



**ESCRITÓRIO NACIONAL DE AUDITORIA
NATIONAL AUDIT OFFICE - NAO**

NAO

**Ajudando a nação a gastar
sabiamente: um guia para o
Escritório Nacional de Auditoria**



TCE

Tradução do
Tribunal de Contas do Estado da Bahia - Brasil
Programa de Desenvolvimento da Auditoria-Escola de Auditoria Pública
Série de Traduções do TCE nº 02



**ESCRITÓRIO NACIONAL DE AUDITORIA
NATIONAL AUDIT OFFICE - NAO**

NAO

**Ajudando a nação a gastar
sabiamente: um guia para o
Escritório Nacional de Auditoria**



TCE

Tradução do
Tribunal de Contas do Estado da Bahia - Brasil
Programa de Desenvolvimento de Auditoria-Escola de Auditoria Pública
Série de Traduções do TCE nº 02

Setembro 1995

Traduzido e reproduzido com a autorização do Escritório Nacional de Auditoria da Inglaterra - NAO, em 19 de setembro de 1995.

EQUIPE DE PRODUÇÃO

Tradução: Maria Emiliana Passos, Maria Lúcia Ferreira Rodrigues, Maria Lina Menezes Maltez Garrido e Maria Thereza Borges da Silva, professoras indicadas pelo Instituto de Letras da Universidade Federal da Bahia

Revisão Técnica: Inaldo da Paixão Santos Araújo e Pedro Humberto Teixeira Barretto, auditores do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Digitação: Carla da Silva Souza

Diagramação e Impressão: Falcão - Comércio, Representação e Serviços Gráficos LTDA

National Audit Office (Londres).

Ajudando a Nação a Gastar Sabiamente: um guia para o Escritório Nacional de Auditoria. Trad. Maria Emiliana Passos, Maria Lúcia Ferreira Rodrigues, Maria Lina Menezes Maltez Garrido, Maria Thereza Borges da Silva, 1ª ed. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995.

16 p.

Título Original: "Helping the Nation Spend Wisely: a guide to the National Office"

1. Auditoria Pública: Inglaterra
 2. Administração Pública: Inglaterra
 3. Órgão Público: Inglaterra
- I. Escritório Nacional de Auditoria
 - II. Título

Apresentação

No continuado esforço de aprimorar o seu desenvolvimento técnico, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia vem mantendo convênios de cooperação técnica e cultural com diversos organismos de auditoria de outros países, entre eles o Escritório Nacional de Auditoria da Inglaterra - NAO.

Com o objetivo de aperfeiçoar a metodologia de auditoria pública praticada no Brasil, e ao ensejo da comemoração do seu 80º aniversário, este Tribunal oferece a tradução para o idioma português da publicação do NAO "Ajudando a Nação a Gastar Sabiamente: um Guia para o Escritório Nacional de Auditoria", que apresenta breves noções sobre a função e o funcionamento do NAO e a sua importância para a prática da accountability pública na Inglaterra.

*Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes,
Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia
Setembro de 1995.*

Na qualidade de responsável pelo Escritório Nacional de Auditoria - NAO, gostaria de apresentar esta publicação que mostra um quadro geral do trabalho e da organização do nosso Escritório.

Como somos completamente independentes do governo, conseguimos estabelecer, em nome do Parlamento, um importante elo de ligação entre a *accountability* e a administração dos recursos públicos. Nosso objetivo é, por conseguinte, oferecer ao Parlamento a garantia, a informação e a assessoria sobre o modo pelo qual os departamentos do governo e outros órgãos públicos usam e se responsabilizam pelo dinheiro dos contribuintes. Conseguimos isso através de uma auditoria financeira de alta qualidade e de exames minuciosos dos projetos, programas e atividades departamentais selecionados. Ao desenvolver o nosso trabalho, pretendemos levar adiante idéias construtivas e recomendações, e, desse modo, ajudar departamentos e agências a conseguirem uma melhor otimização de recursos: em resumo, estamos "ajudando a nação a gastar sabiamente".

John Bourn

Controlador e Auditor Geral

O Escritório Nacional de Auditoria hoje

O Escritório Nacional de Auditoria - NAO foi criado pela Lei Nacional de Auditoria em 1983. Mas a auditoria do setor público no Reino Unido tem uma longa tradição. O primeiro Controlador Geral do Tesouro Público foi nomeado em 1314, e o Escritório do Controlador e Auditor Geral - o Tesouro Público e o Departamento de Auditoria - foram formalmente estabelecidos em 1866.

