

## CONTROLADORIA GERAL ALTERA ESTRUTURA E INTENSIFICA CONTROLE

Partindo do princípio de que as organizações passam por várias fases a partir da sua criação - entre as quais se destacam a etapa inicial e aquela em que a evolução das funções decorre do meio ambiente e das necessidades que se apresentam - a Controladoria Geral do Rio de Janeiro inicia 2007 colocando em prática uma nova fase, que reflete a orientação presente na sua origem: a de que controle é função de Estado e, como tal, depende de ações permanentes.



Segundo o controlador geral Lino Martins da Silva, "a área de controle, tanto o interno como o externo, geralmente está voltada para o exame de fatos passados. Com o avanço da tecnologia, surge a demanda por um controle mais preventivo que detectável". Assim, o controle preventivo tenta imaginar situações em que o erro possa ser evitado: a Controladoria Geral está entrando agora nessa fase, de trabalhar com o controle preventivo para a melhoria dos processos e do sistema. Para o controlador geral, "um bom estudo sobre a regra do negócio garante o controle preventivo, que reflete um conhecimento mais profundo dessas regras. Os parâmetros direcionam a nova estrutura, que busca juntar inteligências para que reflitam mais sobre o negócio. Afinal, é responsabilidade do controle interno

ajudar a administração, nunca ter um objetivo fiscalizador ou operar como corregedoria", diz Lino Martins.

Nesse contexto, para integrar as funções de controle interno, o processo de trabalho e a tecnologia da informação na Prefeitura do Rio de Janeiro, foi criada em novembro de 2006 a Subcontroladoria de Integração e Controles - SIC (Decreto 27.279).

### Um debate sobre tributos na federação



Em dezembro de 2005 representantes do Brasil e de mais 12 países reuniram-se na Bahia no Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal, que debateu temas como a modernização tributária e a qualidade da gestão pública. O evento deu origem ao livro *Desafios do federalismo fiscal*, coletânea organizada pelo economista Fernando Rezende, um dos idealizadores do congresso. A proposta da publicação é fomentar a discussão e minimizar habituais resistências a mudanças.

## EDITORIAL

### Fincon, um sistema integrado

Lino Martins da Silva

A posse dos governadores de Estado tem gerado notícias sobre os sistemas contábeis e de controle orçamentário e as suas dificuldades para produzir informações a serem acessadas pelo público, como

determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para atender a essa necessidade, porém, o controle público precisa estar fundamentado tanto na teoria contábil (que define um conjunto de princípios, normas e procedimentos destinados ao registro sistemático dos fatos administrativos, que alguns insistem de chamar de 'eventos'), como nos princípios orçamentários e das finanças públicas, cujo objetivo maior deve ser a satisfação das necessidades de informação primária dos administradores e secundária de terceiros interessados, em especial o cidadão.

Tem sido difícil para os leigos em controle público aceitar uma premissa encontrada em qualquer revisão bibliográfica: a de que existem diferentes controles para diferentes usuários, por isso devem existir informações distintas para cada tipo de público. Qualquer sistema contábil que seja um banco de dados pode fornecer informações a partir de princípios estabelecidos pelo respectivo usuário. Estarão faltando com a verdade os órgãos de controle interno ao garantir que um sistema permite a emissão de qualquer relatório além dos legalmente definidos. Aqui valeria a antiga assertiva, de que "a mentira tem pernas curtas".

A Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro tem atuado de modo prudente e conservador. Depois de utilizar o sistema Fincon-NX, desenvolvido e operado pela IplanRio em equipamento de grande porte, a Controladoria, em conjunto com a empresa de informática do município desenvolveu novo sistema, o Fincon-NT, que opera em plataforma baixa. Como qualquer sistema de informações contábeis, seu objetivo principal é tornar disponíveis os dados referentes às modificações expressas em termos monetários, no próprio momento da ocorrência dos fatos econômicos e financeiros.

Esse sistema, plenamente utilizado pela administração municipal durante o exercício de 2006, está em permanente e constante aperfeiçoamento, como é natural na execução de novos recursos. A sua concepção parte de quatro pontos fundamentais a experiências de sucesso: 1. a incorporação das regras de negócio; 2. a concepção do autocontrole; 3. a inclusão do módulo administrativo; 4. a atuação em interface com os demais sistemas existentes - como os de pessoal, material e contratos, além daqueles ainda a serem criados, como o sistema descentralizado de pagamento e de convênios, entre outros.

No primeiro, ponto o objetivo é introduzir mecanismos automáticos de controle para estabelecer no setor público o critério da impessoalidade nos termos constitucionais. São exemplos disso a pesquisa de preços, o cadastro de atestadores, o cadastro de pessoas atendidas pela rede básica de assistência social, o controle do parcelamento de débitos tributários e das prestações de contas pendentes. No futuro deverá permitir que as prestações de contas sejam efetuadas automaticamente e transmitidas via internet para os setores internos e externos à Prefeitura do Rio.

