**Accountability em tempo de crise**

Como as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) e parceiros de desenvolvimento podem aprender com crises anteriores e garantir respostas efetivas ao COVID-19 nos países em desenvolvimento

Um artigo compilando achados e exemplos de auditorias relacionadas a epidemias e desastres, incluindo a crise do Ebola na Serra Leoa e Libéria.

O artigo identifica ações possíveis, tanto para as EFS quanto para parceiros de desenvolvimento, para mitigar os riscos do COVID-19. O foco está nos países em desenvolvimento, com algumas referências particulares para contextos mais desafiadores.

O artigo foi desenvolvido por uma composição dos seguintes parceiros:

- A Iniciativa de desenvolvimento da INTOSAI (IDI),

- O serviço de auditoria de Serra Leoa (ASSL),

- A Comissão Geral de Auditoria da Libéria (GAC) e

- A Organização Africana de EFS de língua francesa (CREFIAF).

Emitido: 21 de abril de 2020

Sumário

[Sumário Executivo e recomendação das EFS e parceiros de desenvolvimento 5](#_Toc38827060)

[1. Introdução 9](#_Toc38827061)

[2. Lições aprendidas das auditorias sobre a epidemia do Ebola, sistemas de saúde e gestão de desastres nos países em desenvolvimento 11](#_Toc38827062)

[2.1. Relatório de Auditoria - Ebola 11](#_Toc38827063)

[2.2. Auditorias nos sistemas de saúde em contextos desafiadores 14](#_Toc38827064)

[2.3. Auditorias e investigações de ajuda humanitária de emergência 15](#_Toc38827065)

[2.4. Auditorias de gerenciamento de desastres 16](#_Toc38827066)

[3. Como as EFS podem adicionar valor em relação ao COVID-19? 18](#_Toc38827067)

[3.1. Lembrar entidades governamentais sobre regras básicas e regulação 18](#_Toc38827068)

[3.2. Garantir diálogo com stakeholders sobre a situação e expectativas 20](#_Toc38827069)

[3.3. Confirmar o mandato 22](#_Toc38827070)

[3.4. Considerar auditorias que podem agregar valor à medida que a crise se desenrola 22](#_Toc38827071)

[3.5. Revisar o plano de auditoria à luz da situação nacional e potenciais impactos do COVID-19 24](#_Toc38827072)

[3.6. Riscos e tópicos da auditoria financeira a serem considerados 25](#_Toc38827073)

[3.7. Riscos e tópicos da auditoria de conformidade a serem considerados 26](#_Toc38827074)

[3.8. Riscos e tópicos da auditoria operacional a serem considerados 27](#_Toc38827075)

[3.9. Apoio de doadores relacionados à epidemia e riscos a serem considerados 28](#_Toc38827076)

[3.10. Garantir relatórios tempestivos com conclusões equilibradas em tempos de crise 29](#_Toc38827077)

[3.11. Proteger auditores e usar métodos inovadores 30](#_Toc38827078)

[3.12. Considerar um papel de pré-auditoria para a EFS 31](#_Toc38827079)

[3.13. Cooperar e compartilhar recursos com outras EFS 31](#_Toc38827080)

[4. Que garantias poderiam ser consideradas pelos parceiros de desenvolvimento ao financiar ações de enfrentamento ao COVID-19? 32](#_Toc38827081)

[4.1. Visão geral dos gastos esperados dos parceiros de desenvolvimento 32](#_Toc38827082)

[4.2. Garantias em diferentes estágios e para diferentes tipos de financiamento 33](#_Toc38827083)

[4.3. Doadores podem ajudar a garantir que a EFS possa auditar o uso de fundos de emergência 42](#_Toc38827084)

[4.4. Papel potencial da EFS na auditoria de fundos extra-orçamentários de parceiros 44](#_Toc38827085)

[5. Fontes 44](#_Toc38827086)

[5.1. Exemplos de relatórios de Auditoria 44](#_Toc38827087)

[5.2. Orientações de Auditorias 45](#_Toc38827088)

[5.3. Fontes relacionadas 46](#_Toc38827089)

[Anexo 1: Relatório de achados da Auditoria -Ebola 46](#_Toc38827090)

# **Sumário Executivo e recomendações para EFS e parceiros de desenvolvimento**

A crise da COVID-19 é global e tem impacto massivo em todos os países em áreas como saúde pública, emprego, crescimento econômico e proteção social. A crise requer ações urgentes dos governos, e às vezes pode ser difícil balancear cuidadosamente essas ações com accountability, transparência e integridade.