Hoje, nossa preocupação primordial é a relação de *accountability*¹ entre os gestores e o Parlamento e, em última instância, o contribuinte - com o intuito de garantir-lhes que o dinheiro público e os recursos estão sendo usados de maneira adequada e com bons resultados.

Como auditores externos do governo central, realizamos auditoria em cerca de 500 Contas do setor público, variando de grandes departamentos como o Ministério da Defesa e o Departamento do Meio Ambiente a pequenas agências executivas como a Junta de Medicina Veterinária.

Mas o nosso papel é bem maior que esse. Anualmente, chegamos a publicar até 50 relatórios sobre os resultados das auditorias de otimização de recursos. Essas auditorias recaem sobre uma ampla gama de questões tão importantes e variadas como a maneira de reduzir a criminalidade em Londres, a eficácia dos exames da coluna cervical e das mamas, e a manutenção de estradas, escolas e helicópteros. Em todas as nossas recomendações temos como objetivo ajudar o governo central a melhorar a administração e aumentar a eficácia dos custos e, por fim, garantir que a nação obtenha o máximo de otimização de seus recursos.

No desempenho de nossa tarefa, trabalhamos em conjunto com a Comissão de Contas Públicas da Câmara dos Comuns (Public Accounts Committee - PAC). A maioria das investigações da Comissão fundamenta-se em nosso trabalho.

Nossos objetivos são:

- garantir ao Parlamento a segurança de que o dinheiro público foi gasto de acordo com as metas estabelecidas pelo Parlamento;
- melhorar o controle financeiro dos departamentos do governo e de outras Instituições públicas;
- otimizar a aplicação dos recursos autorizados pelo Parlamento;
- aperfeiçoar as técnicas e a qualidade da auditoria do setor público.

Nossos gastos são custeados pelo Parlamento. A Comissão de Contas Públicas examina nosso orçamento e submete-o ao Parlamento para apreciação. A Comissão também nomeia um auditor independente para examinar nossas Contas e investigar a otimização dos recursos de nossas atividades.

¹ N.T. - ACCOUNTABILITY - Obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou essa responsabilidade (Definição extraída do Manual de Auditoria Integrada do Escritório do Auditor Geral do Canadá).



O Controlador e Auditor Geral, na qualidade de Chefe do Escritório Nacional de Auditoria é independente do Governo. Ele apresenta relatórios ao Parlamento, demonstrando que o dinheiro do contribuinte foi gasto de modo adequado e prudente.

Prestando Contas ao Parlamento

O Escritório Nacional de Auditoria examina as contas de todos os departamentos do Estado, agências do executivo, e uma ampla variedade de outros órgãos públicos através dos quais circulam mais de 60 por cento das despesas públicas, assim como concessões para os governos locais e financiamentos para o Sistema Nacional de Saúde, indústrias nacionalizadas e corporações públicas. Isso significa examinar despesas e receitas que totalizam cerca de 450 bilhões de libras esterlinas por ano. O principal benefício resultante desse trabalho é dar ao Parlamento a garantia de que esse dinheiro foi gasto da maneira que foi planejado e que se pode confiar nas demonstrações financeiras que lhe são fornecidas.

Para alcançar uma auditoria altamente profissional e de custo eficaz, o Escritório Nacional de Auditoria desenvolveu suas próprias normas e seus procedimentos de auditoria. Esses são similares aos usados no setor privado, mas são ajustados para satisfazer às exigências especiais da *accountability* pública. Nossa abordagem é atualizada regularmente a fim de refletir a prática profissional e as alterações que acontecem dentro dos órgãos auditados. Há atualmente um grande número de agências do executivo, e o Controlador e Auditor Geral - C&AG - realiza auditorias em todas elas. O Escritório Nacional de Auditoria também fornece assessoramento às agências no que diz respeito ao sistema de contabilidade e administração financeira. Estamos continuamente adaptando nossos métodos de auditoria para ir ao encontro dos desafios e para aproveitar as oportunidades apresentadas pelas rápidas mudanças na tecnologia da informação.