O segundo ponto introduz o módulo administrativo. Revela a preocupação com o controle prévio, em debate desde a edição da Lei 4.320/64, e faz com que os ordenadores do orçamento acompanhem os dados a partir da concepção ou requisição das despesas, evitando que o processo dependa de posterior (e burocrática) digitação de dados.

Por certo, o fator mais significativo é o sistema Fincon ter sido concebido com a idéia de integrar os diversos sistemas existentes na Prefeitura, como o de pessoal (Ergon-Ruhpag), de obras (Siscob), de contratos (Siscont). O Fincon não terá tabelas ou cadastros próprios, ou seja, não terá réplicas dos cadastros, mas simplesmente e de modo imperceptível para o usuário, estará em permanente integração com as áreas próprias de todas as secretarias e setores ao realizar a leitura e a validação dos dados informados.

Eliminaremos, de forma gradual, os "donos" da informação e dos cadastros, pois os inputs do Fincon serão permanentemente atualizados e validados pelo respectivo gestor. Claro que isto exigiu um protocolo entre os diversos segmentos administrativos, porque a Controladoria não é - e nunca será - gestora desses sistemas, mas sua usuária.

É importante ainda saber que, embora o sistema Fincon tenha sido desenvolvido em plataforma baixa, a Controladoria, em conjunto com a Secretaria de Fazenda, desenvolveu mecanismos para a integração e validação dos dados do sistema orçamentário desenvolvido em plataforma alta ou mainframe.

Finalmente, vale registrar que 2007 é o primeiro ano de funcionamento integral do Fincon. Seu objetivo final será dispor de informações adequadas sobre a gestão financeira. Sob o aspecto da transparência, já é possível consultar no portal da Prefeitura na internet o Rio Transparente. Outras ações certamente serão materializadas, dependendo da definição dos usuários e dos custos envolvidos.

### **Controladoria Geral altera estrutura e intensifica controle**

"O grande objetivo da SIC dentro da ótica do controle, que é a missão da Controladoria Geral, é fazer com que os processos de trabalho e as operações da Prefeitura, bem como os sistemas informatizados que suportam esses processos, tenham procedimentos de controle interno", explica a subcontroladora Márcia Andréa Peres Suzano.

A SIC será composta pela Assessoria Técnica de Integração de Tecnologias (AIT), chefiada por Solange Rebouças; pela Coordenadoria de Integração de Processos de Trabalho (IPT), coordenada por Renata Borges dos Santos, e pela Coordenadoria de Integração de Controles Internos (CIC), sob a supervisão de Denise dos Santos Ferreira.

Atualmente, para criar qualquer sistema em um órgão da administração municipal, o dirigente encaminha a solicitação à Empresa Municipal de Informática (IplanRio), junto com especificações pré-determinadas. Com a instituição da nova Subcontroladoria, o atendimento será dividido em etapas. Para sistematizar uma atividade, a Coordenadoria de Integração de Processos de Trabalho atuará junto com a IplanRio no levantamento das necessidades dos dirigentes. Em seguida, a Coordenadoria de Integração de Controles Internos irá identificar os pontos de controle. Com o processo mapeado e as áreas de controle definidas será feita uma revisão do processo de modo a melhorá-lo. Dessa forma, a área de informática será capaz de desenvolver o sistema de modo eficiente e com pontos de controle já conhecidos.

Márcia Andréa destaca a criação de um novo serviço para a Controladoria Geral: o de consultoria aos gestores na implementação dos procedimentos de controle, a ser desenvolvido pelo setor de Integração de Controles Internos. Hoje esse processo é realizado a partir da Auditoria Geral, que emite relatório com recomendações para os órgãos da Prefeitura e, depois de um determinado período, retorna para verificar se as recomendações foram seguidas. A área de Integração de Controles Internos também tem entre os seus objetivos identificar os motivos que impediram os gestores de concretizar as recomendações - no caso de medidas referentes à implantação de controle interno, a Coordenadoria poderá auxiliá-los na tarefa, complementando o trabalho da Auditoria Geral. "Essas são duas grandes mudanças nas óticas da área pública e do controle interno: misturar processos, controles e sistemas e trabalhar o controle como uma consultoria para implementar as recomendações pertinentes ao controle interno", diz Márcia Andréa.

Com a criação da Subcontroladoria de Integração e Controles o Sistema de Desenvolvimento Institucional do Município foi reformulado. A Coordenadoria do Sistema de Gestão Institucional, que estava na Secretaria Municipal de Administração (SMA), passou a ser gerida pela CGM a partir de 2005. Subordinada à SMA, a Coordenadoria reunia as áreas de processo, modelagem organizacional e desenvolvimento de gestão. Com a reformulação realizada pela Controladoria, a área de processos (antes Coordenadoria de Modelagem de Processos) passou a se chamar Coordenadoria de Integração de Processos. As atividades de modelagem organizacional e desenvolvimento de gestão foram transferidas para a Coordenadoria Geral do Subsistema de Gestão Institucional, ligada ao Gabinete do Prefeito. Segundo a subcontroladora, "as funções são as mesmas: fizemos alguns ajustes no perfil, de modo a destacar a supervisão dos processos desenvolvidos na Prefeitura. Na Controladoria a função é mais estratégica, enquanto na Administração era mais operacional".

