal constituyen otro candidato de auditoría y proponemos para ello las siguientes actividades:

1. Análise dos decretos de nomeação e/ou contratos emitidos pelo Executivo previamente solicitados por correio electrónico ou obtidos no website oficial ou no Jornal Oficial.
2. Controlo dos conceitos estabelecidos para o pessoal, obtendo-o a partir do acesso remoto ao sistema de contabilidade.

Os principais atores envolvidos vão desde o cidadão consciente da saúde até ao funcionário público ou funcionário público que executa o dinheiro público de forma eficiente e sem corrupção, ter o Corpo de Supervisão como aquele que avisa, guia, mas também propõe sanções, se ousa roubar a vida de um peruano.

Linha de ação Nº3: Informação jornalística. Controlo social direito

A "Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação", desenvolvida pela Organização dos Estados Americanos (OEA), da qual a Argentina faz parte, aprovada pela Assembleia Geral em junho de 2010, oferece alguns parâmetros ideais sobre a informação que uma autoridade pública deve oferecer através do seu website, reafirmando o contrato social entre autoridades e cidadãos. Neste contexto legal e nas adaptações que cada país membro fez para a sua aplicação, é possível encontrar hoje um canal de informação nos portais das Instituições Públicas onde, no quadro da Declaração de Governo Aberto, as Administrações procuram tornar os seus atos transparentes, tal situação é de importância vital neste tempo de isolamento.

Para que as três linhas de ação desenvolvidas neste documento possam ser cumpridas mais eficazmente, seria necessário reforçar e reestruturar a concepção institucional dos Órgãos de Controlo nas seguintes áreas:

- Relações institucionais: Fomentar a comunicação e intercâmbio de

intercambio de información con el resto de los organismos de control.

- Tecnologia da Informação: Acelerar a concepção de plataformas informáticas que permitam e assegurem o trabalho em sítios digitais fiáveis.
- Recursos humanos: Sensibilizar o pessoal para a responsabilidade profissional e encorajar o encorajamento.

Conclusões

Este documento propôs a concepção de um programa de trabalho especial para o controlo dos fundos públicos em situações de emergência, aplicável no contexto atual desta pandemia, onde o isolamento social e obrigatório mudou do modo presencial para o modo virtual, tanto para a Administração Pública como para os Organismos de Controlo, e onde os governos tiveram de tomar numerosas ações para proteger as vidas dos habitantes de um vírus desconhecido.

Como resultado da análise dos antecedentes, do quadro legal e da complexa situação atual, surgiram as três áreas essenciais a ter em conta num processo de controlo levado a cabo atualmente, que podem ser resumidas da seguinte forma: o conhecimento da situação da entidade auditada, o estudo das receitas e despesas, que neste tempo de pandemia está a experimentar um movimento inverso ao normalmente programado: uma diminuição das receitas e um aumento considerável da dívida pública e das despesas, especialmente em saúde e ajuda Social e a localização dos canais de

informação: plataformas de dados abertas, portais Web, entre outros, e o canal jornalístico onde a sociedade mais de uma vez encontra um eco para as suas reivindicações. Deste estudo surgiram as três Linhas de Ação concebidas no programa de trabalho especial. Considerando que todos os auditores são especialistas em medição de riscos, e que uma catástrofe, como neste caso específico, uma pandemia, modifica especificamente os riscos, foi decidido, nesta apresentação, elaborar três Linhas de Ação concebidas num programa de trabalho especial que cumpre os seguintes objetivos:

- A situação atual afetou os diferentes organismos governamentais de diferentes maneiras, dependendo sobretudo do seu grau de informatização. Tendo em conta esta situação, a concepção do programa de trabalho especial deve incluir todas as possibilidades na sua primeira linha de ação, sem obstruir as ações da administração e reforçando a relação entre a entidade auditada e o organismo de controlo, desenvolvendo a sua função consultiva.
- Este plano de trabalho deve servir de guia e apoio aos relatórios em que são feitas observações e recomendações para que as autoridades possam corrigir as irregularidades detectadas, e deve constituir a base do relatório de auditoria anual que é comunicado à sociedade, tornando as ações da administração transparentes e responsáveis.
- A situação inesperada provocada pela pandemia mundial de Covid-19

levou a um repensar no desenvolvimento de todas as atividades, de modo a que estes tempos de mudança sejam propícios ao surgimento de novas ideias e procedimentos para levar a cabo a tarefa de controlo governamental. Do ponto de vista prático, o aprofundamento deste trabalho consistirá em estudar a aplicação de outros procedimentos de auditoria com as limitações impostas pela Pandemia, aprofundando novas técnicas como a Análise FSD (Fragmentação, sobreposição e duplicação nas políticas públicas) com base no desenvolvimento elaborado pelo Government Accountability Office (GAO), SAI dos Estados Unidos da América. A aplicação desta técnica implica o exame de vários programas de fragmentação, sobreposição, duplicação e lacunas entre os seus objetivos, beneficiários, resultados, instituições responsáveis e orçamento. A identificação pela auditoria da existência de tais desvios pode evitar conflitos na sua implementação. Isto é particularmente aplicável ao grande número de projetos de assistência social que estão em curso. É também interessante investigar como outros organismos de controlo na região estão a trabalhar neste processo. Esta informação pode servir como guia para investigação adicional. O estudo comparativo dos diferentes processos e controlos tornará possível a expansão deste trabalho. Numa época de profunda crise sanitária, económica e social, os organismos de inspeção terão de desenvolver estratégias e programas de trabalho especiais para reforçar a sua qualidade a capacidade institucional

do governo para cumprir a sua missão como guardião dos fundos públicos, apesar das condições adversas prevalecentes, compreensão de que todas as medidas e procedimentos de auditoria que melhoram o ambiente institucional favorecem a relação sociedade-estado nos sistemas democráticos de governo.

Bibliografia

- Constitución Nacional Argentina.
- Díaz Guevara J. J. (abril-junio 2020) El control gubernamental en tiempos de Covid-19. Derecho y cambio Social. Revista 60. El control gubernamental. https://www.derechoycambiosocial.com/revista060/El_control_gubernamental.pdf
- Gine F. H. (28/03/2020). México tomamedidascontralaCovid-19. Diari oNewtral. <https://www.newtral.es/mexico-medidas-coronavirus/20200328>
- Gobierno de Chile. 27/02/2010) Plan de reconstrucción terremoto y maremoto.
- https://www.preventionweb.net/files/28726_plandereconstruccinagosto2010.pdf
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires(16/10/2014)MACOEX.
- Informe Final sobre Donaciones recibidas por el Gobierno de Chile producto de la catástrofe ocurrida el 27 de febrero de 2010.
- <https://www.interior.gob.cl/transparenciaactiva/doc/Auditoria/400/969.pdf>
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Abril 2020) La Rendición de Cuentas en Tiempos de Crisis.

- Ramírez P. y Echenique J.P. (22/02/2011). Contraloría objeta gastos por \$13.840 millones de recursos destinados a damnificados por el terremoto. <https://ciperchile.cl/2011/02/22/contraloria-objeta>.
- Reinach F. (18/07/2020). La inmunidad de grupo contra la covid 19-una apuesta de alto riesgo. Diario El País. <https://elpais.com/sociedad/2020-07-18/la-inmunidad-de-grupo-contra-la-covid-19-una-apuesta-de-alto-riesgo-en-brasil.html>
- Sindicatura General de la Nación (2002) Normas de Auditoría Interna Gubernamental.
- [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Pandemia_de_gripe_A_\(H1N1\)_de_2009-2010_en_Argentina&oldid=129251045](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Pandemia_de_gripe_A_(H1N1)_de_2009-2010_en_Argentina&oldid=129251045)
- <https://www.olacefs.com/cgr-de-chile-y-olacefs-lanzan-ciclo-de-webinars/>

SOBREPREÇO NOS CONCURSOS PÚBLICOS DE EPPS E TESTES DE DIAGNÓSTICO NA COVID-19 DE EMERGÊNCIA SANITÁRIA

Resumen: A revisão das políticas públicas implementadas no Peru e a análise da concepção e dos recursos disponíveis para o controlo governamental pela Entidade Fiscalizadora Peruana no contexto da emergência sanitária Covid-19 estabeleceram a justificação para propor uma metodologia para detectar possíveis casos de preços excessivos nos contratos públicos peruanos no contexto da pandemia. Portanto, a partir da utilização de ferramentas estatísticas e de inteligência de dados, a regressão Theil-Sen, mediana móvel, é tida em conta para estimar num determinado período de tempo o valor mais provável do concurso público no mercado de equipamentos de proteção individual (EPP) e Testes de Diagnóstico Rápido (PDR). Explica-se então que o desvio dos valores das propostas em relação ao valor estimado pela regressão indicaria sinais de sobreavaliação. Entende-se que essa possível sobrevalorização pode ocorrer devido a corrupção ou má conduta funcional, problemas de gestão pública ou falhas de mercado. Finalmente, o prejuízo resultante desta sobrevalorização é estimado.

Palavras-chave: Contratação Pública, EPS, Testes Rápidos, Sobreavaliação, Accountability, Resposta sanitária.

O governo peruano e a crise sanitária da COVID-19

A propagação da COVID-19 pôs à prova os serviços de saúde públicos e privados

Autores:

Kiel Enrique Arroyo Labán
Patricia Capcha Arévalo
Celia Cervera Callacná
César Cornejo Antón
EFS Peru

em todo o mundo. A resposta aos problemas enfrentados no contexto da pandemia tem sido variada nos países do OLACEFS e geralmente inclui a detecção da doença, medidas de contenção e tratamento. Tudo isto significou um desenvolvimento sem precedentes da gestão pública e do trabalho governamental, com elevados custos económicos, sociais e talvez até de corrupção e má conduta funcional que ainda têm de ser determinados.

O Peru não é um caso isolado. O Covid-19 demonstrou que o sistema de serviços de saúde do Peru não está preparado para lidar com uma pandemia: a propagação da doença pôs em evidência a instabilidade do sistema de saúde e levou a um colapso nos cuidados de saúde e contenção. Isto, juntamente com a complexa dinâmica social de um país tão diverso e os riscos de corrupção enfrentados pelo seu frágil aparelho estatal na gestão de fundos públicos num contexto de emergência.

Desde a confirmação do primeiro caso em território peruano, o governo peruano tem adoptado medidas de saúde pública e estratégias restritivas e supressivas para controlar a pandemia. Assim, a 15 de março, pelo Decreto Supremo Nº 044-2020-PCM, foi declarado o Estado de Emergência Nacional. O encerramento de fronteiras

recolher obrigatório, suspensão de atividades económicas, utilização obrigatória de equipamento de proteção pessoal, entre outras, foram medidas implementadas como resultado do decreto. Isto significou que o Estado e os cidadãos enfrentaram desafios onerosos com custos sociais e económicos. Segundo Gonzales-Castillo et al. (2020), o Covid-19 e a implementação da estratégia de supressão geraram choques de procura e oferta agregados, com os consequentes custos económicos e sociais: insolvência das empresas, aumento do desemprego, incumprimento bancário, diminuição dos rendimentos do trabalho, redução do consumo e poupança, e adiamento das decisões de investimento, o que implicaria uma recessão futura.

