

## XXIII CONGRESSO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INCOSAI)

25 a 27 de setembro de 2019

### DECLARAÇÃO DE MOSCOU

#### INTRODUÇÃO

Alinhada à missão da INTOSAI de fomentar o progresso contínuo da auditoria governamental e o desenvolvimento das capacidades das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), o XXIII Congresso da INTOSAI (INCOSAI) desenvolve os debates prévios da INTOSAI visando assegurar a relevância contínua das EFS como instituições de grande valor para a sociedade.

O XXIII INCOSAI foi dedicado ao debate sobre como cada EFS a nível nacional pode se articular ao progresso da fiscalização do setor público e aos avanços tecnológicos a fim de permanecer relevante, responder às necessidades das partes interessadas e agregar valor ao fornecer controle externo independente sobre o atingimento de metas acordadas nacionalmente, inclusive daquelas vinculadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A declaração destaca as principais conclusões do XXIII INCOSAI e as áreas chave nas quais pode haver progresso na INTOSAI.

Para assegurar valor e benefícios, as EFS e a INTOSAI devem ser capazes de aplicar novas abordagens e aproveitar as oportunidades para enfrentar desafios emergentes. As EFSs precisam responder a um universo de governança em transformação e, ao fazer isto, responder a emergentes desafios nacionais e globais.

As substanciais mudanças na auditoria (fiscalização) pública e nas políticas públicas ao redor do mundo criaram um novo ambiente e novas expectativas sobre o trabalho das EFSs. Estas recentes mudanças no ambiente das EFS incluem: (a) a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por todos os estados-membros das Nações Unidas; (b) a revolução digital; (c) a adoção da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP), e (d) expectativas e obrigações advindas da *INTOSAI-P 12 (NBASP 12): Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – fazendo a diferença na vida dos cidadãos*. As circunstâncias atuais demandam um trabalho de auditoria (fiscalização) de qualidade, novas abordagens de auditoria (fiscalização) e requerem que as EFS reavaliem seu papel no processo de *accountability* governamental.

Ainda que as EFS se diferenciem em termos de capacidades, contextos e mandatos, todas elas enfrentam desafios similares. Como responder à demanda pública por uma gestão eficaz e eficiente dos recursos públicos? Como enfrentar a complexidade de governança necessária para alcançar metas nacionais, objetivos de programas, políticas e estratégias? Como as EFS e a INTOSAI lidam com as mudanças trazidas pela revolução digital?

A aceleração constante do processo de acúmulo de dados e o rápido avanço em tecnologia e comunicação são ao mesmo tempo desafios e oportunidades para melhorar a qualidade da auditoria (fiscalização) pública, desenvolver sua eficiência, promover seu direcionamento estratégico, e assim, aumentar o valor das EFS para suas partes interessadas e ampliar a confiança nas instituições públicas ao redor do mundo.

Não existe uma receita única a ser seguida pelas EFS para que sejam instituições ágeis, efetivas, relevantes e independentes que agreguem valor à sociedade. As EFS continuarão buscando a realização de auditorias (fiscalizações) financeiras, de conformidade e operacionais consistentes com seus mandatos oficiais. As EFS conduzem atividades de auditoria (fiscalização) que são consistentes com seus mandatos oficiais e com as expectativas de suas partes interessadas. Ainda assim, a INTOSAI pode ser referência para o direcionamento das ações das EFS, em consonância com seus mandatos e questões relevantes de contexto.

A INTOSAI possui iniciativas e órgãos bem estruturados que a habilitam a abordar desafios e oportunidades emergentes. Essas linhas de trabalho constituirão parte integral das tarefas, prioridades e planos da INTOSAI no futuro.