O principal benefício para a Prefeitura do Rio proporcionado pela nova Subcontroladoria é a melhoria do sistema de controle, na medida em que agirá de forma preventiva para que os serviços sejam mais eficientes. A estimativa é que os primeiros resultados da Subcontroladoria de Integração e Controles comecem a surgir no segundo semestre de 2007 e o seu maior desafio será a integração.

### **Atribuições**

Entre as funções da SIC podem ser citadas ainda: coordenar as relações entre a Controladoria Geral e os

demais órgãos da Prefeitura, bem como com órgãos de outras esferas governamentais; aprovar previamente todas as contratações que visem à criação e evolução da gestão de processos pelos órgãos da Prefeitura; exercer as funções de secretaria-executiva da Comissão Municipal de Tecnologia da Informação (CMTI) no desenvolvimento da política de informática do município do Rio.

O setor de Integração de Tecnologias é responsável pela análise técnica das solicitações de utilização de recursos de informática e pelo acompanhamento do Plano Anual de Trabalho da IplanRio e de suas unidades funcionais referentes à tecnologia de informação. Também deve analisar e modelar processos da Prefeitura considerados críticos, com foco na otimização de recursos; acompanhar projetos e iniciativas voltadas para a prática e a evolução da gestão de processos; estabelecer a metodologia necessária para identificação, mapeamento e modelagem de processos de todos os segmentos da Prefeitura que desenvolvam essa atividade.

A área de Integração de Controles Internos também tem entre as suas funções a de apoiar ações integradas de controles internos; auxiliar tecnicamente os dirigentes, com sugestões de procedimentos de controle interno a serem introduzidos nos processos de trabalho de suas organizações; e acompanhar os gestores na redução dos riscos identificados e na implantação dos controles essenciais para a melhoria dos seus processos. Para o controlador Lino Martins, essas características são essenciais porque há que se levar em conta que "controle interno é assessoria, em especial no setor público, onde a cada ciclo de quatro anos há mudança de administração, o que promove a descontinuidade. No caso da Controladoria Geral, a etapa agora é de controlar o controle, com a crítica do que não foi implementado, que só o tempo permite".

#### **Especialistas defendem mudanças na lei de contabilidade pública**

Relatório divulgado recentemente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) aponta diferenças entre os valores dos demonstrativos contábeis publicados pelas estatais federais em seus balanços e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi): foram encontradas divergências em oito das nove empresas da amostra que enviaram os dados. Esta é apenas uma entre as razões para a revisão da Lei 4.320/64, que rege a contabilidade pública. Especialistas da área defendem que alterações são inevitáveis e que é urgente a edição da Lei Complementar de Finanças prevista na Constituição Federal. O novo texto legal deverá atualizar a Lei de 1964, criada para substituir o Código de Contabilidade da União, de 1922.

"Seria muito importante para o país se o governo federal e o Congresso priorizassem em 2007 a aprovação da nova Lei de Finanças", diz Carlos Kawall, ex-secretário do Tesouro Nacional. Quanto às diferenças encontradas no relatório do TCU, ele alega que a contabilidade pública adota procedimentos contábeis diferentes daqueles praticados pela contabilidade comercial, o que justifica algumas das divergências encontradas entre os demonstrativos do Siafi, elaborados conforme a Lei 4.320, e os publicados sob a ótica da Lei 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas).

O ex-secretário cita dois exemplos de procedimentos contábeis que geram divergência. O artigo 35 da Lei 4.320 estabelece que na contabilidade pública pertencem ao exercício as receitas nele arrecadadas, adotando-se o regime de caixa (que considera os pagamentos e recebimentos ocorridos efetivamente no exercício) para as receitas. Na contabilidade comercial, as receitas devem ser registradas conforme o regime de competência (que considera os fatos contábeis ocorridos durante o exercício). Ao final do exercício financeiro, argumenta Kawall, a lei determina que sejam reconhecidas as despesas empenhadas, inscrevendo-se em restos a pagar as que ainda não foram pagas. "Destaca-se a figura dos 'restos a pagar não processados', ou seja, aqueles em que houve a contratação, mas o fornecedor ainda não entregou os bens e serviços, que para a contabilidade pública constituem-se despesas do exercício encerrado e para a contabilidade privada somente será despesa quando o fornecedor



entregar os bens e serviços".

Segundo ele, a principal razão para a diferença nos balanços deve-se aos prazos de encaminhamento das informações. A Constituição determina que as contas do presidente da República devem ser enviadas ao Congresso Nacional até 60 dias após o início da sessão legislativa. Já pelo Código Civil as empresas devem publicar as demonstrações contábeis até o final de abril.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) confirma as explicações do ex-secretário do Tesouro sobre o relatório elaborado pelo TCU e acrescenta que as conclusões do Tribunal tornam ainda mais evidente a necessidade de reformulação da lei de finanças públicas. O CFC desenvolve atualmente ações para reformular a lei, de forma a permitir que os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis correspondentes otimizem as finanças públicas.