Neste contexto, com o objetivo de reforçar a oferta de serviços de saúde

pública a nível nacional e implementar medidas para mitigar o impacto social e económico, o governo peruano⁶ desembolsou montantes colossais para cumprir objetivos na prevenção, controlo, diagnóstico e tratamento da doença causada pelo novo coronavírus SRA-CoV-2. Estes montantes executados incluem, nomeadamente, subsídios monetários - chamados bonos - concedidos para mitigar o impacto económico nas famílias face à medida obrigatória de isolamento social imposta pelo governo peruano para conter a propagação do Covid-19. No total, mais de 8.6 milhões de famílias receberam um bónus de S/ 760,00 (US\$ 215) nas suas várias formas. No entanto, como o Provedoria de Justiça reconheceu, foram identificados problemas no que diz respeito ao registo de beneficiários. Estes problemas estão ligados a uma gestão deficiente na atualização da

Figura 1

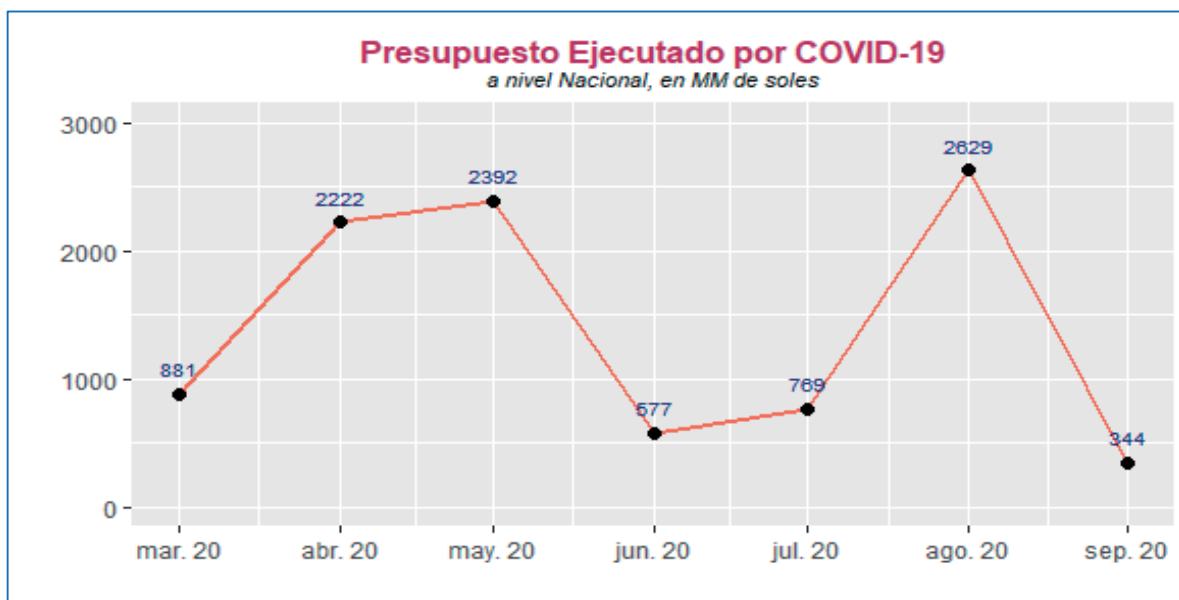


Figura 1: Presupuesto Ejecutado entre marzo y septiembre de 2020

Fuente: Plataforma de Datos Abiertos del Ministerio de Economía

Elaboración Propia

Figura 1 Orçamento executado entre março e setembro de 2020

Fonte: Plataforma de Dados Abertos do Ministério da Economia

Elaboração própria

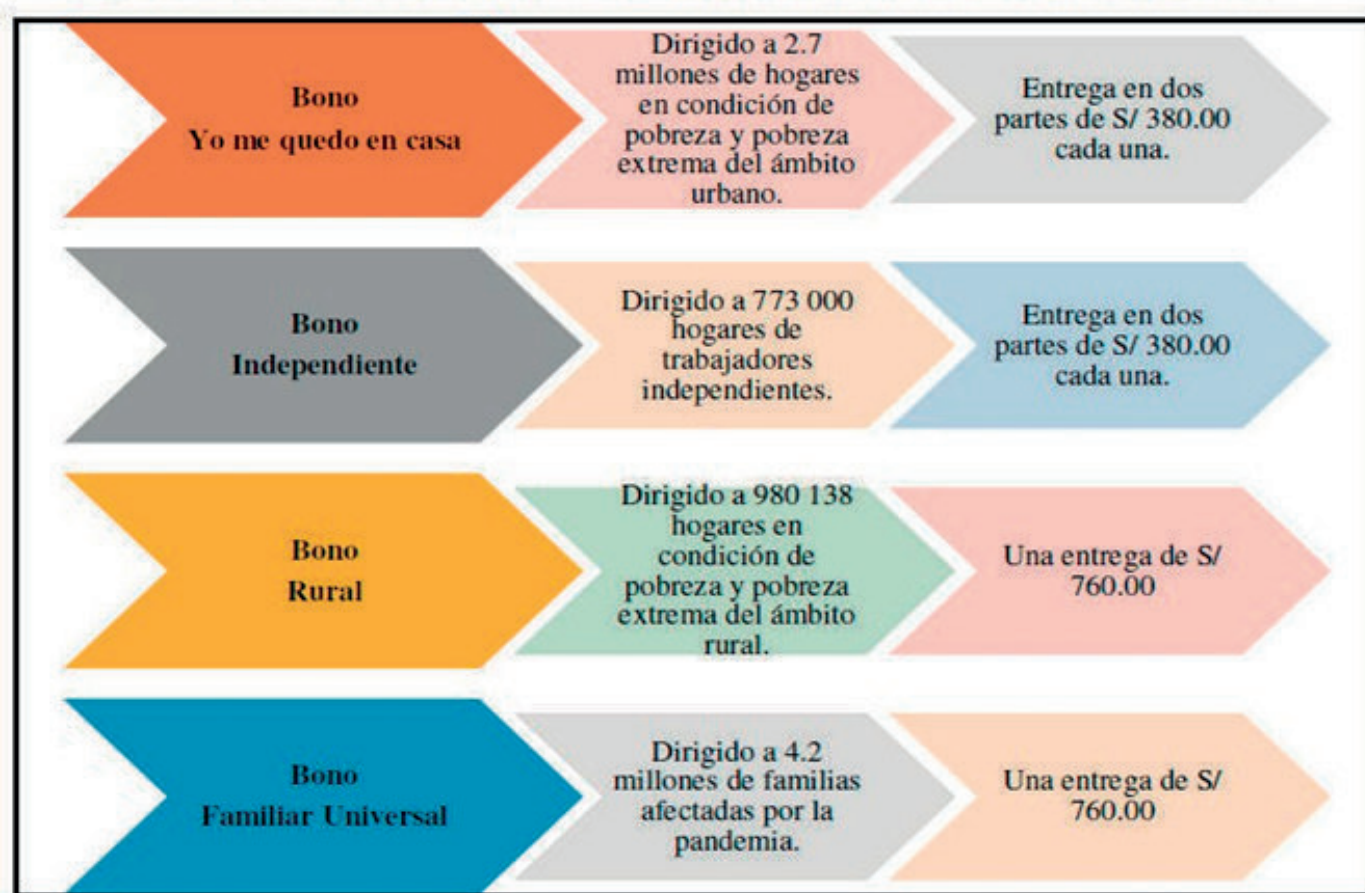
informação do Registo Geral de Agregados Familiares, à responsabilidade do Sistema de Focalização de Agregados Familiares (SISFOH) e à responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e da Inclusão Social em coordenação com os governos locais. Neste cenário, nota-se que existem riscos de corrupção ligados ao registo e atualização de informações no SISFOH: isto teria repercussões na verificação da correta orientação para a distribuição de vales ou outros bens entregues, tais como o cabaz familiar básico. Este é, portanto, um campo de ação relevante para a entidade fiscalizadora superior do Peru, pois envolve o controlo dos fundos públicos na emergência.

Outro grupo importante do orçamento executado encontra-se em programas como "Reativar o Peru", destinados a mitigar o impacto económico nas micro, pequenas, médias e grandes empresas do país. Consistia na colocação de créditos garantidos pelo Estado a taxas de juro baixas, a fim de evitar quebrar a cadeia de pagamentos aos trabalhadores e fornecedores. O valor autorizado para a concessão da garantia governamental é de 60 mil milhões de soles.

Do mesmo modo, surgiram sérias questões relativamente à seleção dos beneficiários destes créditos, uma vez que empresas ligadas a casos de corrupção podem ser encontradas na

Figura 2

Figura 2. Bonos otorgados a familias peruanas en el marco de la pandemia



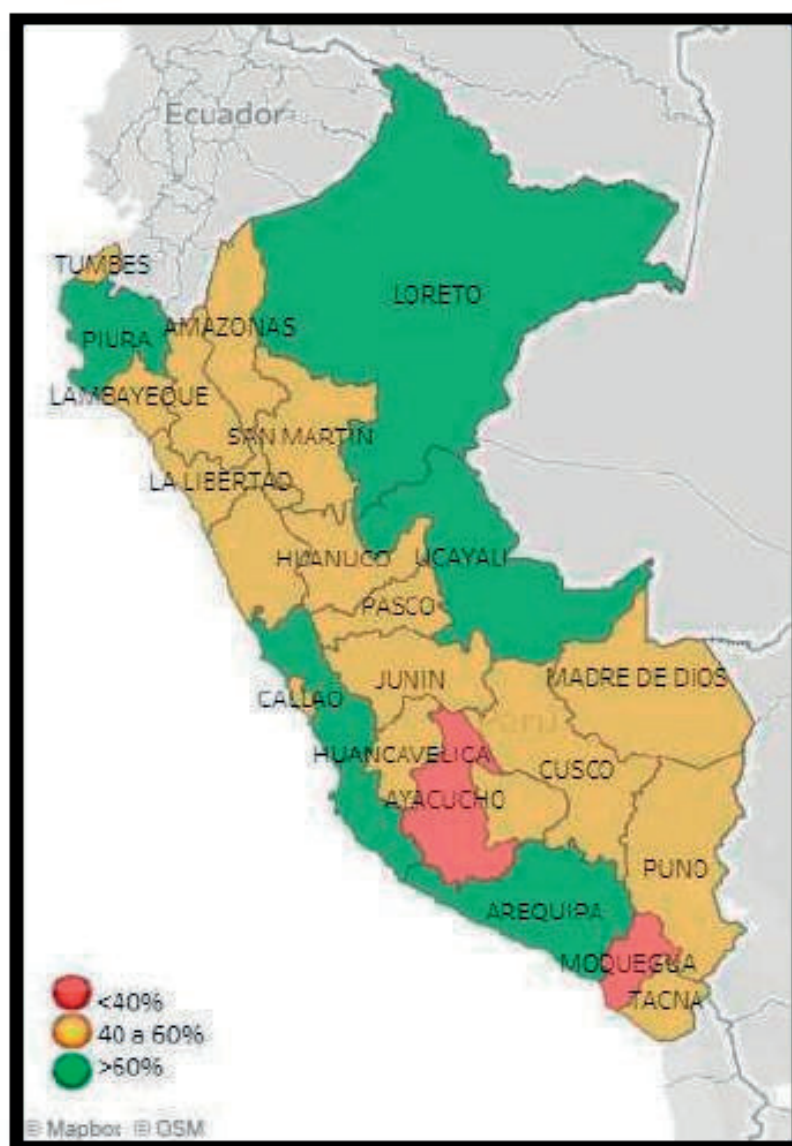
Fuente: Elaboración propia con los Decretos de Urgencia publicados en Diario Oficial El Peruano.

lista de beneficiários. No entanto, no que diz respeito à capacitação e desempenho da gestão do governo regional e local, existem vários critérios para se concentrar no papel das entidades fiscalizadoras superiores no controlo da

utilização de fundos ou recursos públicos. O desempenho em termos de eficácia, eficiência, economia e qualidade na prestação de serviços de saúde pelos governos regionais pode, sem dúvida, ser julgado à posteriori.

Figura 3

Figura 3. Ejecución presupuestal Covid-19 por región, Perú



Fuente: Consulta Amigable, Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: Portal de ejecución presupuestal del Ministerio de Salud.

Papel da Entidade fiscalizadora peruana no processo de auditoria e controlo dos fundos públicos gastos pela COVID-19

A Controladoria-Geral da República do Peru, através de controlos simultâneos da qualidade da prestação de serviços de saúde, que tem vindo a realizar há alguns anos, assinala que o problema exposto pela COVID-19 não é um problema recente. Há uma série de deficiências e lacunas a serem supridas, que não têm sido colmatadas há décadas. Recursos humanos insuficientes tais como médicos, enfermeiros e técnicos e outro pessoal mais especializado; infraestruturas antigas e equipamento obsoleto. Isto explica por que razão, apesar da rápida aplicação pelo governo peruano de medidas restritivas para conter a propagação do Covid-19, os resultados esperados foram dizimados por um sistema de saúde que era inadequado em todos os seus extremos.

Tal como Vivar-Mendoza (2020: 209-214) assinala, o sistema de saúde peruano não tem sido estranho à corrupção, o que se reflete no atraso e deficiências do sector. As estratégias de corrupção espalharam-se pelo sistema público, que neste caso está dividido entre o Ministério da Saúde (Minsa), a Segurança Social (EsSalud), as Forças Armadas (FF.AA.) e a Polícia Nacional do Peru. Ao mesmo tempo, cada um deles, no contexto da emergência, agiu individualmente e de costas voltadas para a coordenação necessária em todo o país, exacerbando várias deficiências.

Assim, a emergência sanitária da Covid-19 exigiu o desembolso de centenas de milhões de soles e

soles e transferências para governos regionais e locais para a aquisição de bens e serviços, o que, como já mencionámos, dada a fragilidade do aparelho estatal, gera elevados riscos de corrupção e má conduta funcional.