Nós sabemos, a partir de pandemias e desastres anteriores, que situações emergenciais podem levar a suspender ou a ignorar sistemas básicos de controle, combinados ao enfraquecimento de sistemas de accountability e de supervisão. Isso pode causar níveis crescentes de desperdício, má administração e corrupção, em um momento em que os recursos do governo estão sob pressão.

Em contextos particularmente desafiadores, a crise do corona vírus terá potencialmente efeitos negativos maiores do que em outros países, uma vez que os sistemas de saúde e os recursos do governo para lidar com a crise são severamente limitados. Existe maior risco de atraso de respostas e uso indevido de fundos, além de efeitos sociais negativos.

**EFS PODEM TER UM PAPEL IMPORTANTE DURANTE A CRISE**

Auditorias anteriores de epidemias, desastres, ajuda emergencial e sistemas de saúde em países em desenvolvimento mostram como as EFS podem desempenhar um papel importante durante e após a crise.

As auditorias relacionadas ao Ebola em Serra Leoa e Libéria documentaram substancial desperdício e desvio de fundos, e apontam para as principais lições aprendidas que podem ser úteis para a crise do covid-19. Uma dessas lições é que, se governos e doadores não têm clareza sobre o papel que a EFS deve desempenhar na auditoria de fundos de emergência, cria-se espaço para mal-entendidos e redução da accountability. As auditorias também demonstraram a importância de procedimentos claros para compras de emergência e forte gerenciamento nacional de crises. Este último também foi confirmado por auditorias de gerenciamento de desastres em vários países, que mostraram que o gerenciamento nacional de crises geralmente sofre com falta de preparação, planos gerais e coordenação.

Existem várias maneiras importantes pelas quais as EFS podem contribuir para a atual resposta à crise:

* **Ser um “amigo crítico” e alertar os principais atores sobre regras e regulamentos básicos que devem ser respeitados mesmo durante uma emergência.** Isto pode ser feito por meio de comunicação direta com o governo e outras agências implementadoras, bem como mediante declarações públicas.
* **Manter um diálogo com stakeholders de dentro e fora do governo sobre o papel potencial da EFS**. É necessário um diálogo ativo com as partes interessadas, como governo, parceiros de desenvolvimento e organizações da sociedade civil, para que a EFS compreenda a resposta geral à crise da covid-19, os principais riscos e como a EFS pode agregar mais valor por meio de seu trabalho de auditoria. À medida que a crise se desenrola, a EFS precisa avaliar continuamente que tipo de ações de auditoria são mais úteis e equilibrar as diversas necessidades e expectativas das partes interessadas. A EFS tem a responsabilidade de garantir que as atividades de auditoria e asseguração não impeçam a resposta do governo. As EFS também têm um papel importante em destacar e explicar ao Parlamento como ações rápidas do governo aumentam os riscos e têm potenciais consequências a longo prazo, além de informar como a EFS procura desempenhar um papel construtivo na mitigação desses riscos.
* **Esclarecer seu papel e mandato, conforme necessário**. A EFS pode não ter inicialmente o mandato para auditar todos os fundos mobilizados para a crise, por exemplo, por meio de canais multilaterais de ajuda ou para fins militares. As auditorias desses fundos podem ser potencialmente críticas para a resposta nacional geral, e o mandato da EFS precisa ser esclarecido e potencialmente expandido para que a EFS desempenhe um papel significativo.
* **Embarque em auditorias que podem agregar valor à medida que a crise se desenrola**. As auditorias concomitantes[[1]](#footnote-2) podem ser particularmente úteis, por exemplo, investigando controles de pagamento, compras, folhas de pagamento e gerenciamento de estoques hospitalares. Isso poderia contribuir para um rápido feedback sobre como as políticas e procedimentos de emergência estão funcionando e fechar brechas para práticas inadequadas. A EFS também pode considerar auditorias concomitantes do cumprimento de novas medidas de proteção ou da eficácia do gerenciamento nacional de crises. As EFS também devem considerar áreas de grande impacto que podem ser esquecidas durante a crise, por exemplo, disparidades de gênero já consolidadas e proteção para os cidadãos mais vulneráveis. Após a crise, as EFS podem contribuir para o aprendizado e a preparação para novas crises, por meio de auditorias da eficácia da resposta do governo à crise do Covid-19. Consulte o Capítulo 3 para obter listas de possíveis tópicos de auditoria financeira, de conformidade e desempenho a curto, médio e longo prazo.
* **Relate a tempo e levando em consideração a situação**. A crise nacional pode exigir que a EFS analise e relate achados de auditoria de forma a considerar a singularidade da situação, e, ao mesmo tempo, mantendo os padrões internacionais de auditoria. Buscando elaborar relatórios de auditoria curtos e especiais, a EFS pode emitir relatórios oportunos e relevantes fora do ciclo normal de auditoria.
* **Proteger seu pessoal e adotar maneiras inovadoras de trabalhar**. Quaisquer atividades de auditoria devem ser projetadas tendo em mente a segurança da equipe da EFS e incluindo medidas de proteção, como distanciamento social. Para evitar colocar os auditores em risco de exposição desnecessária, a EFS precisa considerar um maior uso da coleta de dados on-line e por telefone. As auditorias de campo somente serão possíveis se o pessoal puder receber equipamentos de proteção individual.