Objetivamos, também, adicionar um valor ao nosso trabalho de auditoria financeira. Ao final de cada auditoria, enviamos ao órgão auditaço um relatório informando nossos achados e ressaltando aspectos do controle contábil e financeiro os quais, acreditamos, podem ser melhorados.

No Reino Unido, temos uma ampla ligação com outros órgãos de auditoria do setor público e com profissionais de contabilidade, e estamos empenhados em estabelecer normas de auditoria e de contabilidade.

Através da auditoria financeira, o Escritório Nacional de Auditoria assegura ao Parlamento que:

- os números das Contas estão devidamente especificados;
- o dinheiro foi usado para as finalidades previstas pelo Parlamento;
- os pagamentos e recebimentos estão de acordo com a legislação pertinente e outras normas regulamentares.

Ao serem encontradas irregularidades sérias nas despesas ou se os números das Contas não forem plenamente confiáveis, o Controlador e Auditor Geral emite a sua opinião profissional decorrente da auditoria e apresenta ao Parlamento o seu relatório.



O Escritório Nacional de Auditoria realiza uma ampla variedade de investigações sobre as operações do Serviço Nacional de Saúde e recentemente fez um relatório sobre o gerenciamento de recursos, uso e controle de pessoal e sobre os serviços prestados ao público.

Economia, eficiência e eficácia

O Escritório Nacional de Auditoria fornece informações independentes e assessoramento ao Parlamento em uma outra área vital. Nossas investigações sobre otimização de recursos avaliam a economia, a eficiência e a eficácia atingidas nas áreas mais importantes das receitas e das despesas e no gerenciamento dos recursos. Além de realçar a importância da prestação de contas - *accountability* - ao Parlamento, ao publicar nossos relatórios temos como objetivo incentivar os órgãos auditados a melhorarem seu desempenho no que diz respeito à otimização de recursos.

Nossa área de auditoria de otimização de recursos é ampla, diversificada e complexa. Ela cobre transações anuais de mais de 450 bilhões de libras esterlinas e ativos de valores bem maiores. Isso inclui o Órgão Executivo de Suprimento do Ministério da Defesa, universidades e escolas politécnicas, autorizações para o sistema de saúde e implantação de pesquisas na área médica e na agricultura.

Nosso programa de investigações, contudo, tem que ser seletivo. Como parte do nosso processo de planejamento, acompanhamos as atividades dos departamentos e produzimos planos estratégicos de auditorias anuais, os quais identificam áreas susceptíveis de investigações por um prazo de cerca de cinco anos. Nossa intenção é concentrarmo-nos em áreas onde o uso de recursos é maior e o risco de uma otimização inadequada de recursos é frequentemente mais alto. Ao finalizar nosso programa, aceitamos sugestões feitas pela Comissão de Contas Públicas da Câmara dos Comuns, mas a decisão final recai unicamente sobre o Controlador e Auditor Geral, assegurando ao Escritório Nacional de Auditoria uma completa independência.

As áreas atingidas pelas investigações recentes abrangem:

- pesquisa, desenvolvimento e produção para os programas mais importantes nas áreas civis e de defesa;
- sistemas de aquisição e provisionamento para a estocagem de equipamentos, transporte e outros serviços;
- controle e utilização de ativos fixos e outros recursos;
- arrecadação de receitas públicas.

Os objetivos das investigações de otimização de recursos são:

- confirmar se um órgão tem sistemas e controles seguros que garantam a economia, a eficiência e a eficácia;
- examinar se esses sistemas e controles operam bem, e se eles fornecem um gerenciamento com as informações necessárias para acompanhar satisfatoriamente o desempenho;
- avaliar, segundo critérios prédeterminados, se a otimização de recursos está sendo alcançada;
- fazer recomendações para melhorias e trabalhar junto ao órgão a fim de promover o controle financeiro e a otimização de recursos.

O pessoal da Unidade acompanha os progressos do Departamento com relação às recomendações da PAC e pode identificar necessidades para outras investigações.

Supervisão da rotina da área auditada pelo pessoal da Unidade (NAO)

O Plano Estratégico da Unidade aponta os casos para a investigação.

A PAC pode examinar a Ata do Tesouro com o responsável pela contabilidade do Departamento e pode publicar um outro relatório.