À luz deste cenário, através da Lei n.º 31016 "Lei que estabelece medidas para a implementação de controlo simultâneo durante a emergência sanitária causada pelo Covid-19" (sic), o Estado peruano confiou à Controladoria-Geral da República a supervisão de projetos de investimento, aquisição de bens e serviços, obras e todas as atividades e processos onde os recursos públicos estão a ser transferidos sem qualquer limitação.

De manera que, con el desenvolvimiento del control concurrente, la Contraloría Peruana ha logrado identificar situaciones adversas con fines prospectivos, respecto a una inadecuada focalización en la entrega de bonos, canastas básicas familiares, colocación de créditos a empresas, entre otros.

Estratégia proposta para a EFS peruana: Metodologia para identificar possíveis casos de sobreavaliação

• Análise da oferta de saúde peruana:

Desde o início da pandemia de Covid-19, tornou-se evidente a necessidade de criar uma oferta diferenciada de serviços de saúde para os doentes. Assim, nas instituições que prestam serviços de saúde (doravante IPRESS) a nível nacional, a aquisição de bens tem girado em torno do reforço dos serviços para a detecção, cuidados

e tratamento deste vírus. Como mostra a Figura 4, durante o estado de emergência sanitária houve, sobretudo, um aumento do número de estabelecimentos de saúde pública que implementaram uma oferta diferenciada para o tratamento de doentes do Covid-19.

Isto mostra a importância do sistema de saúde pública na prevenção, diagnóstico e tratamento das pessoas afetadas. De abril a setembro de 2020, houve um aumento de 176 IPRESS que implementaram uma oferta diferenciada para os cuidados Covid-19 e fizeram aquisições de bens e serviços (equipamento, fornecimentos, equipamento de proteção individual e

recrutamento de recursos humanos) para reforçar a prestação de serviços de saúde.

Entre as aquisições efetuadas durante o Estado de Emergência Nacional está a aquisição de equipamento de proteção individual (doravante EPP), que inclui qualquer equipamento ou dispositivo concebido para proteger a pessoa que o utiliza de um ou mais riscos e assim aumentar a sua segurança no exercício das suas atividades.

Uma das compras feitas no país, tanto por hospitais como por outras entidades estatais para o cuidado dos seus trabalhadores, foi de respiradores. Estes são equipamentos de proteção

Figura 4

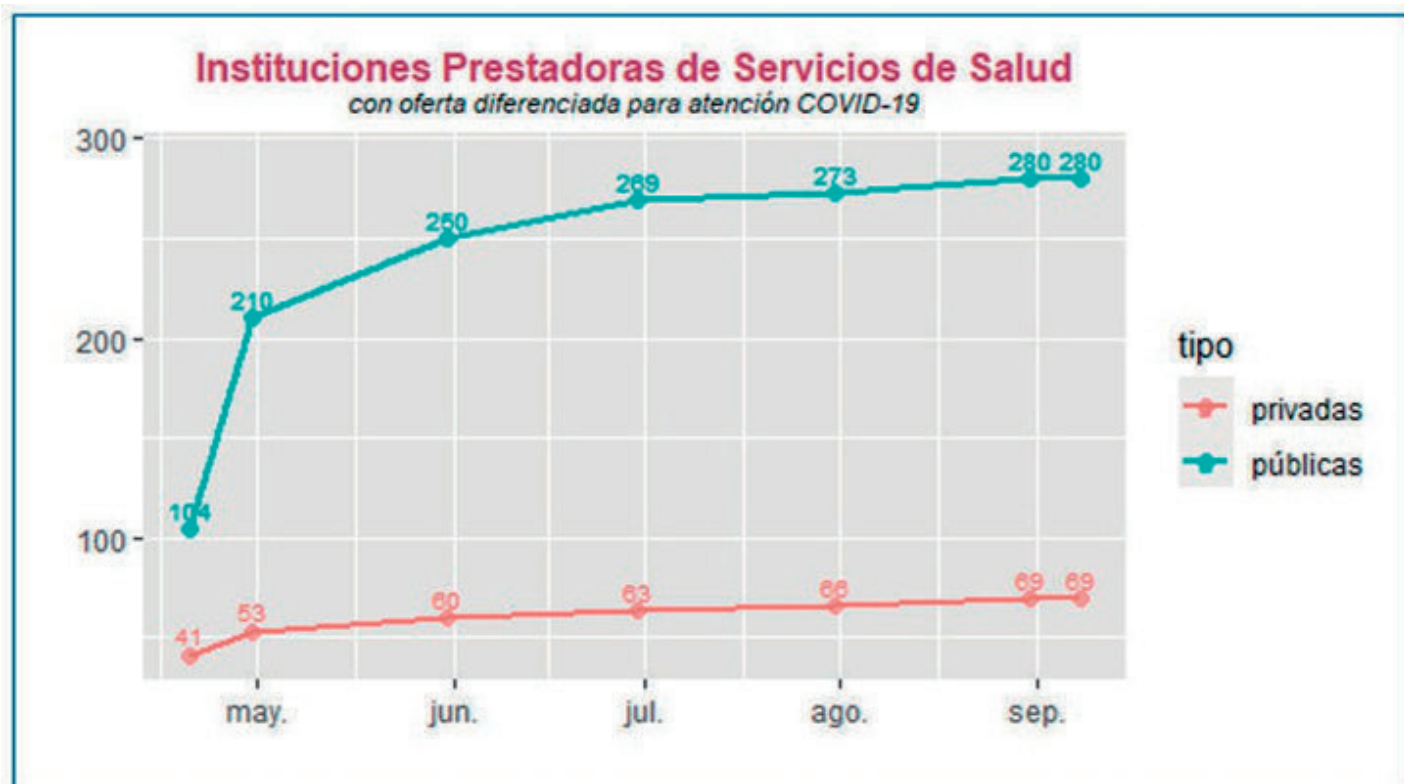


Figura 4: Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud

Elaboración Propia

individual que geralmente funcionam através da filtragem de gases, produtos químicos e partículas no ar, protegendo assim as vias respiratórias do utente. Desde o surgimento do novo COVID-19, os respiradores têm sido uma boa alternativa na ausência de máscaras faciais. A máscara é um corpo que cobre o nariz e a boca da pessoa, o que pode proteger os utilizadores de infecções e evitar que aqueles com sintomas disseminem a doença. No entanto, esta medida por si só não é suficiente para um nível adequado de proteção contra o vírus, de modo que se recomenda complementá-la com uma lavagem frequente das mãos, distanciamento social e evitar tocar no rosto. No Peru, é obrigatório para todos os habitantes.

Como parte dos fornecimentos adquiridos para cumprir o plano de prevenção e contenção do COVID-19 no país, a aquisição de testes rápidos para a detecção atempada da doença, controlo e tratamento imediato; bem como para poder contar os infectados e tomar decisões dentro do estado de emergência que a nação está a atravessar.

Os testes rápidos do coronavírus COVID-19 são testes laboratoriais capazes de identificar o vírus que causa o COVID-19 através da detecção de anticorpos em amostras de sangue, especificamente IgG e IgM. A exatidão dos resultados deste teste depende do tempo decorrido desde a infecção. Isto significa que se a doença foi contraída recentemente, a exatidão será baixa, mas quanto maior for o tempo entre o momento da infecção e o momento dos testes, maior será a exatidão. Por outro lado, falar de fornecimento de saúde no quadro do COVID-19 é falar de unidades de cuidados intensivos (UCI),

que sempre foram importantes para a capacidade dos hospitais de maior complexidade em fornecer soluções. Hoje em dia, devido à pandemia, tornaram-se mais relevantes. E falar da disponibilidade de uma cama de cuidados intensivos nestas circunstâncias é falar de um conjunto de equipamentos especializados, tais como um monitor de funções vitais, uma cama especial, um ventilador mecânico e um aspirador de secreções, entre os mais importantes.

De acordo com a informação gerida pela Superintendência Nacional de Saúde (Superintendencia Nacional de Salud - SUSALUD), a existência de um leito de UCI disponível não implica necessariamente ou envolve a disponibilidade de um ventilador mecânico como peça crítica de equipamento para o cuidado de um paciente criticamente doente com Covid-19. De facto, no sector público, os processos de aquisição para ventiladores têm sido lentos e pesados. É necessária uma análise aprofundada da informação disponível em portais e websites estatais. A este respeito, o governo peruano tem procurado a articulação com o sector privado através do Decreto Legislativo nº 146610, com o objetivo de as clínicas privadas prestarem serviços de cuidados Covid-19, conforme necessário, aos doentes referidos pelo Sistema Integrado de Saúde (SIS) e EsSalud, como uma troca de serviços a ser paga pelo Estado.

Desafortunadamente, os contratos assinados entre os sectores público e privado no âmbito deste decreto legislativo não atingiram os objetivos e expectativas esperadas.

Figura 5

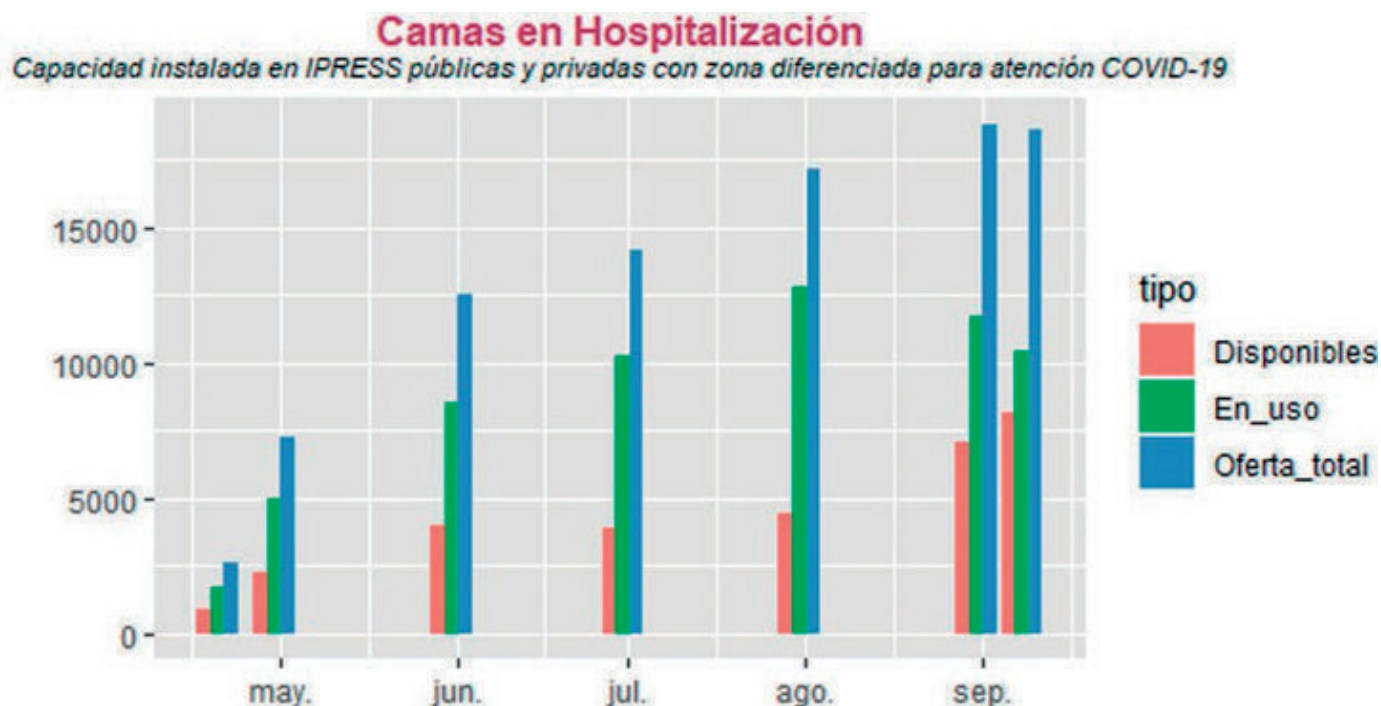


Figura 5: Camas en Hospitalización y Ventiladores
 Fuente: Superintendencia Nacional de Salud
 Elaboración Propia