**PARCEIROS DE DESENVOLVIMENTO PODEM RESPONDER POR MEIO DO REFORÇO DA BOA GOVERNANÇA E DA SELEÇÃO CUIDADOSA DE GARANTIAS DE CURTO PRAZO**

(...)

**Garantias a médio prazo**: incentivar a adoção de medidas governamentais em relatórios relevantes de auditorias anteriores, trazendo os principais achados e recomendações ao diálogo sobre políticas públicas e incentivar as EFS a permanecerem visíveis e a realizar o monitoramento da implementação das recomendações anteriores.

* **Garantir que as EFS possam auditar o uso de fundos de emergência**: O financiamento fora do orçamento, por meio de sistemas paralelos, unidades de implementação de projetos, ONG nacionais e internacionais e outras instituições internacionais cria o risco de que os fundos fiquem fora do mandato de auditoria da EFS. Os parceiros de desenvolvimento devem considerar como os fundos serão auditados desde o início, e não após o gasto. As EFS podem não ser capazes de fornecer uma visão coerente da adequação e eficácia da resposta nacional se não tiverem mandato para examinar grande parte da resposta. Uma auditoria eficaz pode exigir o estabelecimento de acordos de cooperação entre diferentes auditores desde o início, o que pode ser uma oportunidade útil de aprendizado mútuo. Especialmente em contextos desafiadores, os parceiros de desenvolvimento devem garantir que não causem danos, estando cientes do risco de que o uso de EFS com capacidade muito limitada para auditar fundos de doadores possa desviar os recursos da auditoria dos orçamentos nacionais.

# **Introdução**

(...)

Em contextos desafiadores[[2]](#footnote-3), a crise do Covid-19 pode ter efeitos negativos maiores do que nos países mais desenvolvidos, pois os sistemas de saúde e os recursos do governo para lidar com a crise são severamente limitados. (...)

As EFS podem desempenhar um papel fundamental nos diferentes estágios de uma crise como o Covid-19. Elas podem fornecer conselhos sobre regras e regulamentos críticos e podem realizar auditorias sobre se os fundos estão sendo usados para os propósitos corretos. Isso pode ter um efeito dissuasor e contribuir para proteger os fundos do governo e de doadores. As EFS também podem auditar a implementação de novos regulamentos e programas (como controle de infecção ou estímulo econômico) e, assim, contribuir para ações governamentais eficazes. No período pós crise, a EFS pode fornecer asseguração sobre o uso de fundos e avaliar a economia, a eficiência e a eficácia das respostas nacionais. Os relatórios podem ser usados tanto para prestação de contas quanto para identificar lições para o futuro.