O Conselho de Administração aprecia as propostas. A Unidade levanta os pontos de vista dos órgãos auditados e prepara um estudo preliminar confirmando as propostas.

Os órgãos auditados e o Tesouro se manifestam em relação às recomendações da PAC em uma Ata do Tesouro, que é publicada.

O Conselho de Administração aprecia as áreas em questão e a abrangência da análise para um Amplo Estudo. O pessoal de auditoria desenvolve o trabalho de campo e elabora um relatório preliminar.

A PAC examina os achados e as conclusões do C&AG com o responsável pela contabilidade do Departamento. O relatório da PAC é publicado.

Depois de levar em consideração os comentários do Departamento, o C&AG apresenta o relatório à Câmara dos Comuns para publicação.

O ciclo das investigações de otimização de recursos pelo Escritório Nacional de Auditoria. Cada atividade auditada pelo NAO está sujeita a uma revisão regular. Os relatórios do Controlador e Auditor Geral visam a ser prospectivos, positivos e construtivos, e se preocupam mais com as lições para o futuro do que com os erros do passado.

Os impactos da otimização de recursos

O trabalho para a otimização de recursos desenvolvido pelo Escritório Nacional de Auditoria resulta em melhorias na economia, eficiência e eficácia e faz com que os departamentos usem seus recursos de duas formas principais.

Primeira, há um estímulo geral para alcançar uma otimização de recursos mais eficiente que tem origem na conscientização dos departamentos de que realizamos um programa de investigações seletivo e sistemático - e de que essas investigações são geralmente acompanhadas e examinadas pela Comissão de Contas Públicas do Parlamento. A Comissão obtém as provas através de funcionários dos departamentos sobre as questões levantadas no relatório, e, no devido tempo, publica seu próprio relatório incluindo recomendações para uma ação futura. O Governo responde em uma Ata do Tesouro, publicada como documento oficial do governo (*White Paper*), que contém informações sobre as medidas tomadas no sentido de cumprir as recomendações da Comissão e demonstrar o aprendizado adquirido.

Segunda, há melhorias específicas que fluem a partir de mudanças feitas em procedimentos por determinados programas que foram investigados por nós e pela Comissão.

Procuramos medir o impacto de nossas recomendações em termos financeiros, onde for possível. Isso, muitas vezes é difícil de ser feito com certo grau de precisão. Mas, ainda que o impacto de nosso trabalho para melhoria da otimização de recursos por parte dos departamentos representasse um índice inferior a um por cento, mesmo assim resultaria em benefícios no valor de milhões de libras esterlinas por ano - tal é a abrangência da área auditada.

Entretanto, acompanhamos as mudanças nos procedimentos feitos pelos departamentos em decorrência de nosso trabalho. Nossa análise mostrou que, nos últimos três anos, o trabalho do NAO produziu uma economia de mais de meio bilhão de libras esterlinas.

Os resultados de nossos relatórios de VFM (*Value for money* - otimização de recursos) são tão variados quanto os assuntos que investigamos. Recentemente fizemos as seguintes recomendações:

o Ministério da Defesa deve implementar as recomendações de seus consultores no que diz respeito à administração de alojamentos para pessoas casadas em serviço, e de como dispor dos bens excedentes;

o Departamento de Seguridade Social deve estabelecer uma Unidade de Recuperação e Compensação para reaver benefícios nos casos onde a concessão de indenizações em questões judiciais se sobrepõe à da seguridade social;

o Ministério do Interior deve estabelecer metas que exijam a redução de mortes e danos decorrentes de incêndios residenciais e revisar o material de publicidade sobre a prevenção contra incêndios de modo que atinja eficientemente aquelas que estão sujeitas a maiores riscos.



Além de examinar o trabalho da Comissão Interventora para a Produção Agrícola, que administra o setor do Reino Unido responsável pela Política Agrícola da Comunidade Européia, o Escritório Nacional de Auditoria desenvolve um importante trabalho de auditoria na Europa, na Comunidade Britânica e nas Nações Unidas.