Figura 6

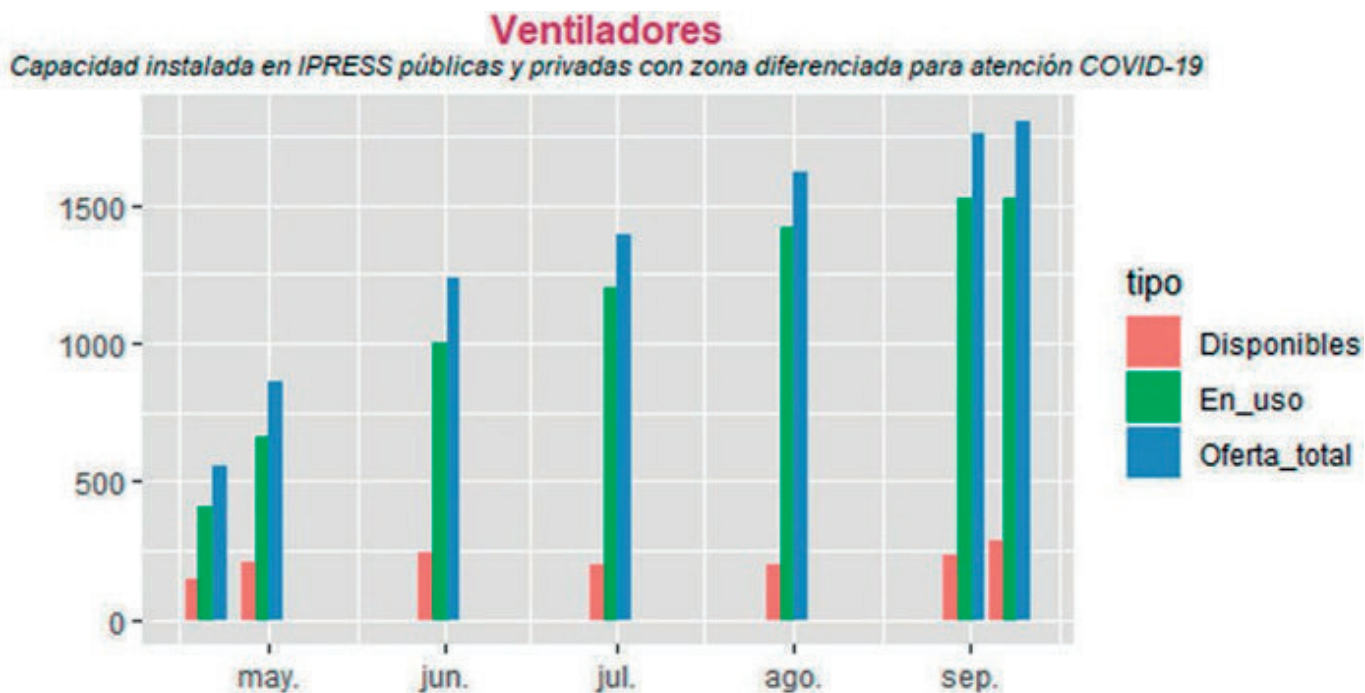


Figura 6: Ventiladores
 Fuente: Superintendencia Nacional de Salud
 Elaboración Propia

No cenário completo, de Abril a Setembro de 2020, a disponibilidade percentual de camas e ventiladores de UCI caiu de 26% para 13% da oferta total disponível tanto em hospitais públicos como em clínicas privadas.

• Quadro legal

A lei peruana sobre contratos públicos visa estabelecer regras orientadas, por um lado, para maximizar o valor dos recursos públicos investidos e, por outro, para promover o desempenho mediante a abordagem de gestão baseada em resultados na aquisição de bens, serviços e obras, de modo a que estes sejam realizados de forma atempada e nas melhores condições de preço e qualidade, permitam o cumprimento dos objetivos públicos e tenham um impacto positivo nas condições de vida dos cidadãos.

Mas o que significa adquirir bens, serviços e obras nas melhores condições de preço? Um preço determinado de acordo com as regras de aquisição seguindo a dinâmica do valor de mercado ou contratando ao preço mais baixo. No presente caso, centrar-nos-emos na aquisição de bens. A fim de determinar o valor estimado dos bens, a lei prescreve que o organismo de aquisições de entidades públicas deve proceder a consultas no mercado. No entanto, os regulamentos não estabelecem uma metodologia a ser seguida para este fim. De facto, no seu parecer n.º 054-2017/DTN, o Organismo de Supervisão dos Estados Contratantes declara: os regulamentos de contratação do Estado não determinaram quais as fontes a utilizar - e, conseqüentemente, também não determinaram o número mínimo de

fontes a utilizar - para realizar estudos de mercado, de modo que o organismo encarregado da contratação deve decidir quais as fontes que irá utilizar para determinar o valor estimado, tendo sempre em conta que a informação a utilizar para este fim deve ser relativa a bens ou serviços que sejam semelhantes à exigência.

Contudo, o que o inquérito de mercado deve conter é a análise da pluralidade de marcas e proponentes, bem como a possibilidade de distribuir a oferta e, no caso de haver apenas uma marca no mercado, esta análise inclui uma pluralidade de proponentes. Por outras palavras, o organismo responsável pelas aquisições decide a seu critério quais as fontes (cotações, orçamentos, portais ou websites, catálogos, preços históricos, estrutura de custos, entre outras) que utilizará para determinar o valor estimado dos bens, e uma única fonte, por exemplo, cotações, pode ser a mais geralmente utilizada em estudos de mercado.

Os atos discricionários devem ser entendidos como estabelecidos pelo Tribunal Constitucional no seu acórdão no processo Nº 009-2004-AC/TC de 5 de julho de 2004, §5.8 - Processo Callegari. De facto, o TC afirma que nestes casos "[...] os órgãos administrativos são livres de decidir sobre um assunto específico, uma vez que a lei, em sentido lato, não determina o que devem fazer ou, na sua falta, como o devem fazer" (ênfase no original). Por outras palavras, o Tribunal Constitucional refere-se a uma liberdade e a um certo grau de indeterminação normativa como elementos de discricção.

Contudo, segundo Guillén e Matute (2014), que confiam no estudo de Misas, Parra & López (2010), a decisão discricionária tomada pelos operadores públicos está intimamente ligada à heterogeneidade dos preços [que] pode ocorrer como consequência de vários fatores: i) má regulamentação para determinar o valor de referência e/ou falta de julgamento por parte do operador para escolher o método adequado para chegar ao verdadeiro valor de mercado; ii) bens com características técnicas diferentes; iii) condições de aquisição; e iv) falta de concorrência. (Guillén & Matute, 2.014 p. 139-140).

Embora seja um ato discricionário para realizar inquéritos de mercado, este ato deve respeitar os parâmetros de razoabilidade, proporcionalidade e motivação que visam um interesse público; pelo contrário, se não contiver tais critérios, estaríamos sob ação arbitrária por parte dos operadores de entidades públicas.

Por exemplo, a razoabilidade e a proporcionalidade não seriam cumpridas nos inquéritos de mercado se se baseassem apenas no estudo de cotações de empresas intermediárias para determinar o valor estimado, mas nunca solicitaram uma cotação a uma empresa importadora ou especializada que oferecesse os mesmos bens ou bens semelhantes.

A razoabilidade e proporcionalidade do inquérito de mercado também não seria cumprida se as cotações utilizadas fossem de pessoas singulares ou coletivas relacionadas, uma vez que isto pode resultar no preço não refletir um verdadeiro valor de mercado. Este dever

também não é cumprido quando são solicitadas cotações a empresas que não têm experiência com o objeto a adquirir.

A nova questão torna-se então: será suficiente ou eficiente realizar estudos de mercado com base numa única fonte? Ou será que somos dependentes das ações dos operadores logísticos? É de notar que as aquisições do Estado peruano devem ser melhoradas em termos de transparência da informação relativa aos seus atos preparatórios. Por exemplo: devem publicar as suas fontes em pormenor, ou seja, ser transparentes sobre com quem citaram (pessoas singulares ou coletivas), etc. Isto seria um bom começo para melhorias a este respeito, uma vez que o formato de sumário executivo que é publicado no Sistema Electrónico de Compras do Estado (SEACE) é uma mera formalidade.

Portanto, este trabalho de investigação propõe uma metodologia que, aproveitando os dados do Sistema Electrónico de Contratação do Estado (SEACE) e os custos das bens que entram a partir das importações, facilita o estabelecimento de intervalos de preços de referência, e que, além disso, alerta para os riscos de contratação do Estado e informa se houve um prejuízo para o património do Estado.

• Aplicação da metodologia

Equipamento de Proteção Individual (EPP):

Desde o advento do Covid-19, o uso de máscaras faciais tornou-se comum em muitos países de todo o mundo. É uma das medidas básicas de proteção contra

o novo coronavírus fornecidas pela Organização Mundial de Saúde e a forma como as pessoas estão a tentar proteger-se eficazmente contra o vírus. Ao mesmo tempo, é também essencial que o pessoal da linha de frente disponha destas ferramentas. No entanto, de acordo com Gozzer (2020), a elevada procura de máscaras faciais levou a carências nacionais e internacionais. Isto leva à procura de outros elementos que desempenham a mesma função face a uma doença altamente contagiosa. Uma alternativa é o respirador elastomérico. O Centro de Controlo e Prevenção de Doenças define-o da seguinte forma em resposta à pergunta "O que é um ventilador?"

O respirador elastomérico tem certas vantagens sobre o seu predecessor, tais como o facto de poder ser reutilizado sem perder a sua forma após várias utilizações. O seu custo é mais elevado do que uma máscara descartável, mas a sua duração de vida é também mais longa. Para a nossa análise vamos tomar o caso dos preços de prémios para respiradores elastoméricos. A figura 7 mostra os preços dos diferentes contratos adjudicados pelo Estado peruano para respiradores

elastoméricos, entre 21 de Maio e 19 de Agosto de 2020".

Os preços variam de S/ 54.10 a S/ 890.00 por unidade. Deve-se notar que as compras feitas incluem diferentes modelos e marcas, o que pode gerar uma vasta gama de flutuações de preços. Esta heterogeneidade de preços torna difícil estabelecer um valor "razoável" para a compra deste bem.

A figura 8 mostra a distribuição dos dados obtidos da plataforma SEACE relativos ao concurso para respiradores elastoméricos. Aplicando a metodologia acima delineada, procedemos ao desenho de uma linha de regressão (linha azul) que não considera o valor anterior (circulado a vermelho na figura 9). Assim, estes dados, acima de S/ 750.00, não afetarão a estimativa da mediana móvel. Finalmente, o cálculo dos desvios padrão permitir-nos-á identificar esses preços em condições sobrevalorizadas, que se situarão fora da zona cinzenta. É importante mencionar algumas limitações do estudo de caso, tais como a falta de informação atualizada e erros no registo da informação.

Figura 7

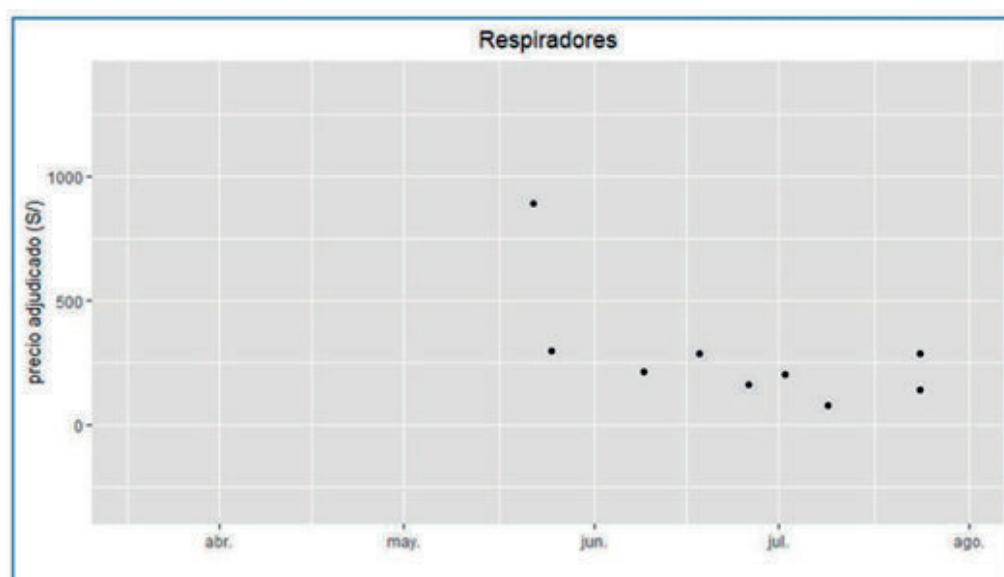
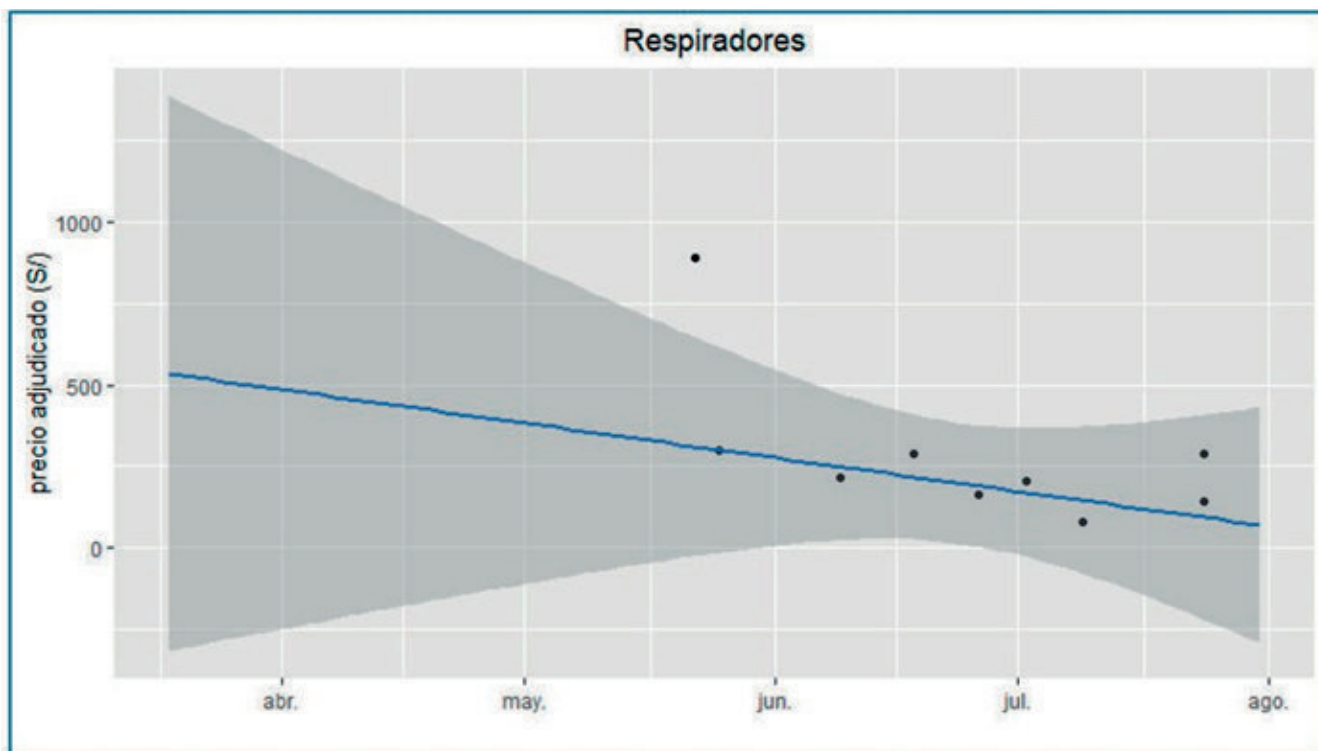