## ENTREVISTA

**Paulo Sérgio Siqueira Bastos - Coordenadoria de Pré-auditoria, Auditoria Geral da CGM**



Primeiro mestre em Ciências Contábeis formado em 2007 pelo convênio entre a Controladoria Geral e a Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Paulo Sergio Siqueira Bastos é graduado em Ciências Contábeis, com especialização em Controladoria e Finanças, ambas pela Universidade Federal Fluminense (1997 e 2000). Contador da Controladoria Geral desde 2000, já exerceu a função de Subgerente de Contabilidade e Auditoria junto à Secretaria Municipal de Saúde. Atualmente é Assessor da Coordenadoria de Pré-auditoria da Auditoria Geral. Paulo Sergio iniciou sua carreira profissional e contábil na Universidade Federal Fluminense, em 1994, trabalhando no Departamento de Contabilidade e Finanças em diversas chefias e como Diretor de Divisão de Material. Desenvolve pesquisas em auditoria na prevenção e detecção de fraudes, tema da sua dissertação de mestrado.

**Pre\$tando Conta\$** - O mestrado na Uerj foi a sua primeira tentativa de retornar à academia?

**Paulo Sérgio Bastos** - Não. Em 2000/2001 realizei curso de pós-graduação em controladoria e finanças na Universidade Federal Fluminense. Em 2003, antes do convênio com a Uerj, eu estava planejando participar da seleção do mestrado quando houve a reestruturação da Controladoria e foi criada a Coordenadoria de Pré-Auditoria (CEL). Como todo novo desafio tivemos muito trabalho na implantação e operacionalização das atividades da CEL, o que fez com que adiasse o retorno à academia. Em 2004, depois da assinatura do convênio da Controladoria com a Uerj, me motivei a ingressar no mestrado.

**Pre\$tando Conta\$** - O quê o levou a escolher auditoria em fraudes na gestão pública como objeto de estudo no mestrado?

**Paulo Sérgio Bastos** - Queria que o assunto focasse a área pública - tanto pelo retorno da pesquisa à Controladoria como pelo meu desenvolvimento profissional, que sempre se deu na área pública. O assunto fraude sempre me instigou e desafiou por dois motivos. Em 2001, ainda na antiga gerência setorial de contabilidade e auditoria, após realizar uma inspeção física de materiais faturados para liquidação e pagamento na Secretaria de Saúde, constatei um caso de fraude no município: as atestações das notas fiscais haviam sido falsificadas e o material não havia sido entregue. Isso gerou um relatório de auditoria, encaminhado inclusive ao Ministério Público e à Polícia. Há certo receio dos auditores em atuar na detecção de fraudes, talvez em descobrir uma fraude e ser envolvido em ameaças, mas não é bem assim. O segundo motivo é pessoal: por uma questão de ética, religião e fé sinto necessidade de que o meu trabalho faça algo além do de costume para contribuir para uma sociedade mais honesta, justa e solidária.

**Pre\$tando Conta\$** - Quais foram as principais fontes e autores utilizados no seu trabalho de pesquisa?

**Paulo Sérgio Bastos** - Procurei enriquecer o trabalho com referências de diversos autores, dentre os quais, destaco: Joseph T. Wells e Dennis F. Dycus (da Association of Certified Fraud Examiners, nos EUA); Alan Errol Rozas Flores (da UNMSM, no Peru); Peter Jones e Antônio Silva Magalhães Ribeiro. Esses autores foram escolhidos pelas suas contribuições em auditoria e no combate às fraudes.

**Pre\$tando Conta\$** - Como classificaria o interesse pela área pública entre os estudantes de pós-graduação em Ciências Contábeis?

**Paulo Sérgio Bastos** - Como médio. Diversos colegas de turma foram aprovados durante o curso de mestrado em concursos públicos para Petrobras, BNDES e área fiscal. Embora a atuação da Petrobras e do BNDES seja voltada para o mercado privado, a área pública tem sido muito atrativa para os estudantes de ciências contábeis.

**Pre\$tando Conta\$** - Os seus estudos de caso (Fraudes nos Correios e Operação Vampiro) respondem ao que previa nas suas hipóteses?

**Paulo Sérgio Bastos** - Em grande parte sim. As hipóteses previstas eram de que os dois casos de fraudes e corrupção não teriam sido previamente detectados pelos órgãos de controle e auditoria do governo. No caso da Operação Vampiro, pude verificar uma atuação prévia do Tribunal de Contas da União mediante auditorias em hemoderivados no Ministério da Saúde. Entretanto, as técnicas de auditoria aplicadas não foram suficientes para diagnosticar a existência de fraude e/ou corrupção - apenas sugeriam indícios de fraude. A outra hipótese se referia uso demasiado, pelos órgãos de controle e auditoria, do procedimento de análise documental, entre outros estritamente de conformidade, em comparação aos de avaliação de campo ou externa - como inspeção física e confirmação externa. Esta hipótese pôde ser confirmada nos relatórios e procedimentos de auditoria observados em relatórios do TCU e da Controladoria Geral da União.