### **Os membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI),**

tendo se reunido em Moscou de 25 a 27 de setembro de 2019,

- reconhecendo a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 “Promoção e Fomento da eficiência, *accountability*, a eficácia e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das Entidades de Fiscalização Superiores”,
- reafirmando o compromisso de contribuir de forma significativa, por meio de auditorias independentes, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável conforme estabelecido na Declaração de Abu Dhabi,
- reconhecendo a independência das EFS como pré-condição para a contribuição eficaz a *accountability* (a prestação de contas), a transparência, a boa governança, ao bom uso dos recursos públicos, e, finalmente, os valores e benefícios das EFS em linha com o estabelecido na INTOSAI-P 12 (NBASP 12) e no Plano Estratégico 2017-2022 da INTOSAI,
- aplicando a Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP),

proclamaram que as direções futuras para auditoria (fiscalização) pública dependem do forte comprometimento das EFS e da INTOSAI em:

- proporcionar controle externo independente sobre o atingimento de metas acordadas nacionalmente, inclusive daquelas vinculadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),
- responder de forma eficaz às oportunidades decorrentes dos avanços tecnológicos,
- reforçar o impacto das EFS na accountability (a prestação de contas) e na transparência da gestão pública,

**concordaram no que segue:**

### **PROPORCIONAR CONTROLE EXTERNO INDEPENDENTE SOBRE O ATINGIMENTO DE METAS ACORDADAS NACIONALMENTE, INCLUSIVE DAQUELAS VINCULADAS AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**

1. As EFS são encorajadas a contribuir para uma prestação de contas de resultados mais eficaz, transparente e informativa, tendo em mente a complexidade dos esforços governamentais necessários a apoiar o alcance das prioridades nacionais e dos ODS.
2. As EFS são encorajadas a desenvolver uma abordagem estratégica de auditoria (fiscalização) pública para apoiar o atingimento das prioridades nacionais e dos ODS.
3. As EFS podem reforçar o valor da auditoria (fiscalização) pública (governamental) ao ampliar a previsão de recomendações baseadas em auditoria a questões importantes e estratégicas do parlamento, do governo e da administração pública.

### **RESPONDER DE FORMA EFICAZ ÀS OPORTUNIDADES DECORRENTES DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS**

4. As EFS poderiam promover a cultura da disponibilização e abertura dos dados, dos códigos fonte e dos algoritmos.
5. As EFS poderiam objetivar um melhor uso de análise de dados em auditorias, incluindo estratégias de adaptação como o planejamento para tais auditorias, o desenvolvimento de equipes experientes em análise de dados, e a introdução de novas técnicas na prática de auditoria (fiscalização) pública.

## REFORÇAR O IMPACTO DAS EFS

6. As EFS podem fomentar uma mentalidade experimental para reforçar a inovação e o desenvolvimento.
7. As EFS podem ampliar o foco de atenção à: (a) identificação de áreas de risco de interesse nacional e internacional e maior conscientização sobre esses riscos; (b) necessidade de gerenciar riscos sistêmicos no governo, além dos riscos operacionais, empresariais e de outras naturezas de entidades individuais.
8. As EFS são encorajadas a formar os auditores do futuro capazes de: trabalhar com análise de dados, ferramentas de inteligência artificial e avançados métodos de análise qualitativa; reforçar a capacidade de inovação; atuar como parceiros estratégicos; compartilhar conhecimento e gerar previsões.
9. As EFS deveriam considerar encontrar mais formas de abordar o tema da inclusão ao realizar suas auditorias (fiscalizações) considerando que este é um ponto chave da Agenda 2030 que tem como princípio não deixar ninguém para trás.
10. As EFS podem ampliar seu impacto positivo ao estabelecer uma interação produtiva com o ente auditado, e reforçar a cooperação e comunicação com a comunidade acadêmica e o público em geral.

Alcançar esta visão requer o comprometimento individual de cada EFS, bem como o apoio colaborativo às EFS por parte de todas as entidades da INTOSAI, tais como os Comitês de Metas, os Órgãos de Trabalho, as Organizações Regionais, a Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI (IDI), o Jornal Internacional de Auditoria Governamental (IJGA), e o Secretariado Geral. A cooperação multilateral e bilateral entre as EFS continuará a representar um papel especialmente importante que contribui para que as EFS prossigam sendo relevantes.