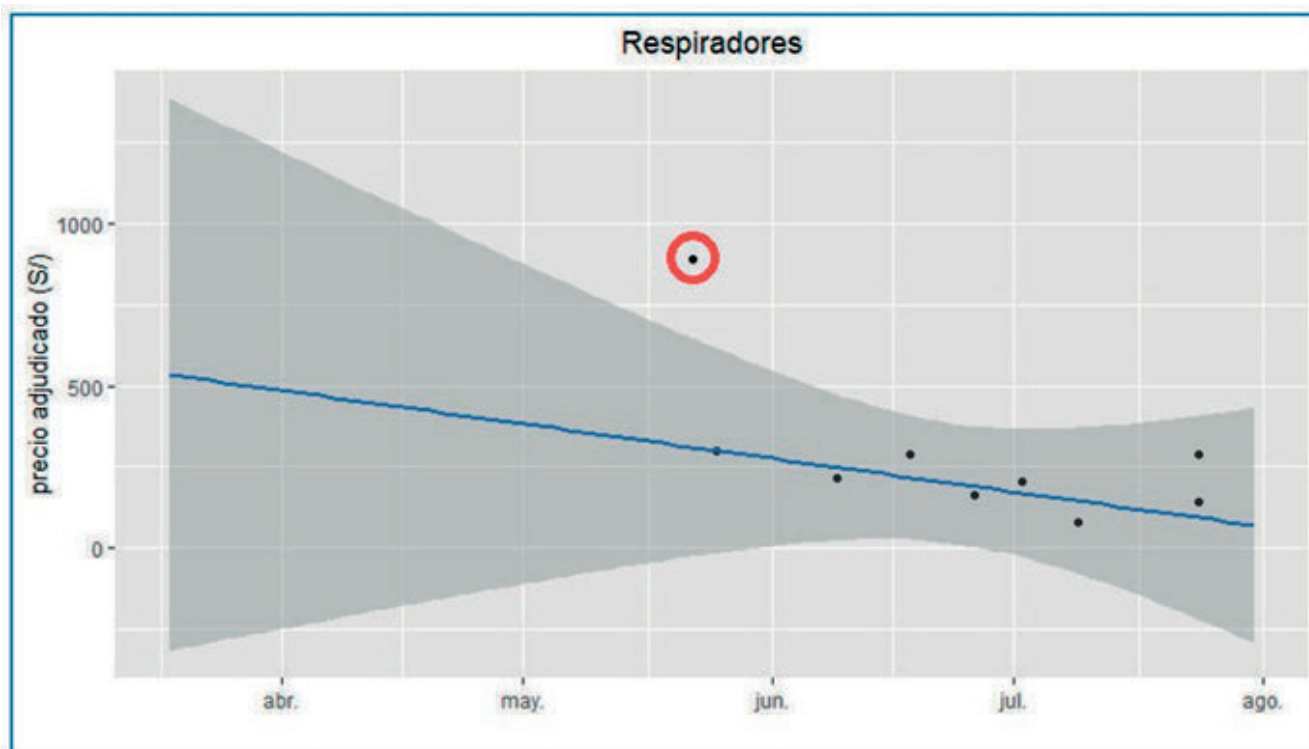
Figura 7: Precios Adjudicados de Respiradores

Figura 8



**Figura 8: Precios Adjudicados de Respiradores
Tendencia**

Figura 9



**Figura 9: Precios Adjudicados de Respiradores
Tendencia y Outliers**

Máscaras N95:

Vejamos o caso dos preços dos prêmios para as máscaras do tipo N95. A figura 10 mostra os preços dos diferentes contratos adjudicados pelo Estado peruano para as máscaras do tipo N95 entre 18 de março e 31 de julho de 2020. Os preços variam de S/. 17.50 a S/. 72.50 por unidade. É, portanto, difícil estabelecer o que é "valor justo" num concurso público face a uma tal disparidade de preços. Portanto, seguindo a metodologia proposta pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco, Brasil (2020, p. 9), é estabelecido um parâmetro estatístico que contabiliza a concentração de preços a um determinado valor.

Para a nossa análise, o valor mediano é considerado como o valor mais

apropriado para separar valores que estão longe da área onde se concentra a maioria dos preços. A literatura da teoria económica que analisa valores formados a partir de diferentes antecedentes tem em conta o valor da média como o indicador mais próximo para compreender o fenómeno da formação de preços (D'Acunto et al., 2019, p. 18).

A aproximação Theil-Sen (Theil, 1950 & Sen, 1968) é utilizada para estimar uma linha de regressão que não é sensível a outliers numa série temporal. No nosso caso, os "outliers" são os preços estabelecidos nos concursos que estão bem acima dos preços a que uma máscara N95 é normalmente oferecida. Isto é mostrado acima, na figura 3, onde os círculos vermelhos indicam os valores aberrantes dos dados em questão. Estes valores são superiores a S/ 50.00, e se comparados com a estimativa da média

Figura 10

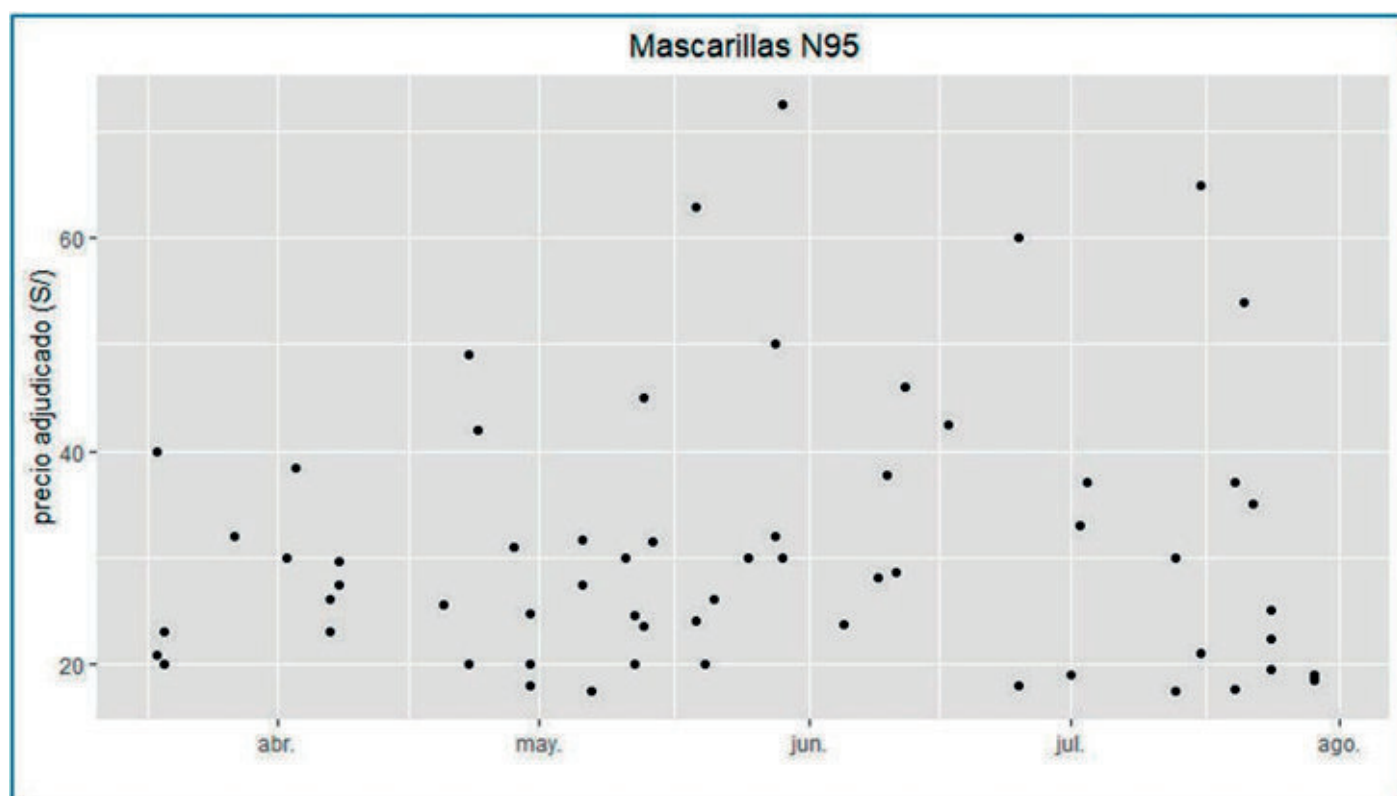


Figura 10: Precios Adjudicados de Mascarillas N95

móvel, poder-se-ia dizer que esta está bem acima de um valor razoável. A mediana em movimento é representada pela linha azul.

Ao mesmo tempo, o gráfico mostra

desvios padrão que são calculados a partir desta aproximação Theil-Sen. Assim, todos os valores acima da zona cinzenta seriam licitações num estado sobrevalorizado.