## ENTREVISTA

**Paulo Sérgio Siqueira Bastos** - Coordenadoria de Pré-auditoria, Auditoria Geral da CGM

**Pre\$tando Conta\$** - Especialistas defendem a implantação de várias medidas para a prevenção efetiva das fraudes, como a centralização de ações e informações de diversos órgãos sugerida pela CPI dos Correios. O que acha disso?

**Paulo Sérgio Bastos** - O assunto centralização e descentralização sempre foi tema de muitos debates. Há quem defenda cada um dos lados. Em meus estudos não realizei um aprofundamento no assunto, mas considero que existam situações nas quais centralizar ações e informações é a melhor opção. Assim como, em outros casos, descentralizar seria a alternativa mais viável. Vai depender muito de cada caso.

**Pre\$tando Conta\$** - Depois de estudar o assunto, que mecanismos você sugere para combater a ocorrência de fraudes no setor público?

**Paulo Sérgio Bastos** - No que tange à atuação da auditoria considero que o acompanhamento dos controles internos dos órgãos e entidades, em especial na área de compras e execução de contratos, requer atenção especial. Outras importantes ações de auditoria são: a intensificação dos procedimentos de auditoria de confirmação externa e inspeção física; o uso de ferramentas tecnológicas e estatísticas computadorizadas para exame de grande base de dados; a análise dos relacionamentos de amizade e parentesco das empresas na figura dos sócios e diretores; e o desenvolvimento no estudo das técnicas de entrevistas considerando práticas forenses e de investigação. O combate às fraudes no setor público, porém, não depende tão somente de uma auditoria atuante e efetiva: são necessários criar mecanismos eficazes de denúncia; maior transparência do setor público, das ações e gastos dos políticos e administradores públicos; incentivar o controle social; estabelecer medidas efetivas de promoção da ética; incentivar decisões judiciais mais ágeis e leis mais claras e menos burocráticas, entre outras medidas.

**Pre\$tando Conta\$** - O fato de apenas a administração direta ter sua prestação de contas em sistema eletrônico, como o SIAFI, não contribui para maior incidência de desvios de verba pública - a exemplo do que aconteceu em estatais como os Correios?

**Paulo Sérgio Bastos** - Não acredito. O problema de fraudes e corrupção não está restrito às empresas públicas e órgãos da administração indireta. O estudo de caso Operação Vampiro, apresentado em minha dissertação, trata de fraude ocorrida no Ministério da Saúde. O recente caso da máfia das ambulâncias (Sanguessugas) também ocorreu na administração direta. Outros recentes casos ocorreram na Receita Federal e no Judiciário. Agora, é claro que um sistema contábil e financeiro bem estruturado e seguro tende a contribuir para acompanhamento das ações dos gestores e melhor controle.

**Pre\$tando Conta\$** - Você faz referências no seu trabalho a casos de fraude e corrupção no Brasil e no exterior. Quais seriam os pontos convergentes e divergentes no tratamento das denúncias desses episódios aqui e lá fora?

**Paulo Sérgio Bastos** - Dentre os casos citados, pude perceber que as denúncias graves são tratadas com relativa semelhança: apuração, avaliação e medidas corretivas (saneadoras) e punitivas. Quando se trata de casos no setor público, o cidadão tem exigido das autoridades as apurações, medidas corretivas e punições cabíveis aos responsáveis. Em Ribeirão Bonito (SP), a representação popular foi ressaltada como relevante no processo de cassação do prefeito. Já em casos de fraude em balanços, como os da Enron e WorldCom, que abalaram o mercado de capitais americano, foi seguido de forte regulamentação e esforço para fornecer confiança e segurança aos investidores mediante ações de responsabilização aos gestores e ênfase nos controles internos. Vejo que os órgãos no Brasil têm convergido no sentido de criar mecanismos de denúncias por telefone ou e-mail, principalmente os órgãos de controle. É muito importante que isto seja incentivado e as apurações conduzidas com seriedade.

**Pre\$tando Conta\$** - Qual é a bibliografia hoje no Brasil sobre auditoria em fraudes no setor público?

**Paulo Sérgio Bastos** - São pouquíssimas as fontes bibliográficas que tratam especificamente da auditoria na prevenção e detecção de fraudes. É possível encontrar artigos e livros que realizam explanações gerais sobre fraudes e corrupção, mas sob o enfoque da auditoria na prevenção e detecção de fraudes a produção acadêmica é ínfima. Para citar alguns autores de trabalhos desenvolvidos no Brasil: Antônio de Loureiro Gil (1999); Samuel Pantoja Lima (2005); Adriano Lorena Oliveira & Outros (2003); Antônio Silva Magalhães Ribeiro (2004); Josenildo dos Santos & Outros (2003); Lino Martins da Silva (2004); Inaldo de Vasconcelos Soares (2005).

**Pre\$tando Conta\$** - Como o aperfeiçoamento profissional pode contribuir para o seu desempenho no âmbito da Controladoria Geral?