Um papel internacional

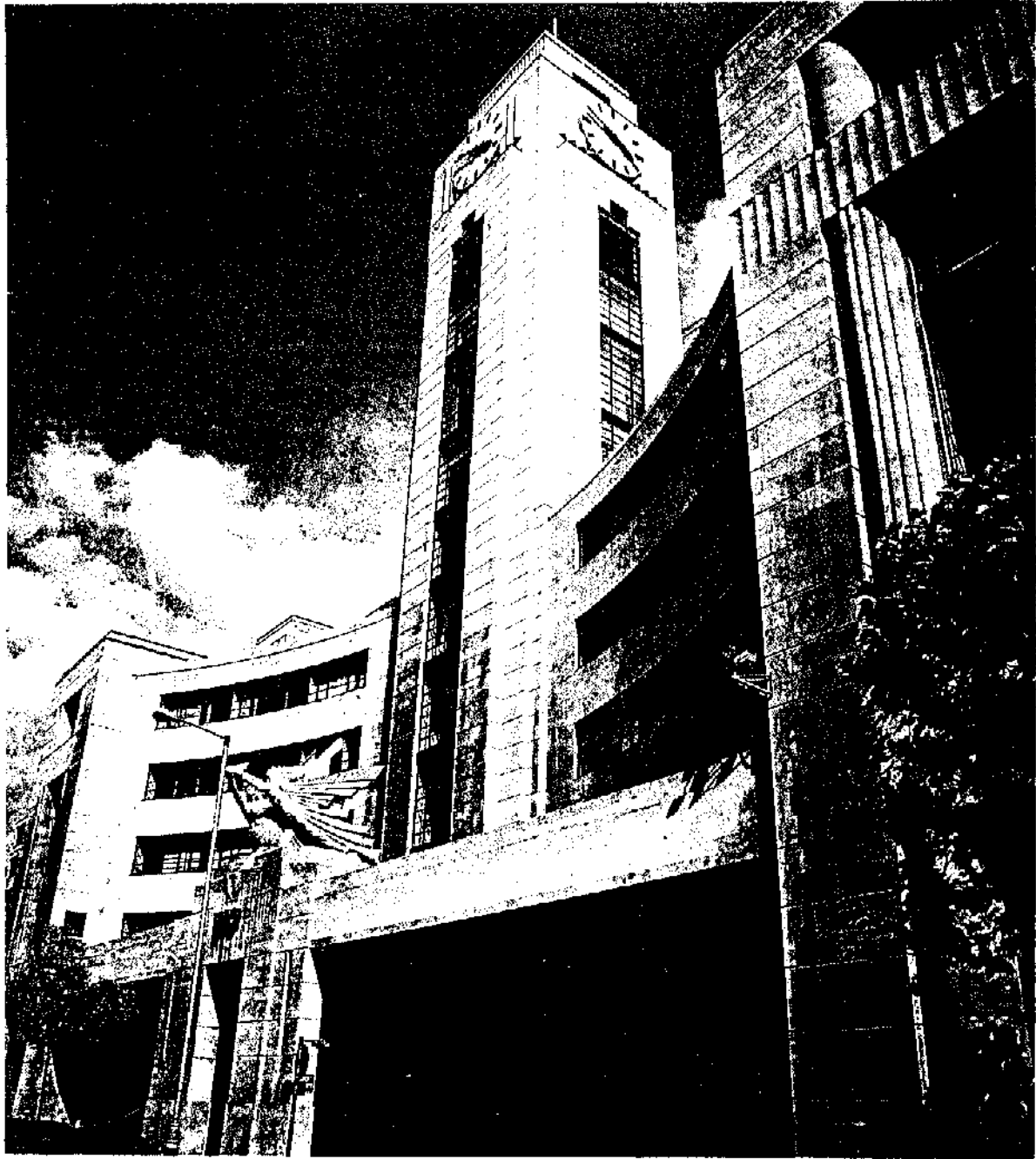
Além do papel-chave que tem no Reino Unido, o Escritório Nacional de Auditoria desempenha também um papel importante no exterior, quer fornecendo auditores, quer ajudando a melhorar a qualidade da auditoria internacional. Realizamos auditorias financeiras e de gestão em várias Agências Especializadas das Nações Unidas, incluindo a Organização de Alimentação e Agricultura, a Organização Mundial de Saúde, a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Internacional Marítima. Ao realizarmos esse trabalho, contribuimos significativamente para a melhoria da transparência das demonstrações financeiras das Agências e para maior economia na administração e eficiência da gestão no cumprimento de seus programas de trabalho.