Figura 11

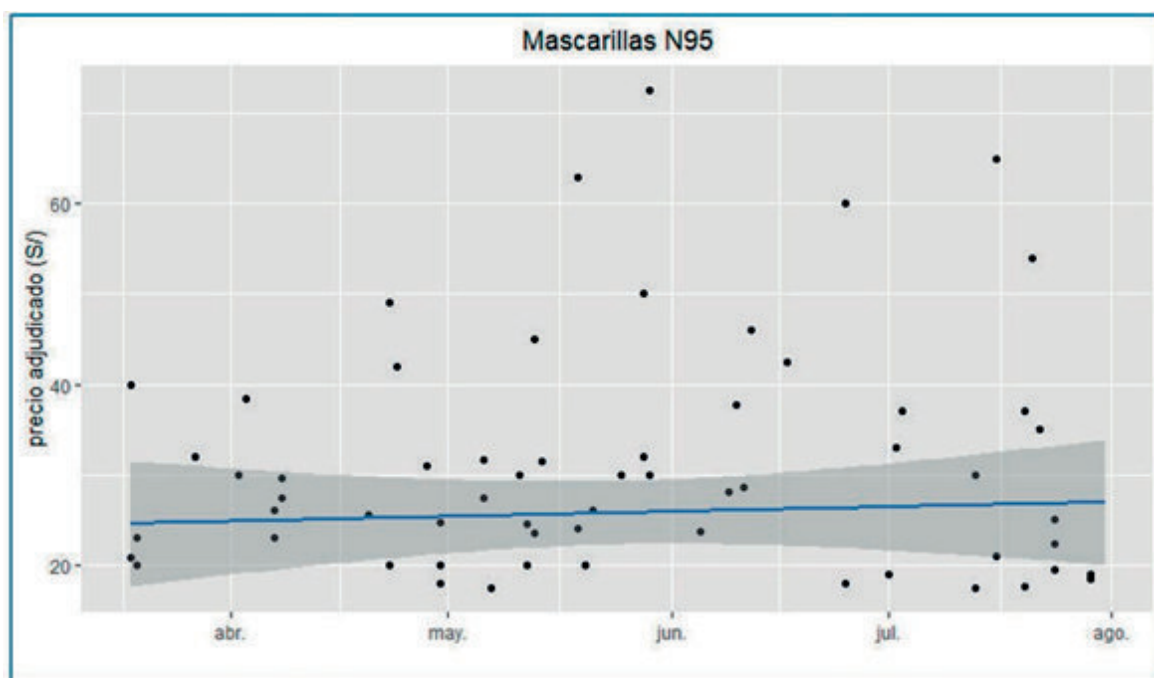


Figura 11: Precios Adjudicados de Mascarillas N95
Tendencia

Figura 12

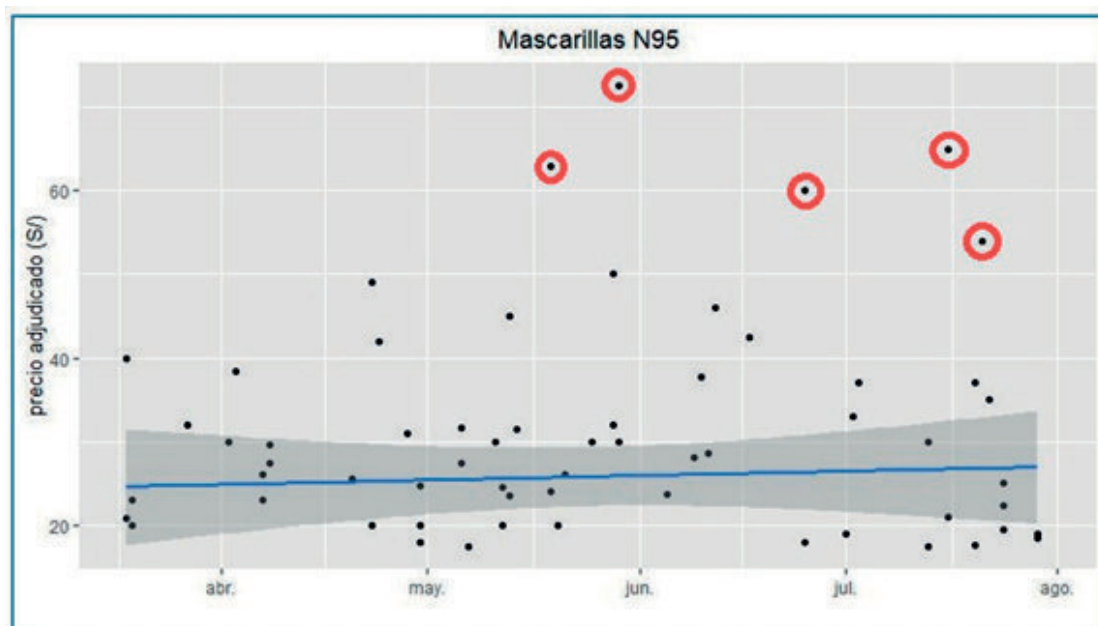


Figura 12: Precios Adjudicados de Mascarillas N95
Tendencia y Outliers

Testes rápidos e preços de importação:

A figura 13 mostra tanto a relação entre os preços adjudicados e os preços de importação, como a diferença de preços

entre as duas áreas institucionais. Por um lado, os preços de importação CIF são retirados da página de dados da autoridade aduaneira peruana, Aduanet, e mostram os valores unitários dos testes rápidos entre o início de Abril e

Figura 13

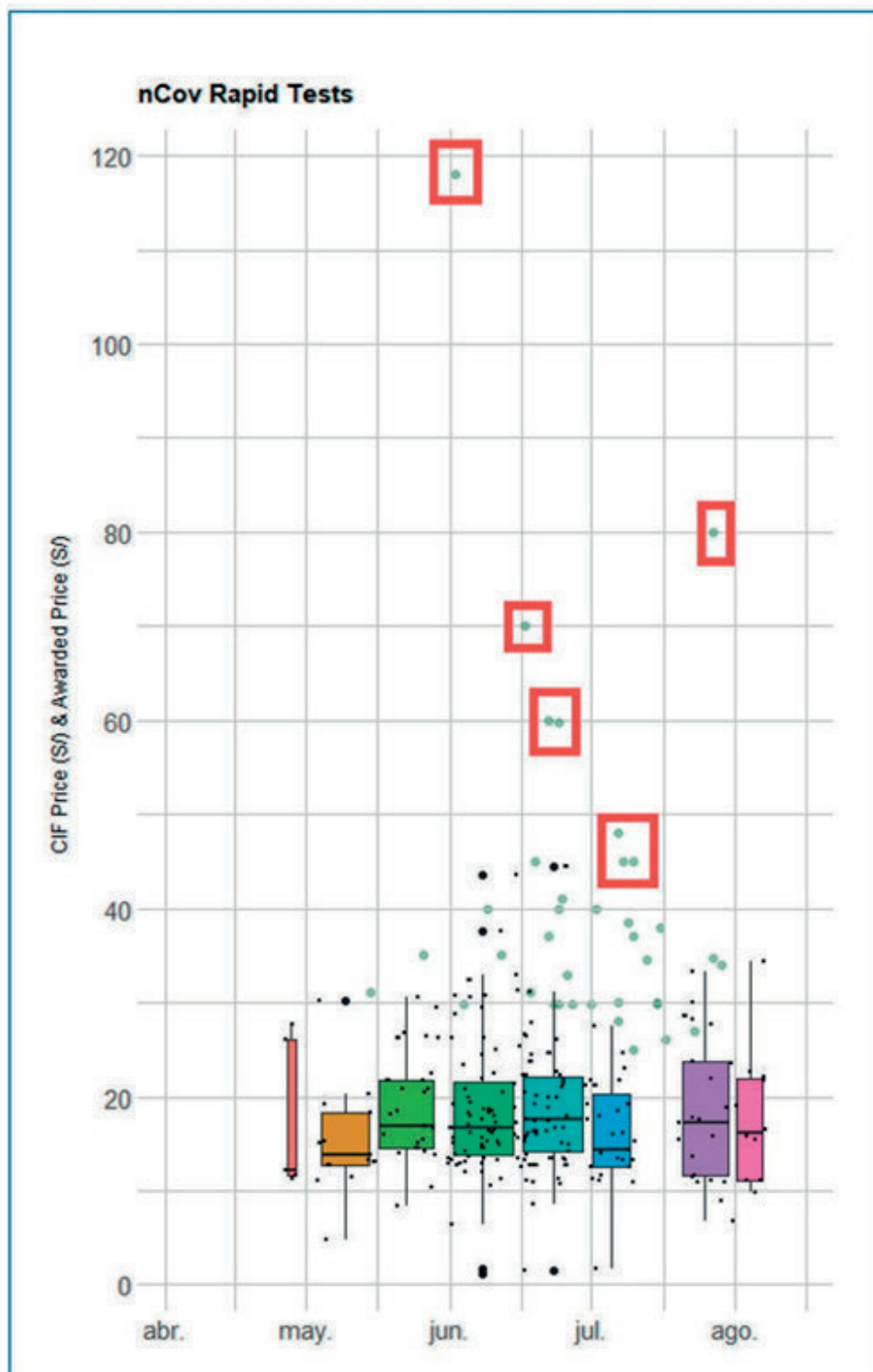


Figura 13: Precios Adjudicados vs Precios de Importación

a primeira quinzena de Agosto. Estes são os pequenos pontos negros.

Por outro lado, os preços adjudicados são retirados da página de dados da autoridade peruana de aquisições, SEACE, e mostram os valores por unidade nas aquisições do Estado que envolvem a compra de testes rápidos Covid-19. Estes são os pontos verdes de mostarda na figura.

Os preços formados no mercado têm um valor mais baixo do que os formados em concursos públicos. Os riscos inerentes à gestão pública peruana, tais como atrasos de pagamento, burocratização de procedimentos e o risco de incumprimento por parte da agência estatal, geram esta forte disparidade.

Em qualquer caso, existem preços de adjudicação que diferem substancialmente dos observados no mercado. Estes preços são indicados

no gráfico nas caixas vermelhas brilhantes.

De acordo com a metodologia proposta, estas instituições teriam um problema de excesso de custos, uma vez que os seus preços de adjudicação estariam muito acima do valor de mercado. Ao mesmo tempo, estes valores estão acima dos valores excluídos de outras instituições no mesmo período.

O cálculo do custo excedente resultante ascende a S/ 276,598.00 (US\$ 79,785 à taxa de câmbio no período de análise).

Estimativa do prejuízo económico:

O prejuízo económico foi calculado tendo em conta a distância entre o preço adjudicado e o preço que se esperaria que o bem fosse buscar em relação à mediana móvel esperada. Conforme é indicado, esta média móvel é obtida

Tabela 1

	Entidad Pública	Perjuicio	Porcentaje
e1	Municipalidad Provincial de Atalaya	56,990	20.6%
e2	Municipalidad Provincial de Huaraz	19,210	6.9%
e3	Establecimiento Municipal de Salud	30,490	11.0%
e4	Municipalidad Distrital Cerro Colorado	9,230	3.3%
e5	Municipalidad Provincial de Huarmey	6,470	2.3%
e6	Gobierno Regional de Amazonas	26,840	9.7%
e7	Municipalidad Provincial de Chepén	52,908	19.1%
TT		276,598	100.0%

Tabla 1 nCov Rapid Test, Perjuicio Económico

através da estimativa de uma regressão usando o método Theil-Sen.

Consequentemente, a estimativa da sobrevalorização é determinada tendo

em conta o preço que foi efetivamente oferecido (e que gerou um desembolso pelo Estado) e o preço sombra estimado pelo método proposto neste artigo.

Tabela 2

	Entidad Pública	Perjuicio	Porcentaje
g1	Municipalidad Provincial del Callao	24,672	1,7%
g2	Policía Nacional del Perú	29,230	2,0%
g3	Hospital Regional de Moquegua	40,605	2,8%
g4	Zona Registral N II, Sede Chiclayo	21,873	1,5%
g5	Red de Salud N 1 Coronel Portillo	20,422	1,4%
g6	Gobierno Regional de Ancash	44,840	3,1%
g7	Municipalidad de Jesús María	18,942	1,3%
g8	Comando de las Fuerzas Armadas	14,878	1,0%
g9	Hospital Regional de Cajamarca	46,243	3,2%
g10	Gobierno Regional de Junín	5,323	0,4%
g11	Dirección Regional de Salud Ucayali	193,298	13,2%
g12	Gobierno Regional de Ayacucho	30,421	2,1%
g13	Hospital Santa Rosa de Piura	82,119	5,6%
g14	Dirección de Redes de Salud Lima Norte	361,902	42,9%
g15	Hospital de Emergencias Casimiro Ulloa	95,932	6,6%
g16	Hospital San Juan de Lurigancho	26,944	1,8%
g17	Gobierno de San Martín	70,711	4,8%
g18	Gobierno Regional de Cusco	63,906	4,6%
TT		1,462,266	100,0%

Tabla 2 Mask N95, Perjuicio Económico

Tabela 3

	Entidad Pública	Perjuicio	Porcentaje
m1	Policía Nacional del Perú	517,236	15,5%
m2	Municipalidad Metropolitana de Lima	234,853	7,0%
m3	Contraloría General de la República	54,930	1,6%
m4	Gobierno Regional de Puno	10,702	0,3%
m5	Fuerza Aérea del Perú	23,387	0,7%
m6	Gobierno Regional de Madre de Dios	68,704	2,1%
m7	Gobierno Regional de Ancash	74,277	2,2%
m8	Superintendencia Nacional de Aduanas	42,424	1,3%
m9	Gobierno Regional de Moquegua	29,785	0,9%
m10	Municipalidad Provincial de Huamanga	57,880	1,7%
m11	Gobierno Regional de Lima	103,902	3,1%
m12	Autoridad de Trans. Urbano Lima-Callao	845,665	25,3%
m13	Autoridad Nacional de Agua	23,294	0,7%
m14	Dirección de Redes de Salud Lima Norte	316,544	9,5%
m15	Gobierno Regional de Pasco	26,788	0,8%
m16	Corte Superior de Justicia de Cusco	27,902	0,8%
m17	Municipalidad Provincial de Islay	38,009	1,1%
m18	Agua y Alcantarillado de La Libertad	10,043	0,3%
m19	Ministerio del Ambiente	105,526	3,1%
m20	Gobierno Regional de la Libertad	24,561	0,9%
m21	Gobierno Regional de Tumbes	15,062	0,5%
m22	Hospital Santa Rosa de Piura	55,826	1,7%
m23	Gobierno Regional de Huancavelica	406,819	12,2%
m24	Programa contra Viol. Sexual y Familiar	187,028	5,6%
TT		3,345,683	100,0%

Tabla 3 Mask Simples, Perjuicio Económico

Conclusões

a. A emergência sanitária da Covid-19 tem exercido tensões nos sistemas de saúde da região, criando a necessidade de os governos

responderem com propostas criativas para reduzir o impacto económico, social e expansionista da crise sanitária.