(...)

# **Lições aprendidas das auditorias sobre a epidemia do Ebola, sistemas de saúde e gestão de desastres nos países em desenvolvimento**

# Auditorias relacionadas ao Ebola

Durante o surto de Ebola em 2014-15, as EFS da Libéria e da Serra Leoa realizaram auditorias concomitantes, bem como auditorias após o surto.

No total, as EFS auditaram fundos de cerca de US $ 208 milhões gastos em compras relacionadas à saúde e estímulos econômicos para as áreas afetadas. As EFS auditaram desembolsos, compras, folha de pagamento e gerenciamento de ativos, além das demonstrações financeiras dos projetos e entidades responsáveis pelo gerenciamento da resposta à epidemia.

(...)

**Auditoria de fundos para o ebola**

Exemplo da Serra Leoa

*Período*: maio a outubro de 2014

*Fundos auditados*: US $ 8,6 milhões, doados por instituições e indivíduos principalmente na Serra Leoa e de receitas fiscais; a auditoria não cobriu os fundos dos doadores canalizados por meio de agências implementadoras, como a ONU e as ONGIs.

*Auditados*: Ministério da Saúde e Saneamento e Centro Nacional de Resposta ao Ebola (NERC)

*Objetivos da auditoria*: verificar se os fundos públicos alocados ao Ministério e ao NERC foram utilizados para a finalidade pretendida, propósitos. Isso incluiu avaliar se:

• As doações recebidas foram recebidas e depositadas imediatamente;

• O montante correto de incentivos foi pago aos profissionais de saúde certos e no prazo;

• As despesas foram realizadas com o devido respeito à lei, economia e eficiência, e foram apoiadas por evidência documental suficiente e apropriada;

• Bens e serviços adquiridos foram realizados de acordo com a lei;

• A relação custo / benefício foi obtida nos contratos adjudicados; e

• A interação entre o Ministério e o Centro Nacional de Emergência do Ebola estava funcionando bem.

Os relatórios de auditoria dos dois países identificaram vários achados relevantes para a crise de Covid-19. Isso inclui a não adesão a procedimentos de compras, pagamentos duplicados e gerenciamento inadequado de estoques na área de saúde. Essas fraquezas contribuíram para perdas monetárias substanciais e para a incapacidade de usar totalmente os fundos para os propósitos pretendidos de fortalecer os sistemas nacionais de saúde e salvar vidas. A ilustração na próxima página mostra os principais pontos fracos destacados nos relatórios de auditoria da Serra Leoa e da Libéria. Resultados de auditoria mais detalhados estão incluídos no Anexo 1.

Ilustração: Principais achados dos relatórios de auditoria do Ebola na Serra Leoa e Libéria

Os relatórios de auditoria oportunos parecem ter contribuído para melhorias. Na Serra Leoa, um relatório de auditoria de acompanhamento mostrou uma melhora significativa no controle interno do governo durante a crise. Na Libéria, foi implementada uma recomendação para fortalecer a coordenação por meio de uma unidade especial.

Os relatórios de auditoria do Ebola apontam para as seguintes lições aprendidas:

* As leis de gastos públicos devem ser claras quanto ao uso de fundos públicos durante uma situação de emergência. Leis pouco claras dão margem a não conformidade, por exemplo, com procedimentos de compras.
* Se os governos e doadores não estiverem esclarecidos sobre o papel que as EFS devem desempenhar na auditoria da ajuda de emergência, isso abre espaço para mal-entendidos e, portanto, maior risco de o dinheiro não ser controlado e brechas para fraude e corrupção.
* As EFS devem ter poderes e mandatos para auditar todos os fundos fornecidos ao governo em uma situação de emergência, considerando sua responsabilidade geral pelas contas nacionais.
* As leis que regem as funções de uma EFS devem ser amplas o suficiente para permitir que a EFS realize qualquer auditoria que considere necessária sempre que preciso.
* Uma forte liderança nacional é crítica durante uma crise[[3]](#footnote-4), e as EFS podem agregar um valor significativo verificando o funcionamento da função de gerenciamento de crises, se existe um plano robusto de gerenciamento de crises e uma estratégia de comunicação relevante e a eficácia dos sistemas e estratégias.
* Estruturas fortes de governança relacionadas à crise são críticas para permitir uma boa gestão financeira. A EFS pode agregar valor, aconselhando os governos sobre as estruturas necessárias, como uma unidade de gerenciamento de desastres.