## ANEXO

### ELABORAÇÃO DOS DIRECIONAMENTOS FUTUROS DA AUDITORIA (FISCALIZAÇÃO) PÚBLICA

#### PROPORCIONAR CONTROLE EXTERNO INDEPENDENTE SOBRE O ATINGIMENTO DE METAS ACORDADAS NACIONALMENTE, INCLUSIVE DAQUELAS VINCULADAS AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

1. **As EFS são encorajadas a contribuir para uma prestação de contas de resultados mais eficaz, transparente e informativa, tendo em mente a complexidade dos esforços governamentais necessários a apoiar o alcance das prioridades nacionais e dos ODS.**

#### *Declarações Principais:*

- As novas metas nacionais e globais exigem o emprego de gestão pública baseada em desempenho e orientada a resultados para assegurar a prestação de contas dos governos ao parlamento e ao público em geral.
- As EFS são estimuladas a promover *accountability* baseada na responsabilidade profissional, na confiança e em uma abordagem equilibrada de avaliação de resultados. A contabilidade orientada a resultados é de elaboração mais complexa, e muitos administradores públicos ainda estão adquirindo habilidades necessárias para planejar orçamentos voltados ao desempenho e para definir objetivos e resultados de desempenho não financeiros.
- Pode ser necessária uma atenção especial, por parte das EFS, para vincular as medições de desempenho a resultados complexos.
- Sendo relevante, as EFS podem focar na avaliação de impactos e resultados complexos ao auditar (fiscalizar) programas específicos de entidades públicas.
- Em linha com um enfoque de auditoria abrangente do governo como um todo, as EFS podem auxiliar a trazer luz sobre os esforços dos diferentes níveis de governo de forma que esses esforços estejam alinhados com indicadores chave (indicadores locais, regionais e nacionais relacionados aos ODS).

**2. As EFS são encorajadas a desenvolver uma abordagem estratégica de auditoria (fiscalização) pública para apoiar o atingimento das prioridades nacionais e dos ODS.**

*Declarações Principais:*

- A INTOSAI objetiva apoiar as EFS a contribuir de forma decisiva para o sucesso da Agenda 2030, e desta forma ajudar a fazer a diferença na vida dos cidadãos de acordo com a INTOSAI-P 12 (NBASP 12).
- Tanto as metas nacionais quanto as ODS dificilmente serão atingidas sem a conjugação de esforços entre as entidades públicas, os diferentes níveis de governo, e a sociedade.
- As EFS são estimuladas a considerar a possibilidade de contribuir estrategicamente para a governança e, ao mesmo tempo, preservar sua independência. A independência das EFS, sua visão única do ciclo orçamentário e seu conhecimento acumulado podem contribuir com o atingimento de metas nacionais de longo prazo.
- Todas as EFS, dentro de seus mandatos, poderiam contribuir com o atingimento de metas nacionais ampliando o estímulo a auditorias com enfoque estratégico, o que implica entre outras iniciativas, a: (1) conduzir auditorias (fiscalizações) de maneira coordenada e vinculada a avaliação da habilidade governamental de atingir suas metas; (2) avaliar a maturidade do sistema que determina a governança estratégica – a fixação de objetivos, o alinhamento das estratégias às metas nacionais e o fornecimento de feedback e controles adequados.
- As EFS poderiam avaliar a coordenação entre os diferentes níveis de governo para aferir a sinergia entre programas públicos, políticas e estratégias. Caso o mandato legal e o contexto permitam, as EFS estão em posição ideal para avaliar a coerência de políticas públicas e se concentrar em questões e abordagens transversais, e em uma perspectiva abrangente do governo como um todo.