**Paulo Sérgio Bastos** - O convívio do meio acadêmico contribui significativamente para o aumento de nosso desempenho profissional, pois introduz outros conhecimentos e nos abre novos horizontes. Muitas vezes as pessoas se deixam levar pela rotina do trabalho e se fecham a novos desafios, criando um obstáculo a toda e qualquer nova tarefa. Na Controladoria há espaço para se desenvolver meios mais eficazes e efetivos de acompanhamento e controle das ações dos gestores, em especial na prevenção e detecção de fraudes.

**Pre\$tando Conta\$** - Pretende dar continuidade à pesquisa científica em algum tema especial?

**Paulo Sérgio Bastos** - Sim. O meio acadêmico e, principalmente, a pesquisa científica, são muito atrativos. Pretendo continuar a desenvolver a pesquisa na área de auditoria na prevenção e detecção de fraudes, em especial quanto à promoção da ética organizacional, no aprofundamento dos estudos de técnicas de entrevista e aplicação de questionários em rotina de exame de fraudes, e no estudo de ferramentas informatizadas que possam contribuir em rotinas de detecção de fraudes.

#### **Especialistas defendem mudanças na lei de contabilidade pública**

Para o professor de Contabilidade Flávio da Cruz, as diferenças nos balanços das empresas federais devem-se à pouca quantidade de auditores internos especializados. A confusão entre as funções de sistemas contábil e de administração financeira e a noção parcial de patrimônio público estatal também contribuem para a situação. "Tem-se uma frágil estrutura de abrangência para a captação dos atos e fatos

administrativos e os registros formais das propriedades pertencentes ao Estado chegam próximo ao caos técnico", diz.

O economista José Roberto Afonso concorda que a reforma é necessária para reforçar o ideal da LRF e coibir práticas orçamentárias inadequadas. Para ele, a Lei 4.320 foi vanguardista, já que, ao se analisar o cenário da época em que foi criada, poucos países tiveram a visão estratégica de construir documentos nos quais são ligadas questões orçamentárias, contábil, financeira e patrimonial. Afonso defende que, para melhorar a prática fiscal no Brasil, a legislação deve ser revisada.

## **Propostas**

Para os especialistas, a nova lei deve modernizar os prazos de encaminhamento e aprovação dos instrumentos de planejamento do governo, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Outro ponto que merece discussão refere-se aos restos a pagar. Pela lei, mesmo que o fornecedor não tenha ainda prestado o serviço ou entregue o bem, essa despesa pertence ao exercício em que houve o empenho da despesa.

Para o CFC as mudanças devem harmonizar a nova lei com as Normas Internacionais de Contabilidade (NIC) para o setor público, editadas pela Federação Internacional de Contadores. Um caminho a ser seguido deve incluir também os procedimentos contábeis utilizados na contabilidade privada. Mas a reforma deve ter como princípios a harmonização e a coerência efetiva entre o PPA, a LDO e a LOA. Outra sugestão dos especialistas é a criação de um sistema único e nacional de informações fiscais com acesso público na internet, de modo a reunir em um só espaço todos os documentos, balanços e relatórios exigidos.

Para Eugenio Montoro, professor de direito tributário e financeiro da Fundação Getúlio Vargas, em vez de reformular a lei, o mais aconselhável seria fazer com que ela fosse cumprida. Montoro crê que a legislação brasileira de controle do gasto público é moderna. "Conceitos como orçamento, lei de diretrizes orçamentárias, vinculação de despesas para programas sociais de saúde e educação, julgamento de contas de agentes públicos são previstos em nossa legislação. Não me parece que estejamos carentes de novos instrumentos de controle, mas em algumas situações tais instrumentos não são aplicados", avalia. "Não precisamos de novas leis, mas sim cumprir e eventualmente aprimorar a legislação existente".

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 determina a criação de uma lei complementar de finanças. No entanto, para os especialistas da área parece não haver interesse do Legislativo em reformular a Lei 4.320. O Projeto de Lei Complementar (PLC) 135 - que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e regulamenta o artigo 165, parágrafo 9º da Constituição - está em tramitação no Congresso Nacional desde 1996: a última movimentação ocorreu em agosto de 2006 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Para o professor Flávio da Cruz, o processo de reformulação da lei está lento e falta interesse do Poder Executivo. Segundo ele, o PLC 135/96 e os diversos substitutivos trazem avanços significativos para aproximar a necessidade da revisão imposta pela Constituição de 1988. No entanto, "há urgente necessidade de ajustes para contemplar as inovações da LRF", reforça.

## **Uma revista eletrônica como estímulo para a academia**

Está disponível na internet desde dezembro de 2006 a primeira edição da Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC). A publicação, em formato exclusivamente eletrônico, produzida pelo Conselho Federal de Contabilidade. O objetivo da publicação, de periodicidade quadrimestral, é incentivar a criação e a difusão de conhecimentos na área contábil.

De acordo com José Antônio de França, coordenador do Conselho Editorial da REPeC e presidente da Fundação Brasileira de Contabilidade, entidade vinculada ao CFC, a revista eletrônica é dirigida especialmente para professores e alunos de cursos de pós-graduação stricto e lato sensu. Também é



proposta da publicação constituir um link permanente entre universidades, institutos de pesquisa, profissionais e empresas contábeis.