# Auditorias nos sistemas de saúde em contextos desafiadores

As EFS realizam regularmente auditorias dos ministérios da saúde e tópicos relacionados à saúde. Embora não seja específico para um cenário de emergência, muitas das conclusões são relevantes para a crise do Covid-19. Uma revisão de algumas auditorias relacionadas à saúde[[4]](#footnote-5) identificou os seguintes riscos:

* A coordenação entre os principais atores pode ser inadequada e as cadeias nacionais de suprimentos médicos podem não ser claras e/ou incluir gargalos e lacunas prejudiciais
* As unidades de saúde podem ter dificuldades para avaliar com precisão as necessidades de medicamentos essenciais e suprimentos médicos
* Sistemas fracos de compras e controle de qualidade podem resultar no recebimento de equipamentos de má qualidade ou inadequados
* A liberação lenta de financiamento dos ministérios das finanças para os ministérios da saúde e dos ministérios da saúde às agências e instalações implementadoras pode dificultar significativamente as compras e a distribuição
* Os armazéns centrais e regionais podem não ter capacidade para receber e entregar bem os pedidos, armazenar suprimentos com segurança e eficácia e monitorar e avaliar a distribuição
* A distribuição de suprimentos de armazéns centrais para instalações regionais pode ser lenta e, em última análise, causar danos a populações remotas
* Hospitais e clínicas podem ter um número muito limitado de pessoal qualificado e alguns funcionários da linha de frente podem não ter treinamento básico
* Os sistemas de referência em saúde podem não ser claros e / ou inconsistentes e, os cidadãos podem não compreender adequadamente os sintomas, as opções de assistência e as instalações disponíveis
* Os tempos de espera para doenças graves podem já ser muito longos e resultar em fatalidades desnecessárias e custos gerais de tratamento mais altos
* Medicamentos e equipamentos essenciais podem desaparecer em vários pontos da cadeia de suprimentos apenas para reaparecer à venda em outros lugares

# Auditorias e investigações de ajuda humanitária de emergência

As análises, auditorias e investigações dos parceiros de desenvolvimento de vários programas de ajuda humanitária mostram os seguintes riscos[[5]](#footnote-6):

* Conluio entre redes de fornecedores, geralmente com conexões familiares, para aumentar artificialmente os lances propostos em resposta a licitações para aquisição de bens humanitários de emergência.
* Desvio de mercadorias[[6]](#footnote-7) destinados aos beneficiários durante a distribuição, especialmente nas passagens de fronteira e nas áreas de conflito.
* Embarques de perecíveis para ajuda humanitária retidos em portos e aeroportos devido a divergências sobre regulamentos tributários e aduaneiros.
* Mercadorias deliberadamente rotuladas incorretamente, substituindo itens de baixo valor por itens de maior valor e com peso igual (para que os produtos só possam ser verificados ao abrir cada caixa)
* Apresentação de faturas fraudulentas e duplicadas de mercadorias não fornecidas.
* Oscilação de preços decorrente de conluio entre fornecedores para aumentar o preço dos principais produtos.
* Manipulação de esquemas de dinheiro e cupons, incluindo desvio de fundos para os destinatários pretendidos.

**Fraude do Ebola**

*República Democrática do Congo*

"Um ex-ministro da Saúde da República Democrática do Congo e seu consultor financeiro foram condenados na segunda-feira a cinco anos de trabalho forçado por desviar mais de US $ 400.000 dos fundos de resposta ao Ebola do país, conforme ordem judicial.