**3. As EFS podem reforçar o valor da auditoria (fiscalização) pública ao ampliar a previsão de recomendações baseadas em auditoria a questões importantes e estratégicas do parlamento, do governo e da administração pública.**

*Declarações principais:*

- Através de suas recomendações, as EFS podem desenvolver seu papel aconselhador sem comprometer sua independência, isto é, sem se envolver com o gerenciamento ou as operações da entidade fiscalizada.
- As atividades de recomendações das EFS podem ser entregues de modo que atendam o chamado da **Declaração de Pequim**<sup>1</sup> e, ao mesmo tempo,

---

<sup>1</sup> Nota do tradutor: **Declaração de Pequim sobre a Promoção da Boa Governança pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (2013)**. Disponível em:

exemplifiquem e promovam os princípios das Declarações de Lima (INTOSAI-P 1) e do México (INTOSAI-P 10/NBASP 10).

- As EFS devem proteger sua independência e posição evitando interferir nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas e funções de gerenciamentos do governo, mas podem agregar valor dando importância para tópicos estratégicos, complexos e sensíveis através da emissão de recomendações.
- A emissão de relatórios e opiniões<sup>2</sup> deve ser baseada em evidências e recomendações oriundas de fiscalização, na posição institucional independente das EFS, no seu conhecimento acumulado singular e no seu julgamento profissional.
- Produtos não oriundos da fiscalização das EFS podem agregar valor às mesmas ao promover a boa governança, através da disseminação de conhecimento e boas práticas.

## RESPONDER DE FORMA EFICAZ ÀS OPORTUNIDADES DECORRENTES DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS

### 4. As EFS poderiam promover a cultura da disponibilização e abertura dos dados, dos códigos-fonte e dos algoritmos.

*Declarações principais:*

- Cada vez mais dados gerados pelas administrações públicas são disponibilizados em formatos abertos. Isto cria um novo ambiente de informação para todos e pode contribuir para uma maior transparência, bem como apoiar a *accountability* governamental.
- As EFS podem exercer um papel importante na informação e orientação dos governos em relação aos benefícios da abertura dos dados públicos. As EFS podem promover a cultura da disponibilização e abertura dos dados produzidos pelo governo, exceto com relação a restrições previstas em leis de confidencialidade ou questões de privacidade.
- As EFS podem promover a abertura dos sistemas informatizados que embasam a tomada de decisões utilizados pelo governo, sob os princípios de códigos-fonte abertos e dados abertos.
- As EFS devem facilitar uma discussão sobre a publicação dos resultados das EFS em formato de dados abertos, quando apropriado.

---

<[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about\\_us/Organs/Congresses/2013\\_Beijing\\_Declaration/EN\\_Beijing\\_Declaration\\_plus\\_Annexes.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Organs/Congresses/2013_Beijing_Declaration/EN_Beijing_Declaration_plus_Annexes.pdf)> Acesso em: 22/10/2019.

<sup>2</sup> Nota do tradutor: Optou-se por traduzir dessa forma o termo original “*advice*”, pois neste contexto significa “um documento oficial que te informa sobre uma situação legal ou financeira em que você está envolvido”. Seria, portanto, uma espécie de relatório ou opinião das EFS com as recomendações oriundas das evidências obtidas e analisadas nas fiscalizações.



**5. As EFS poderiam objetivar um melhor uso da análise de dados em auditorias (fiscalizações), incluindo estratégias de adaptação como o planejamento destas auditorias (fiscalizações), o desenvolvimento de equipes experientes em análise de dados e a introdução de novas técnicas na prática de auditoria (fiscalização) pública.**