Maria Clara Bugarim, presidente do CFC, diz que é preciso estimular a pesquisa e a produção científica para valorizar a ciência contábil. "Todos somos conhecedores de que o grande gargalo da nossa profissão é o número reduzido de mestres e de doutores, por isso precisamos estimular a academia", declarou na solenidade de lançamento da revista eletrônica em Brasília.

## ESTANTE

### O federalismo fiscal em discussão



Desafios do  
Federalismo Fiscal  
Fernando Rezende  
Rio de Janeiro: FGV, 2006. 114 p.

Há muito os brasileiros assistem à chamada guerra fiscal entre estados e municípios, que envolve disputas para atrair atividades produtivas, gerar emprego e renda e ampliar as receitas. Pontos como a absorção, pelo governo federal, de campos tributários até recentemente explorados apenas por estados e municípios, as divergências em torno da compensação de perdas de receita devido à desoneração das exportações, a crescente resistência dos contribuintes a aumentos de carga tributária e a polêmica sobre os meios para conter a competição fiscal também são fatores que têm gerado conflitos. É de temas como esses que trata o recém-lançado Desafios do federalismo fiscal, livro de artigos publicado pela editora da Fundação Getúlio Vargas que pretende fomentar a discussão de propostas na área.

O livro começou a tomar forma no Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal, realizado em dezembro de 2005 na Bahia, quando foram examinadas experiências de 13 países. O evento encerrou a rodada internacional do Diálogo Global, programa desenvolvido pelo Fórum das Federações - ONG sediada no Canadá - e cujo coordenador no Brasil é justamente o organizador de Desafios do federalismo fiscal, professor Fernando Rezende. O economista é orientador do programa de trabalho que o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros desenvolve com a FGV, e é dele a autoria de dois artigos desse volume.

No primeiro, com título idêntico ao do livro, Rezende aborda os destaques do congresso que ajudou a organizar, com o intuito de estabelecer uma agenda de discussão sobre a reforma do federalismo fiscal brasileiro. Com ênfase nas mudanças impostas às finanças federativas, os debates do congresso giraram em torno de três grandes temas: a sustentação da disciplina fiscal em um contexto de descentralização do poder de tributar e das responsabilidades de gasto; a eficiência das políticas públicas e o problema de responsabilização dos governantes perante os cidadãos; e a importância de manter a coesão federativa em meio à tendência de agravamento das disparidades regionais.

Rezende afirma que na raiz dos conflitos fiscais estão as transformações em curso na ordem econômica mundial, que interferem nos sistemas tributários nacionais, e as mudanças demográficas, que alteram as demandas por políticas públicas. Isso não acontece apenas no Brasil, mas em países de todos os continentes. No caso brasileiro, o autor lembra que a globalização econômica requer a harmonização dos

tributos, o que abala o pilar em que se assenta a repartição dos poderes fiscais há muito adotada por aqui, caracterizada pela fragmentação das bases tributárias e a entrega de competências exclusivas a cada ente federado. Já a geração de superávits nas contas públicas, no tocante à disciplina fiscal, aumentou a centralização de recursos, reverteu o balanço federativo e aumentou o engessamento dos orçamentos prejudicando políticas desenvolvimentistas, explica ele.

No artigo que fecha o livro (Brasil: conflitos federativos e reforma tributária) Rezende explora uma das maiores preocupações expressas no Fórum da Bahia: os obstáculos que o conflito entre estados e municípios, em geral decorrente de ajustes nas finanças públicas para manter a disciplina fiscal, gera ao avanço de reformas direcionadas à modernização do sistema tributário brasileiro. O economista ressalta que as propostas apresentadas nos últimos anos evitam discutir a federação, persistindo uma atitude cautelosa com o receio de que uma reforma fiscal abrangente seria politicamente inviável por exigir uma complexa negociação dos interesses envolvidos.

Em outro capítulo (Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização), os economistas Marcelo Piancastelli, Rogério Boueri e Edilberto Pontes Lima apresentam conceitos teóricos e o modo como alguns países buscaram se adaptar aos desafios que se apresentam. Nos Estados Unidos, por exemplo, não existe um sistema fixo de transferências intergovernamentais, mas um regime federativo cooperativo sem arranjos pré-determinados que se traduz em flexibilidade.

Segundo os autores, federações que têm enfrentado desafios semelhantes aos brasileiros estão encarando-os de frente. Por isso, estudá-las significa observar referenciais, dadas as particularidades de cada país, e não copiar experiências. O que é considerado incompatível pelos que assinam o livro é a morosidade brasileira em relação à velocidade das transformações no plano internacional. Todos defendem que está mais do que na hora de discutir propostas de reforma que conciliem a disciplina fiscal com a modernização tributária, o equilíbrio federativo e com a qualidade da gestão pública.