Além disso, o Controlador e Auditor Geral é também membro do Conselho de Auditores das Nações Unidas, com a responsabilidade conjunta pelas auditorias financeira e de gestão de importantes programas das Nações Unidas, tais como: o Fundo Populacional das Nações Unidas e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Através de nossa participação na equipe de auditores externos das Nações Unidas, temos encorajado os organismos da ONU a tornarem suas contas mais claras, e particularmente auxiliado no estabelecimento de Normas de Contabilidade Comuns do sistema da ONU.

Nas Comunidades Européias nossas principais áreas de atuação são com o Tribunal Europeu de Auditores e com outros escritórios nacionais de auditoria dos Estados Membros, principalmente através da Comissão de Contato. Na Europa, geralmente mantemos ligação com outros escritórios de auditoria através da Organização Européia de Instituições Superiores de Auditoria. Também estabelecemos contato intenso com escritórios nacionais de auditoria em todo o mundo, principalmente através da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions).

Além disso, o Escritório Nacional de Auditoria tem um papel de liderança entre os Escritórios Nacionais da Comunidade do Reino Unido. Temos, por exemplo, participado de iniciativas de treinamento no Reino Unido e colaborado com a Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI visando a melhoria do trabalho de auditoria nos países em desenvolvimento.

Temos um programa internacional de intercâmbio temporário. No passado, esses programas permitiram que o pessoal do NAO trabalhasse na França, no Canadá e nos Estados Unidos, e também no Tribunal Europeu de Auditores e permitiu também que o pessoal de outros órgãos nacionais de auditoria adquirisse experiência em contato com o NAO. Anualmente recebemos muitos visitantes de todas as partes do mundo para discutir e trocar opiniões sobre questões operacionais, técnicas e de treinamento de interesse comum.



Sede do Escritório Nacional de Auditoria, Victoria, Londres.

Organização e quadro de pessoal

O Escritório Nacional de Auditoria emprega cerca de 850 pessoas das quais mais da metade são contadores, e mais de 178 estão realizando treinamento em contabilidade. Empregamos igualmente consultores e contratamos equipes de especialistas, temporariamente, para proporcionarem treinamento em outras habilidades e especializações.

Anualmente, recrutamos recém-formados em várias áreas distintas. Depois de concluírem um curso inicial em contabilidade, auditoria, economia, estatística e direito, ingressam no Instituto de Peritos-Contadores da Inglaterra e País de Gales (*ICAEW - Institute of Chartered Accountants in England and Wales*), onde recebem um diploma especial de peritos - contadores. O pacote de treinamento que oferecemos a esses recém-formados é excelente quanto ao apoio que damos e ao cuidado que temos para que os cursos formais se harmonizem com a verdadeira experiência de trabalho.

O treinamento continua durante toda a carreira através de um programa de educação continuada para assegurar que o pessoal se mantenha atualizado com as técnicas mais recentes e os avanços de auditoria. Mais de 100 eventos de treinamento são organizados por ano nos próprios locais de trabalho, além de serem proporcionadas, também, acesso a outros cursos externos relevantes.

A substituição temporária e o intercâmbio de pessoal são igualmente encorajados, e têm sido feitas indicações para cargos no Serviço Público, em grandes firmas de contadores, na Comissão de Defesa da Câmara dos Comuns e no OFTEL. Esses programas garantem ao pessoal a aquisição de uma grande experiência prática e se constitui em um comprovante útil de competência profissional.