O Tribunal condenou Ilunga e seu consultor financeiro por falsificar receitas no valor de US $ 391.332 de uma empresa falsa, conhecida como depósito farmacêutico New Sarah, para justificar a compra de produtos já pagos por doadores internacionais. A dupla desviou outros US $ 13.000 destinados ao pagamento de transporte de mercadorias necessárias para salvar vidas aos focos de crise do Ebola, concluiu o tribunal. ”

Fonte: Reuters, 23 de março de 2020.

# Auditorias de gerenciamento de desastres

Um desastre é definido como “Uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, causando perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais generalizadas, que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com seus próprios recursos”[[7]](#footnote-8). Como tal, a epidemia de Covid-19 pode ser considerada um desastre.

Durante a última década, várias EFS realizaram auditorias de como os desastres foram gerenciados, incluindo o gerenciamento da ajuda relacionada a desastres[[8]](#footnote-9). Essas auditorias avaliaram a preparação e o gerenciamento durante e após os desastres. Os achados comuns em muitas das auditorias são os seguintes:

* Não conformidade com as disposições das leis e regulamentos de gerenciamento de desastres.
* Falta de preparação e mecanismos institucionais inadequados para lidar com desastres.
* Ausência de planos nacionais de gerenciamento de desastres.
* Gastos inelegíveis dos fundos de gerenciamento de desastres, bem como gastos desnecessários.
* Fraca coordenação entre as agências responsáveis pela gestão de desastres, levando a sobreposição e duplicação de esforços.
* Falta de divulgação eficaz de informações.
* Falta de um sistema central de banco de dados sobre gerenciamento de desastres.
* Inexistência de centros de operações de emergência.
* Priorização inadequada das áreas de intervenção.
* Resposta lenta e inadequada.

**Fraude da ajuda ao Ebola**

*A Cruz Vermelha identificou mais de US $ 5 milhões em dinheiro da ajuda perdida por fraude e corrupção durante a epidemia de Ebola na África Ocidental.*

“Os auditores encontraram suprimentos muito caros, salários para trabalhadores inexistentes e contas falsas na alfândega. À medida que o Ebola se espalhou pela Libéria, Serra Leoa e Guiné, a Federação da Cruz Vermelha em Genebra estava distribuindo doações em dinheiro para as sociedades nacionais da Cruz Vermelha em cada um desses países - totalizando cerca de US $ 100 milhões.

Uma investigação dos auditores da Cruz Vermelha revelou que, na Libéria, US $ 2,7 milhões desapareceram em suprimentos com superfaturamento fraudulento de preços ou em salários para trabalhadores humanitários inexistentes. Na Serra Leoa, funcionários da Cruz Vermelha aparentemente conspiraram com funcionários de bancos locais para usurpar mais de US $ 2 milhões enquanto na Guiné, onde as investigações estão em andamento, cerca de US $ 1 milhão desapareceu em contas alfandegárias falsas ”.

*Fonte*: https://www.bbc.com/news/world-africa-418615523, novembro de 2017

Com as auditorias de desastres e o apoio ao desenvolvimento, os relatórios trouxeram as seguintes lições aprendidas[[9]](#footnote-10):

* É necessário que haja um plano nacional de emergência, no mínimo. Isso pode servir como ponto de partida para orientar as autoridades em uma situação de gerenciamento de desastres.
* É útil ter um órgão central responsável pela coordenação dos esforços de emergência. Os atores no gerenciamento de desastres precisam coordenar bem suas atividades para que o gerenciamento a crise seja eficaz. Atividades desconexas podem acabar causando mais danos do que benefícios.
* A comunicação ao público em geral e aos parlamentares precisa ser regular, consistente e baseada em fatos. A sensibilização precisa ser contínua e todos os esforços devem ser feitos para combater a disseminação de informações falsas. As comunidades devem ser consultadas e devem participar da gestão de desastres na medida do possível.
* O tempo é essencial; portanto, onde quer que uma ação seja tomada, ela precisa ser rápida, mas de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis (que podem ser leis e regulamentos de gastos emergenciais). Isso é particularmente importante para a liberação de fundos e a compra de suprimentos vitais.