- b.** Ao mesmo tempo, ao disponibilizar recursos face à pandemia, aumenta o risco de corrupção e de má conduta funcional, dados os enormes recursos que foram mobilizados para enfrentar a pandemia.
- c.** No caso da entidade fiscalizadora superior peruana, foram desenvolvidos controlos concorrentes para monitorizar os processos e procedimentos das entidades públicas no âmbito da emergência sanitária.
- d.** Além disso, a fim de otimizar os recursos humanos e financeiros à sua disposição, é necessário utilizar ferramentas estatísticas e de inteligência de dados para produzir relatórios de controlo rapidamente e de forma atempada.
- e.** Consequentemente, este documento propõe uma metodologia para identificar indicações de preços excessivos nas aquisições governamentais de produtos que eram muito procurados durante a pandemia, em particular equipamento de proteção individual e testes de diagnóstico Covid-19.
- f.** Embora as conclusões do método aplicado sejam encorajadoras, uma vez que é possível calcular o prejuízo económico devido à alegada sobreavaliação, a metodologia é, no entanto, limitada na análise das razões pelas quais tal sobreavaliação ocorre.
- g.** Por conseguinte, é necessária uma verificação cruzada com outras bases de dados para determinar se esta potencial sobrevalorização resulta de má conduta funcional, problemas de mercado do bem a adquirir através da contratação ou má gestão pública dos recursos.
- h.** A metodologia é mais precisa no que respeita à quantidade de dados disponíveis para a fiabilidade dos seus resultados e conclusões: o número de recrutamentos necessários para se conseguir uma análise estatística fiável. Aqui reside a necessidade de rastreabilidade de dados entre instituições estatais, a fim de partilhar informação sistematizada, de fácil utilização e atempada: é necessário partir do princípio de que quanto maior for o número de dados conhecidos, maior será a precisão nos resultados da metodologia proposta.
- i.** Este trabalho poderia ser o início de uma linha de investigação frutuosa para poder calcular o prejuízo económico sobre o assunto e investigar as razões para os mesmos.

Bibliografia

- Center for Disease Control and Prevention. (2020). Personal Protective Equipment: Questions and Answers.
- Cueto, M. (2020). El regreso de las epidemias: salud y sociedad en el Perú del siglo XX. 2da ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- D'Acunto, F., Malmendier, U., Ospina, J., & Weber, M. (2019). Exposure to daily price changes and inflation expectations. Working Paper 26237. Cambridge, MA:
- Gonzales-Castillo, J. et al. (2020). Pandemia de la Covid-19 y las políticas de salud pública en el Perú: marzo-mayo 2020. *Revista de Salud Pública*, 22(2): 1-9.
- Gozzer, E. (2020). Coronavirus: cómo afecta a América¹Latina la pugna entre países por conseguir respiradores, ventiladores y mascarillas. *BBC News Mundo*, 11 de abril.
- Guillén, J. & Matute, G1. (2014). Mecanismo de detección de corrupción en compras del estado: Sistema de precios testigo como política pública. *pensamiento & gestión*, (36), 136-154.
- Misas, M., Parra C. & López, E. (2.010). Heterogeneidad en la fijación de precios en Colombia: análisis de sus determinantes a partir de modelos de conteo.
- Borradores de Economía del Banco de la República, (628), 1-38.
- Secretaria da Controladoria-Geral do Estado. (2020). Guia de análise de preço nas contratações da Covid-19. Pernambuco, Brasil: SCGE.
- Sen, P. K. (1968). Estimates of the regression coefficient based on Kendall's tau. *Journal of the American Statistical Association*, 63(324): 1379-1389.
- Theil, H. (1.950). A rank-invariant method of linear and polynomial regression analysis. I. *Nederl. Akad. Wetensch., Proc.* 53: 386-392.
- Vivar-Mendoza, A. (2.020). La eterna tensión entre lo individual y lo colectivo: el caso de la corrupción en el Perú. *Acta Médica Peruana*, 37(2): 209-214.

COLÔMBIA, O PAPEL DA CGR NA LUTA CONTRA O COVID-19 E A CORRUPÇÃO ASSOCIADA À PANDEMIA

Resumo: A pandemia de coronavírus é um problema global, que é abordado através da implementação de vários pacotes de medidas fitossanitárias e socioeconômicas a nível local. A preservação da saúde pública como premissa fundamental trouxe consigo a cessação temporária da economia e, portanto, um aprofundamento dos principais problemas dos países que compõem a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). O Estado colombiano, investido de poderes extraordinários para lidar com a crise, adotou uma série de disposições para mitigar os seus efeitos, incluindo a centralização das despesas através de uma entidade de transição. Este documento descreve brevemente a utilização de recursos gastos pelo governo para enfrentar a pandemia, e os desafios que isto coloca ao Gabinete da Controladoria Geral da República (CGR) como o órgão de controlo fiscal mais elevado do país. A recente atualização do modelo de controlo fiscal colombiano dotou a CGR de poderes adicionais que lhe permitiram um controlo mais eficiente, reduzindo o risco de irregularidades na gestão dos recursos públicos. Apesar do acima exposto, existem ainda limitações nas ações deste organismo, particularmente no que diz respeito à promoção do controlo cidadão.

Palavras-chave: COVID-19, recursos públicos, corrupção, Controladoria Geral da República, FOME.

Author:
Claudia Marcela Abello Avila
SAI of Colombia



A pandemia de Coronavírus

Seis dias após a confirmação do primeiro caso de COVID-19 em território colombiano, o Ministério da Saúde e Proteção Social declarou o estado de emergência sanitária no país, ordenando uma série de medidas e disposições para controlar a propagação do vírus e mitigar os seus efeitos (Resolução 385 de 2020, 12 de Março de 2020).

Anteriormente, a Organização Mundial de Saúde (OMS) tinha instado os Estados a tomarem medidas urgentes e decisivas em resposta a esta emergência de saúde pública, declarando-a de importância internacional e apelando à adopção de mecanismos de ação através de uma abordagem baseada na participação da sociedade e de todas as instituições governamentais, a fim de conter a sua propagação e mitigar os seus efeitos (Discurso de abertura do Diretor-geral da OMS na conferência de imprensa sobre o COVID-19 realizada a 9 de Março de 2020).

Em setembro de 2020, cinco (5) dos dez (10) países com o maior número de casos confirmados de coronavírus no mundo pertenciam à OLACEFS (Ugarte, 2020). Os 22 países membros em conjunto representavam quase nove milhões de pessoas infectadas, 85% das quais estão concentradas no Brasil, Colômbia, Peru, México e Argentina (Worldometer, 2020).

Além disso dos desafios de saúde e contenção trazidos pela pandemia COVID-19, chegou à América Latina e Caraíbas numa altura em que a região já enfrentava grandes convulsões sociais devido a cenários macroeconómicos vulneráveis, caracterizados por baixas taxas de crescimento, altos níveis de informalidade e desemprego, e volumes crescentes de dívida pública que ameaçavam restringir a capacidade de manobra e resposta dos governos (OCDE, 2020).

Como Elgin et al. (2020) salientam, o espaço fiscal limitado e as receitas públicas disponíveis para os países da América Latina representam um desafio para lidar com as consequências socioeconómicas da crise do coronavírus. Na atual conjuntura, este desafio poderia ser ampliado pelo fenómeno da corrupção, uma das maiores preocupações das Nações Latino-americanas (Pring, 2017).

Neste cenário, são necessários mecanismos de controle e prestação de contas para assegurar que os governos façam um balanço das ações empreendidas durante a crise (OCDE, 2020). As administrações públicas devem criar salvaguardas para assegurar que as medidas de emergência sejam implementadas dentro do quadro legal e do Estado de direito, e as entidades fiscalizadoras superiores devem, mais do que nunca, ampliar os esforços para identificar potenciais riscos decorrentes das políticas adoptadas, bem como aumentar a sua capacidade de responder a possíveis desvios e racionalizar os canais de comunicação com a sociedade civil em favor da transparência na utilização dos fundos

públicos (ONU, 2020).

Medidas do governo colombiano para enfrentar a crise

O aumento iminente do coronavírus a nível mundial e os insuficientes poderes ordinários das autoridades estatais colombianas para mitigar os seus efeitos exigiram a implementação de medidas extraordinárias por parte do executivo para enfrentar a crise. Assim, em virtude dos poderes concedidos pela aplicação do artigo 215 da Constituição Política da Colômbia, é declarado Estado de Emergência Económica, Social e Ecológica no território nacional (Decreto 417 de 2020, 17 de março de 2020).

Esta declaração deu ao executivo os poderes necessários para emitir um órgão regulador de emergência para garantir o gozo efetivo do direito fundamental à saúde e assegurar o volume de recursos necessários para atender aos sectores mais afetados pela pandemia. Uma das primeiras e mais relevantes medidas foi a centralização das decisões de gestão da ordem pública nas mãos do Presidente da República, imediata e preferencialmente, sobre as disposições dos governadores e presidentes de câmara (Decreto 418 de 2020, 17 de Março de 2020).

Dada a natureza da crise, na premissa de que os países com sistemas de saúde mais robustos tinham sido incapazes de responder à rápida transmissão do vírus e com base em estimativas epidemiológicas do Ministério da Saúde, o governo optou por ordenar o isolamento preventivo obrigatório ou a quarentena por um período inicial de 19 dias, que foi prolongado até 31 de Agosto de 2020, com o objetivo de

aplanar a curva de infecção, aliviar a pressão sobre o sector da saúde e dar tempo para a expansão da capacidade hospitalar do país.

A limitação total à livre circulação de pessoas e veículos no território nacional durante a quarentena e o colapso abrupto do preço internacional do petróleo não levou muito tempo a gerar distorções em todos os sectores da atividade económica, o que obrigou à emissão de 71 decretos com implicações económicas para mitigar tais impactos, incluindo medidas para garantir o acesso aos serviços públicos de eletricidade e gás combustível para a população vulnerável, e incentivos económicos para os trabalhadores e produtores do campo para garantir o fornecimento de produtos agrícolas e a segurança alimentar.

No entanto, a determinação mais relevante para ultrapassar a contração económica foi a criação do Fundo de Mitigação de Emergência (FOME), com o objetivo de garantir os recursos necessários para os cuidados de saúde e mitigar os impactos negativos da pandemia na atividade produtiva e no emprego; uma entidade que seria financiada, entre outras fontes, com recursos municipais (Decreto 444 de 2020, 21 de março de 2020).

As autoridades locais ressentiram-se com a utilização destes recursos para cumprir as suas obrigações em matéria de pensões e de sistema geral

de garantia, argumentando que reduziram a sua capacidade de manobra face à crise.

Entre 05 de Abril e 10 de agosto de 2020, foram emitidos sete (7) decretos,¹ que aprovaram um total de \$25.53 mil milhões de pesos² para o FOME. Até 21 de Setembro de 2020, destes 25,53 mil milhões de dólares, o FOME tinha desembolsado 14,6 trilhões, o que corresponde a 57%, enquanto os restantes 43% permaneceram por gastar, 5 meses na pandemia. (Observatório Fiscal Pontificia Universidad Javeriana. [2020, 21 de Setembro]. ¿En qué se ha gastado la plata de la pandemia?).

Para além dos alarmes derivados dos mecanismos adoptados pelo executivo para fazer face à emergência, do uso dos poderes excepcionais concedidos e do destino que os recursos apropriados pelo FOME poderiam ter em virtude dos regulamentos em vigor, as características da situação singular implicam um inventário variado de riscos que a Controladoria Geral da República - como órgão máximo de controlo fiscal na Colômbia - não pode perder de vista.