### **Corrupção piora a imagem do Brasil e dificulta investimentos**

A corrupção endêmica traz mais prejuízos para o Brasil do que se pode imaginar: pesquisas recentes mostram que piorou a imagem do Brasil nesse ponto. O risco de fraudes e subornos faz com que um em cada cinco executivos de multinacionais desista de investir em países em desenvolvimento como o Brasil, México e Índia. Aqui, escândalos recentes como o mensalão prejudicaram ainda mais a percepção externa. Essas são algumas das conclusões divulgadas pela "9ª Pesquisa Global de Fraude - riscos em nações emergentes", realizada em 2006 pela empresa de consultoria e auditoria Ernst & Young com base em levantamento junto a 19 países. O último relatório da Transparência Internacional também desacredita o Brasil, que caiu da 61ª para a 70ª posição no ranking anual da corrupção medido pela organização.

Na pesquisa da Ernst & Young foram ouvidos 586 executivos de grandes empresas e os resultados mostram que 20% dos entrevistados são de executivos que deixaram de investir em países emergentes com alto risco de incidência de fraudes. Para José Francisco Compagno, sócio da área de fraudes da empresa de consultoria, o risco provoca aquilo que os investidores chamam de "custo oculto" do negócio: "Em geral, a taxa de risco é um dos componentes da taxa de retorno calculada no momento da definição e da precificação de um investimento. Em países com percepção de altos índices de fraude e corrupção, tende-se a aumentar a taxa de risco, o que às vezes faz com que o retorno esperado seja superior ao efetivo", diz.

Entre os fatores considerados no estudo - como riscos de fraudes - 48% dos executivos citaram corrupção ou propina; 20% fraude interna em conluio com outras empresas ou pessoas; 14% a apropriação indébita de ativos; 10% identificaram fraudes nas demonstrações financeiras e 8% outros tipos de fraudes. Das companhias que participaram da pesquisa, 20% tiveram registro de fraudes significativas nos últimos dois anos, ainda que 75% dos crimes tenham ocorrido em nações desenvolvidas. Mesmo assim, os entrevistados reafirmam que o risco de fraudes é maior nas economias emergentes.



Isso se explica porque, segundo Compagno, "nestes países o número de empresas sem obrigatoriedade de implantar controles internos adequados ou de atender a leis e regulamentos específicos é maior. Existe a percepção de que o número de fraudes nas nações emergentes é menor porque muitos dos crimes não são identificados". No caso do Brasil, ele destaca que o escândalo do mensalão foi a informação que mais circulou internacionalmente entre os investidores, transformando-se em uma espécie de "marco de risco" ao gerar uma percepção de retrocesso quanto à conduta ética.

Compagno explica, porém, que a pesquisa não foi detalhada por país - até para evitar problemas comerciais e diplomáticos - e que é impossível quantificar o volume a mais de investimentos que poderia ter sido feito no Brasil. Dados apresentados pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita (Unafisco) no início de 2006 já mostravam que as ações fraudulentas respondem no Brasil por prejuízos anuais calculados entre R\$ 100 e 200 bilhões em impostos. Segundo levantamento do final de 2006 da Associação dos Magistrados Brasileiros, 98.5% dos três mil juízes ouvidos na pesquisa apontam a corrupção como o principal entrave para o desenvolvimento do país.

Pesquisa global do instituto americano Gallup, realizada em dezembro de 2006, apresenta dados semelhantes ao apontar a corrupção endêmica como o principal obstáculo ao crescimento das nações em desenvolvimento. Segundo o índice de corrupção Gallup, no conjunto de 101 países pesquisados, o Brasil aparece na 42ª posição, com média pior que de nações como Benin e Senegal. A recente decisão do Banco Mundial de avaliar o risco de seus empréstimos levando em consideração a corrupção no país credor é mais um fator que mostra a relevância de relatórios como esses. Levantamento divulgado em janeiro de 2007 pela organização Freedom House, baseada em Washington, mostra que até a liberdade esteve em queda no Brasil em 2006 devido "ao aumento da corrupção política".

No ranking da Transparência Internacional, as notícias seguem ruins para a economia brasileira. A entidade dá nota 3,3 ao país no documento anual intitulado Índice de Percepções de Corrupção. O valor está bem mais próximo do último colocado, o Haiti (1,8 ponto), do que do topo da lista, encabeçado por Finlândia, Islândia e Nova Zelândia (9,6). Essa edição da pesquisa foi realizada em 163 países, mas se forem levados em conta apenas os 154 países que apareciam nos dois últimos índices, o Brasil caiu cinco posições. A queda é considerada significativa pela entidade e, uma vez mais, escândalos como o do mensalão e dos sanguessugas contribuíram para o resultado.

Expediente:

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

**Vice-Prefeito:** Otavio Leite

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Sub-controlador:** Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

**Assessora:** Sonia Virgínia Moreira

Prestando Conta\$

**Edição:** Sonia Virgínia Moreira

**Pauta:** Graça Louzada

**Redação:** Janaína Soares e Thiago La Vega

**Editoração:** Gabriel Campano

**Ilustração:** Zope

**Versão Online:** Renato Gomes