# **Como as EFS podem adicionar valor em relação ao COVID-19?**

Este capítulo apresenta opções do que as EFS podem fazer para agregar valor e ser relevantes em relação à crise do Covid-19. As opções apresentadas são extraídas das lições aprendidas no capítulo 2, bem como das normas e orientações internacionais da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP)[[10]](#footnote-11). O capítulo enfoca abordagens *durante* a crise.

Cada EFS precisa considerar esses papéis em seu próprio contexto nacional. As EFS precisam ficar atentas às pressões que o Covid-19 está colocando sobre os governos e considerar cuidadosamente o trabalho que realizam para não comprometer as respostas emergenciais à crise.

# Lembrar entidades governamentais sobre regras básicas e regulação

De sua posição respeitada, o Chefe da EFS pode comunicar diretamente ao governo, ou em público, preocupações sobre a situação atual e lembrar às principais partes interessadas os riscos e garantias mínimas que devem ser seguidas também em tempos de crise. Isso pode contribuir para manter a boa governança no radar, ao projetar a resposta e, como tal, ter um efeito preventivo. Isso pode contribuir para uma forma do "Efeito Hawthorne", em que os indivíduos ajustam seu comportamento em resposta à consciência de serem observados.[[11]](#footnote-12)

Especialmente para as EFS com capacidade limitada de operar durante a crise, a emissão de uma declaração lembrando os detentores de orçamento e outros funcionários seniores de suas responsabilidades em manter probidade e accountability pode ser útil. As caixas de texto abaixo mostram exemplos de tais mensagens, dos Auditores Gerais da Nova Zelândia e Serra Leoa. No contexto de um Tribunal de Contas, pode ser difícil compartilhar mensagens diretas, porque os procedimentos geralmente não são preparados para isto. No entanto, a EFS pode ter acesso direto ao Ministério das Finanças e a funcionários públicos seniores de entidades diretamente encarregadas de responder à crise. A EFS precisa então encontrar uma maneira nacionalmente adequada de se comunicar com essas entidades, por exemplo, como uma carta explicando a situação especial.

Exemplos de comunicação da SAI sobre o Covid-19

**Mensagem do Controlador e Auditor Geral da Nova Zelândia**

Em abril de 2020, o Controlador e Auditor Geral da Nova Zelândia escreveu uma mensagem para os chefes do executivo de várias agências públicas sobre importantes questões de governança a serem consideradas durante a resposta à pandemia. O conteúdo desta carta contém assuntos úteis a serem considerados por todos os chefes de executivo e gerentes seniores.

As principais questões levantadas incluíram a importância de:

• manter uma governança forte e sistemas e controles eficazes, tanto em termos de atividade de resposta quanto no restante dos seus negócios;

 • deixar as normas e as regras para aprovações de despesa (incluindo delegações) claras, documentadas e comunicadas, especialmente em situações em que estejam ocorrendo gastos de emergência ou sendo exercidos poderes de emergência. A Auditoria da Nova Zelândia lançou um lembrete sobre suas expectativas quando as organizações estão usando procedimentos de compras emergenciais;

• rastrear gastos e relatar com precisão, incluindo apropriações e qualquer coisa autorizada sob as disposições de emergência da Lei de Finanças Públicas;

• estar ciente do aumento do risco de fraude se os controles forem comprometidos enquanto a resposta à pandemia tiver prioridade. Garantir que as equipes de gerenciamento acompanhem de perto os controles usuais, com base na supervisão, aprovação, segregação de funções e comprovação de entrega;

• mantendo-se atento ao aumento do risco de fraude cibernética. Isso pode incluir tentativas de phishing, tentativas de invadir computadores domésticos ou de trabalho nas redes domésticas e solicitações falsas de aprovações;

• estar atento a gastos delicados, principalmente para itens que normalmente não fazem parte do gasto usual – é necessário ser claro sobre o que é (e não é) um uso apropriado do dinheiro público;

• gerenciar riscos para a entrega normal de serviços, enquanto a atenção da sua organização está focada na resposta do Covid-19, especialmente projetos e iniciativas importantes que já podem ter riscos significativos na entrega;

• recorrer à experiência do seu comitê de auditoria e risco para obter aconselhamento e suporte e aumentar o foco no gerenciamento de riscos em geral; e

• ter um plano de backup para funcionários seniores (inclusive você) e todos os que ocupam cargos críticos, para proteger sua capacidade de continuar operando se alguém sênior ou em cargo crítico adoecer, e reconhecer o longo período de crise que está à nossa frente.