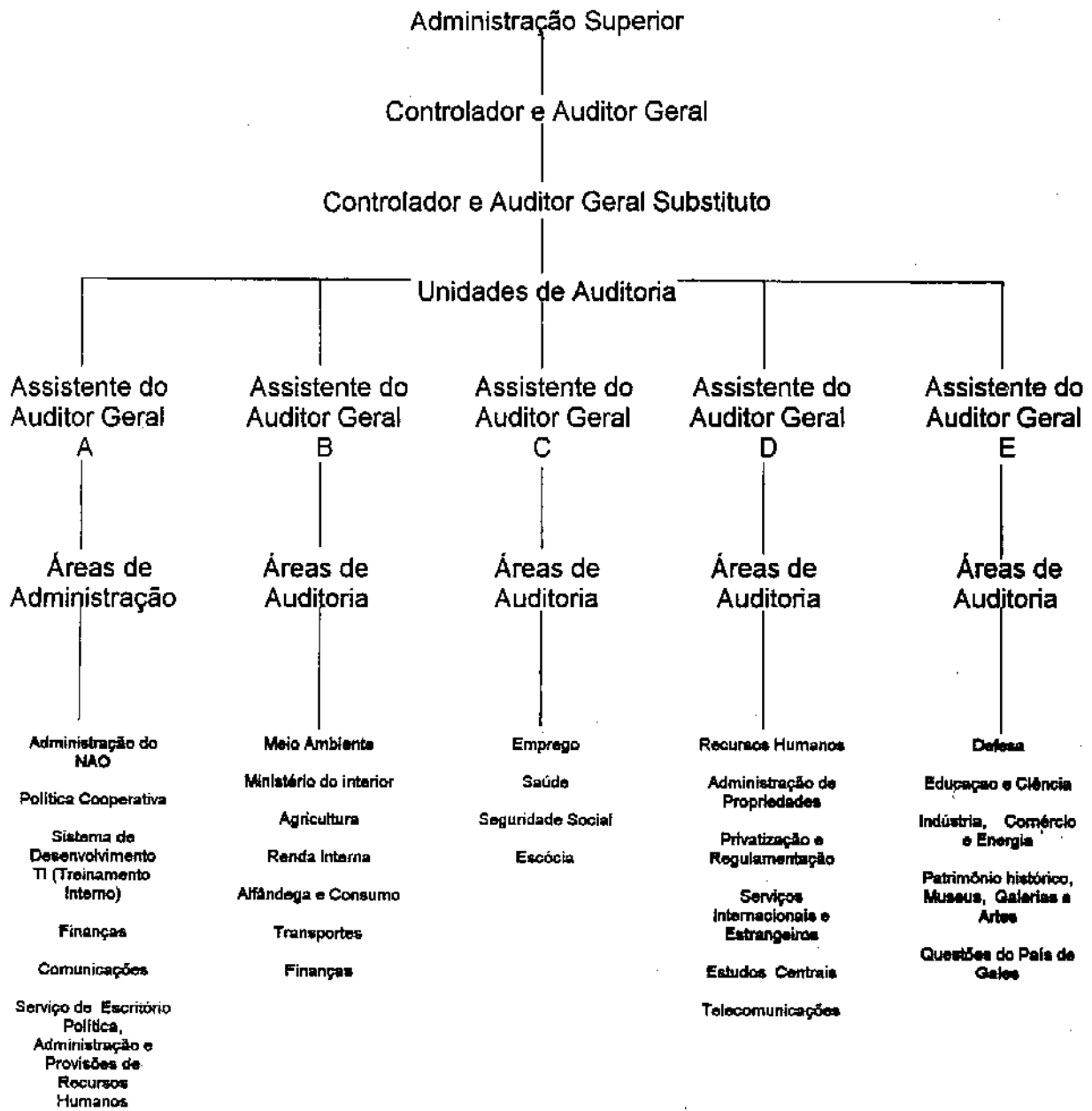
Nosso sistema tecnológico de informação possui três elementos interligados: a produção de textos, a comunicação entre escritórios e o banco de dados; o gerenciamento de recursos e o apoio à auditoria.

Nossa central de banco de dados para consulta contém o texto completo dos relatórios do Controlador e Auditor Geral, da Comissão de Contas Públicas e das Atas do Tesouro.

O sistema de gerenciamento de recursos desenvolvido pelo Escritório Nacional de Auditoria reúne o planejamento estratégico e corporativo, a administração de projetos, a programação de recursos, o controle orçamentário e os cronogramas. Ele também incorpora um sistema de informações do executivo.

Introduzimos também um *software* para ajudar os auditores em seu trabalho. Nosso sistema computadorizado de apoio à auditoria fornece os instrumentos para auxiliar o planejamento e a amostragem da auditoria.

*Sr Alan Williams,
Parlamentar de Swansea
West e membro do Comitê
de Contas Públicas disse
"Eu presto homenagem ao
Controlador e Auditor Geral
pelo trabalho do Escritório
Nacional de Auditoria
Sem sua análise detalhada
ser-nos-ia impossível realizar
nossas auditorias"*



Organização do Escritório Nacional de Auditoria