*Declarações principais:*

- O uso de análise de dados nas EFS é uma inovação necessária, que transforma os dados em uma fonte de recursos para a promoção da eficiência, prestação de contas, eficácia e transparência da administração pública.
- A posição singular das EFS dentro do setor público permite-lhes captar uma grande quantidade de dados das entidades fiscalizadas. O emprego de técnicas de análise de “*big data*” ao longo do processo de fiscalização permite às E.F.S:
  - Sintetizar dados obtidos de diferentes departamentos, setores, níveis de governo e regiões, o que permite a síntese dos dados obtidos para encontrar soluções para problemas do governo com um todo.
  - Combinar abordagens de coleta de dados (captação própria, externa, ambas) para prover uma atualização regular dos dados e permitir um acompanhamento em tempo real de problemas críticos ou de áreas de maior risco.
- As EFS podem se beneficiar da execução de pesquisas analíticas de “*big data*” na fase preliminar das auditorias (fiscalizações). Isto encurtará o tempo de trabalho em campo e permitirá um acompanhamento e um monitoramento regulares.
- As EFS podem se beneficiar da replicação de estudos científicos e fortalecer seu trabalho metodológico interno para aplicar correta e apropriadamente os métodos de pesquisa científica. As EFS podem, ainda, se relacionar com instituições acadêmicas para conduzir pesquisas científicas em conjunto.
- Através do estreitamento da cooperação entre as EFS e organizações internacionais relevantes, a INTOSAI pode listar experiências e conhecimento de utilização de “*big data*” em auditorias (fiscalizações), desenvolver orientações e relatórios de pesquisa relevantes, e encorajar as EFS. em construir suas próprias capacidades em utilização de “*big data*” em auditorias (fiscalizações).



## REFORÇAR O IMPACTO DAS EFS

### **6. As EFS podem fomentar uma mentalidade experimental para reforçar a inovação e o desenvolvimento.**

#### *Declarações principais:*

- Para liderar pelo exemplo, as EFS podem fortalecer suas capacidades inovativas e experimentais, isto é, incluindo fases de aprendizado, teste e avaliação em algumas partes do seu trabalho. Abordagens experimentais nas E.F.S. poderiam acelerar o aprendizado e o desenvolvimento de capacidades ao, sistematicamente, estabelecer e testar hipóteses, e identificar lacunas de conhecimento.
- As EFS poderiam apoiar um uso mais eficiente do conhecimento baseado em experiências na sociedade e uma incorporação mais generalizada da experimentação em programas, estratégias e políticas governamentais.
- A experimentação nas políticas públicas objetiva encontrar maneiras inovadoras para entregar os resultados. Para enfrentar questões complexas e entregar melhores resultados, as EFS podem apoiar abordagens experimentais. Descobrir o que funciona e não funciona nas políticas públicas permite compreender a eficácia das intervenções.

### **7. As EFS podem ampliar o foco da atenção à: (a) identificação de áreas de risco de interesse nacional e internacional e maior conscientização sobre esses riscos; (b) necessidade de gerenciar riscos sistêmicos no governo, além dos riscos operacionais, empresariais e de outras naturezas de entidades individuais.**

#### *Declarações principais:*

- As EFS estão encorajadas a ter uma visão de alto nível das metas do seu governo, identificar os riscos significantes e sistêmicos da entrega de resultados e fornecer recomendações sobre como esses riscos podem ser mitigados.
- As EFS podem considerar o estabelecimento de grupos de previsão e começar a fornecer produtos com uma perspectiva preditiva, juntando atividades fiscalizatória e não-fiscalizatória.
- As EFS devem continuar a basear suas decisões em programas de gerenciamento de risco planejados para antecipar riscos de auditoria e evitar o descarte de temas relevantes que deveriam ser incluídos nos planos de auditoria.
- O gerenciamento de risco deveria se tornar uma prática gerencial regular das EFS.