As estimativas dos grupos de cidadãos indicam que cerca de 85% das aquisições estatais em tempos de pandemia foram realizadas sob a modalidade de contratação direta, na sua maioria justificada por motivos de manifesta urgência (Ciudadanía activa, 2020). Embora este mecanismo torne os

1 Decretos 519, 571, 572, 774, 885, 1105 y 1106 de 2020.

2 Aproximadamente 6,615 mil milhões de dólares. Taxa de câmbio de referência de 28 de Setembro de 2020.

requisitos para os contratos públicos mais flexíveis e racionalizados numa altura em que a rapidez é necessária, também representa uma maior vulnerabilidade às práticas de corrupção ao eliminar a pluralidade de proponentes, publicidade e seleção objetiva (D'Angelo & Maestre, 2017).

Por outro lado, durante os primeiros quatro meses da crise, a opacidade na gestão dos recursos públicos atribuídos à crise foi fortemente questionada, bem como as disparidades entre os discursos dos representantes governamentais em relação aos montantes atribuídos para resolver a crise, e entre estes e os recursos que poderiam ser efetivamente localizados. Até à data, embora algumas estratégias tenham sido implementadas para aumentar a quantidade de dados acessíveis ao público, é difícil conhecer a magnitude concreta dos recursos efetivamente atribuídos para combater a pandemia a partir das várias frentes e mecanismos orçamentais, uma vez que a informação é desagregada em diferentes locais, com datas de corte diferentes que restringem a capacidade do público de exercer uma supervisão efetiva por parte do cidadão; A análise dos dados públicos requer muito mais tempo e trabalho do que o Colombiano médio tem à sua disposição para contribuir para a gestão eficiente da tesouraria (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2020a,b,c).

Uma das principais fontes de informação para monitorizar a acção estatal é o Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP); no entanto, a qualidade da informação aí compilada é fraca, com campos de texto abertos que dão origem a erros de digitação, a erros

de digitação, documentação incompleta, e a ausência de marcadores que permitem buscas rápidas dos processos contratuais no âmbito da pandemia, dificultando aos cidadãos o acompanhamento e controlo da gestão destes recursos (Ciudadanía activa, 2020).

Contudo, dado que as necessidades decorrentes da crise exigiam despesas imediatas (argumentos que justificavam, entre outras coisas, a declaração de emergência), era de esperar que a maioria dos recursos fosse executada durante os primeiros meses da pandemia. No entanto, como acima referido, cinco meses após o início da pandemia, apenas um quarto dos recursos atribuídos ao FOME tinha sido obrigado e pago, o que põe em causa a oportunidade e a eficácia dos desembolsos que ocorrem com o maior atraso.

A estratégia da Controladoria-Geral da União em resposta à crise

Durante 2019, o CGR recebeu com alegria - mas sobretudo com grande expectativa - novos poderes e competências, dentro de um novo regime de controlo fiscal, por ocasião da emissão do Ato Legislativo 04 de 2019.

Este regulamento emanado do Congresso - que alterou o artigo 267 da Constituição Política - acrescentou, entre outras coisas, um controlo concomitante e preventivo à modalidade já existente de controlo subsequente e seletivo, alargando assim o âmbito de funcionamento deste entidade fiscalizadora, no exercício da sua missão constitucional (Ato Legislativo 04 de 2019, 18 de Setembro de 2019).

Introduziu também considerações substantivas em relação aos poderes sancionatórios fiscais da CGR e autorizou-a constitucionalmente a exercer funções de polícia judiciária, ao mesmo tempo que a habilitou de forma prevacente e preferencial sobre outros organismos de controlo fiscal a monitorizar a gestão de qualquer entidade territorial (Ato Legislativo 04 de 2019, 18 de setembro de 2019).

Com vista a consolidar um cenário funcional relevante para o novo modelo de controlo fiscal, o Artigo 20 do Ato Legislativo em questão concedeu poderes extraordinários ao Presidente da República para emitir decretos com força de lei que resultaram numa nova estrutura organizacional, com novos departamentos e a expansão da estrutura de pessoal da CGR para permitir uma maior especialização na fiscalização da gestão fiscal do Estado (Decreto 403 de 16 de março de 2020).

Embora estas modificações regulamentares tenham sido feitas antes da ocorrência da pandemia, a expansão das funções concedidas à CGR alguns meses antes aumentou a sua capacidade de resposta, fornecendo-lhe uma série de ferramentas que são particularmente relevantes num cenário em que o imediatismo é um fator chave para o sucesso das políticas governamentais e, portanto, para a monitorização dos recursos a elas associados; a criação da Direção de Informação, Análise e Reação Imediata (DIARI) é uma das mais divulgadas.

Uma vez ativados os mecanismos de controlo permanente dos recursos públicos, previstos no Decreto-Lei 403³

com vista a controlar a gestão fiscal relacionada com a mitigação dos riscos e a contenção dos vírus O DIARI tornou-se o eixo central da estratégia de monitorização dos recursos fornecidos pelo Governo Nacional para a emergência COVID-19, no âmbito do exercício de monitorização especial previsto no Decreto-Lei 267 de 2000.

Além disso, a Controladoria exigia que os gestores orçamentais das entidades nacionais e territoriais comunicassem os atos administrativos que decretavam a urgência manifesta e as informações sobre os planos de emergência a executar, identificando os recursos, as fontes utilizadas e as ações a desenvolver (Circular 06 de 2020 da CGR, 19 de março de 2020).

Foi também criada uma aliança entre a Controladoria Geral da República e a Procuradoria-Geral da República, na qual foi acordado articular as capacidades das três entidades na criação de um programa de monitorização e controlo denominado "Transparência para a Emergência". No âmbito das suas competências, cada entidade deve verificar o estrito cumprimento das medidas decretadas pelo governo nacional, exercer uma ação preventiva para a correta utilização dos recursos públicos, verificar o cumprimento das condições essenciais para a superação da crise, e agir prontamente para investigar e punir quaisquer atos de corrupção que possam ser encontrados. Este programa foi implementado a nível nacional e deu prioridade à contratação relacionada com a saúde, segurança e coexistência, educação e serviços sociais e cuidados de emergência (Contraloría General de

3 Ativado através da Resolução organizacional 753 de 2020 do Gabinete da Controladoria Geral da República, datada de 19 de março de 2020.

la República 2020. (Controladoria-Geral da República 2020]. Boletín de Prensa 46 de 2020).

Estas estratégias em conjunto permitiram a emissão de 396 alertas antecipados nos primeiros dois meses sobre alegados excessos de custos de cerca de 506 mil milhões de pesos em 26 dos 32 gabinetes do governador, e em 67 gabinetes municipais e distritais do presidente da câmara, bem como 2 processos de responsabilidade fiscal e a abertura de vários inquéritos preliminares para alegados excessos de custos em contratos para a entrega de kits alimentares a populações vulneráveis. Também a intervenção funcional de 132 contratos num valor próximo dos \$300.000 milhões de pesos (Controladoria Geral da República 2020. [n.d.]. Boletines de Prensa 2020).

O notório interesse público na utilização de recursos para resolver a crise pelo COVID-19 expôs o acesso limitado à informação de que o público goza regularmente. A pressa com que os recursos devem ser executados no meio desta situação de emergência significa que não há uma publicidade adequada destas ações por parte dos executores e, portanto, perde-se a parte da transparência que deve reger todas as atividades do Estado. As TIC são um veículo fundamental para isto, e o CGR já fez progressos nesta direção, como se pode inferir do acima exposto.

No entanto, uma das grandes fraquezas no controlo e monitorização dos recursos para lidar com o coronavírus na Colômbia reside no acesso do público à informação. Embora, através das redes sociais institucionais e dos meios de comunicação social, as pessoas sejam convidadas a denunciar atos de

corrupção, apropriação indevida de fundos ou situações que ponham em risco o património nacional da CGR, utilizando os canais virtuais disponíveis no sítio web da CGR, nenhuma informação relevante é disponibilizada ao público em geral para facilitar a supervisão pelo cidadão. A Controladoria parece reconhecer a importância da comunicação direta com a comunidade, mas privilegia-a como uma via de sentido único, como uma fonte e não como um destino.

Para além da informação que os cidadãos recebem sobre as ações e resultados desta EFS, é imperativo que tenham os instrumentos para acompanhar e reforçar o exercício do controlo fiscal. A Controladoria é um agente-chave para cobrir esta ligação, atualmente fragmentada, e para isso deve implementar estratégias que lhe permitam partilhar informação com os cidadãos - a que tem acesso em virtude da sua competência - através de mecanismos de controlo fiscal participativo, multiplicando assim os recursos humanos na execução de monitorização e controlo a todos os níveis dos organismos governamentais que executam recursos de emergência, minimizando os riscos de corrupção e de utilização ineficiente dos dinheiros públicos.

Tal como foi observado pela ONU (2020), no contexto da pandemia, os governos deveriam "publicar proativamente informações sobre o surto de coronavírus e respostas, em formatos acessíveis e através de múltiplos canais, aproveitando o potencial das TIC, tendo em conta as necessidades de grupos específicos e populações vulneráveis e em risco" (p.24).

Conclusões

O governo central da Colômbia tomou uma série de medidas sanitárias para evitar a propagação do vírus COVID-19 no país. Estas decisões, necessárias para proteger o direito fundamental à vida, geraram contrações económicas que forçaram a implementação de estratégias políticas para mitigar os impactos socioeconómicos da crise; uma das mais relevantes foi a criação do FOME como instrumento centralizador de despesas em tempos de pandemia. Para além das críticas iniciais sobre a origem e destino dos recursos do fundo, foram acrescentadas exigências sociais à falta de transparência nas suas operações e à sua má execução seis meses após o início da crise.

Neste ambiente, o modelo adoptado pela CGR no quadro do Ato Legislativo 04 de 2019 facilitou o controlo em tempo real dos recursos atribuídos aos sectores mais afetados, controlando permanentemente as medidas e políticas adoptadas pelo governo ao decretar o estado de emergência económica e social.

Apesar da expansão dos poderes constitucionais da CGR e da oportunidade de algumas medidas, os poderes da CGR foram alargados interinstitucionais implementadas, foram identificadas deficiências e limitações em relação ao acesso dos cidadãos à informação que reduzem a eficácia do controlo fiscal. Embora o papel da Controladoria-Geral da República tenha sido fundamental na supervisão e controlo dos recursos gastos na crise, a expansão da transparência na informação

através dos canais oficiais que utilizam as TIC otimizará os seus resultados, numa altura em que a corrupção querera tirar partido do facto de os atores do Estado estarem concentrados na prestação de assistência de emergência.

Bibliography

- Ciudadanía activa(2 0 2 0) . Seguimiento al manejo de recursos para la atención a la emergencia del COVID-19. Estrategia transparencia s a l v a v i d a s . <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>
- Contraloría General de la República 2020. [s.f.]. Boletines de Prensa 2020. <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2020>
- D'Angelo, A. S., & Maestre, S. S. (2017). La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. *Revista Via Iuris*, (23), 1-36.
- Elgin, C., Basbug, G. y Yalaman, A. (2020). Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 economic stimulus index. *Covid Economics*, 1 (3), 40-53.
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020a). La respuesta del Gobierno Nacional ante la pandemia del Covid - 19. <https://www.ofiscal.org/publicaciones>

- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020a). La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. <https://www.ofiscal.org/publicaciones>
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020c). La falta de transparencia en el uso de los recursos para la pandemia: Intervención del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana ante la Corte Constitucional sobre el decreto 444 de 2020. <https://www.ofiscal.org/publicaciones>
- Observatorio Fiscal Pontificia Universidad Javeriana. [2020, 21 de Setiembre]. ¿En qué se ha gastado la plata de la pandemia?) <https://www.ofiscal.org/gastos-fome>
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe. http://www.nu.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/InformeCOVID_LAC_julio.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2020). Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19) Covid-19 en América Latina y el Caribe: Panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-y-fragilidad-8ea010df/>
- Pring, C. (2017). Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe.
- Ugarte, C. (2020). Response to COVID-19 Outbreak In the region of the Americas. Pan American Health Organization/World Health Organization Twenty-third Street, NW, Washington, DC, 525, 20037.
- Worldometers. (2020, 25 de septiembre). Coronavirus. <https://www.worldometers.info/>

OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



PublicacionesOLACEFS@contraloria.gob.pe

Twitter: [@OLACEFS_oficial](https://twitter.com/OLACEFS_oficial)

Facebook: [@olacefs](https://www.facebook.com/olacefs)

Instagram: [@olacefs](https://www.instagram.com/olacefs)

LinkedIn: [OLACEFS](https://www.linkedin.com/company/OLACEFS)

YouTube: [/OLACEFScom](https://www.youtube.com/OLACEFScom)

Lima, Peru