- 8. As EFS são encorajadas a formar os auditores do futuro capazes de: trabalhar com análise de dados, ferramentas de inteligência artificial e avançados métodos de análise qualitativa; reforçar a capacidade de inovação; atuar como parceiros estratégicos; compartilhar conhecimento e gerar previsões.**

*Declarações principais:*

- Garantir a profissionalização do seu pessoal é um objetivo-chave. As competências e as habilidades dos auditores são o maior ativo das EFS.
- As mudanças no ambiente de fiscalização e nas expectativas das partes interessadas moldam os requisitos novos e existentes para o conjunto de habilidades (necessárias) aos auditores das EFS.:
  - *Mentalidade estratégica*: análise de viabilidade, pensamento orientado por hipóteses, identificação de relações causais, orientação por metas, previsão, planejamento estratégico, pensamento sistêmico, priorização;
  - *Habilidades de análise de dados*: trabalho com conjuntos e bases de dados, visualização de dados, apresentação de dados complexos;
  - *Habilidades sociais*: comunicação eficaz, inteligência emocional, construção e manutenção da confiança baseada no profissionalismo, liderança, habilidades para construir consensos.
- Para fortalecer o potencial analítico, as E.F.S. podem estabelecer unidades de análise de problemas específicos (por exemplo, compreensão de risco e gerenciamento de risco, avaliação de programas, entre outros).

- 9. As EFS deveriam considerar encontrar mais formas de abordar o tema da inclusão ao realizar suas auditorias (fiscalizações) considerando que este é um ponto chave da Agenda 2030, que tem como princípio não deixar ninguém para trás.**

*Declarações principais:*

- As EFS podem se beneficiar de seu conhecimento transversal e contribuir para a boa governança e para políticas de inclusão nas políticas públicas em áreas socialmente importantes relacionadas aos ODS (meio ambiente, educação, saúde, igualdade de gênero, etc.).
- As EFS podem contribuir com o princípio “*não deixe ninguém para trás*” fiscalizando a igualdade de gênero e tópicos de inclusão. Ao fiscalizar questões de gênero e de inclusão, é fundamental entrar em acordo sobre seus significados no contexto nacional e tornar claro suas implicações na implementação da Agenda 2030 e dos ODS.

- As EFS podem avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais de estatística para acompanhar as metas nacionais e a implementação dos ODS realizando fiscalização das informações de desempenho relacionadas<sup>3</sup>.
- As EFS podem considerar a avaliação da inclusão enquanto examinam o grau de preparação dos mecanismos de implantação nacionais, metas governamentais, informação de desempenho e a implantação de ODS específicos e metas agregadas nacionalmente, etc.

**10. As EFS podem ampliar seu impacto positivo ao estabelecer uma interação produtiva com o ente auditado e reforçar a cooperação e comunicação com a comunidade acadêmica e o público em geral.**

*Declarações principais:*

- A interação com o ente fiscalizado é crucial para explicar e tornar claras as recomendações das EFS e facilitar a sua implementação.
- As EFS podem se beneficiar de uma comunicação eficaz entre a EFS e suas partes interessadas, que melhora a sua habilidade de identificar e analisar os problemas de interesse nacional para a tomada de decisões baseada em informações sobre um programa, projeto ou atividade.
- As EFS poderiam reforçar sua comunicação com comunidades de especialistas e acadêmicas – uma fonte valiosa de informações relevantes e análises baseadas em evidências. As EFS deveriam se esforçar continuamente para desenvolver ainda mais seus enfoques e técnicas metodológicas.
- As EFS podem, inclusive, se beneficiar do engajamento de cidadãos através de pesquisas de opinião, encontros de cientistas de dados e concursos etc. As ferramentas de participação social catalisam a inspiração no público, aumentam a confiança pública, permitem a concentração de esforços mútuos, e encorajam soluções inovadoras para os desafios públicos.

**MOSCOW DECLARATION (2019)**

**Traduzida por:** Denise Gomel (TCE-PR) e Nelson Nei Granato Neto (IRB/TCE-PR).  
**Última revisão:** Curitiba, 22 de outubro de 2019.

<sup>3</sup> Nota do tradutor: Há um pronunciamento profissional da INTOSAI com orientações para a realização de uma fiscalização com esse tema. Trata-se da **GUID 5290 – Orientações para a Fiscalização do Desenvolvimento e Uso dos Indicadores Nacionais-Chave**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-audit-of-the-development-and-use-of-key-national-indicators/>>