Veja a mensagem original [aqui](https://oag.parliament.nz/media/2020/covid-19-governance)

Exemplos de comunicação da SAI sobre o Covid-19

**Mensagem do Auditor Geral da Serra Leoa**

8 de abril de 2020

“Como parte de sua iniciativa pública de educação e informação, o Serviço de Auditoria Serra Leoa (ASSL) deseja informar o público em geral sobre os procedimentos no uso de fundos públicos em situação de emergência nacional, incluindo a maneira pela qual os fundos para adiantamentos devem ser acessados e retirados.

Para garantir um uso prudente dos fundos públicos em situação de emergência nacional, os usuários de fundos públicos devem estar atentos à gestão financeira pública e às regras e regulamentos de aquisições ao realizar atividades que utilizam dinheiro público;

 1. Deve haver ordens e aprovações claramente comunicadas e documentadas para todas as transações.

2. Todos os fundos gastos devem ser adequadamente rastreados e relatados com precisão, incluindo as dotações e todas as outras fontes de fundos públicos para gerenciar a situação de emergência.

3. Para itens que normalmente não fazem parte do gasto público usual, os MDAs precisam esclarecer se esse gasto é ou não um uso apropriado do dinheiro público.

4. A seção 40 dos regulamentos de compras de 2006 especifica os procedimentos a serem seguidos em uma compra de emergência, e a seção 117 destaca as disposições de aprovação a serem seguidas para compras de emergência.

5. A Parte 10 do Regulamento de Gestão das Finanças Públicas de 2018 trata exclusivamente do estabelecimento, utilização e retirada de fundos para adiantamentos.

6. A Seção 117 do Regulamento de Gestão Financeira Pública 2018 estabelece que um fundo para adiantamentos deve ser estabelecido para efetuar pagamentos de despesas de menor vulto que não podem ser feitas através do Processo de pagamento ordinário exigido pela Lei e por esse Regulamento sem inconvenientes desnecessários”.

Veja a mensagem completa na página da ASSL [aqui](https://www.auditservice.gov.sl/assl-public-notice-on-use-of-public-funds-an-emergency-situation/)

# Garantir diálogo com stakeholders sobre a situação e expectativas

É necessário um diálogo ativo com as partes interessadas, como o governo, os parceiros de desenvolvimento e as organizações da sociedade civil para que a EFS compreenda a resposta geral à crise do Covid-19, os principais riscos e como a EFS pode agregar mais valor por meio de seu trabalho de auditoria.

**Diálogo e aconselhamento do governo**

Em um diálogo com o governo, a EFS precisa acompanhar as modificações feitas no sistema de gestão financeira pública, como novas aprovações de emergência e regras de compras. Isso pode ser uma base para identificar possíveis áreas de risco.

A EFS também poderia assumir um papel consultivo e levar o governo a introduzir códigos orçamentários e contábeis específicos da Covid-19 nos sistemas de gestão financeira[[12]](#footnote-13). Também poderia fornecer opinião sobre contratos simplificados de compras e gastos públicos de modo a facilitar a resposta rápida à atual crise sem comprometer a estrutura estabelecida de accountability. Em muitos países desafiados, não existem procedimentos ou estes são inadequados para gastos públicos em tempos de crise. A EFS poderia, como tal, agregar valor, recomendando a rápida introdução de tais procedimentos e regulamentos.

O princípio de "recomendações baseadas em auditoria" ainda deve ser sublinhado[[13]](#footnote-14). Ao desenvolver o papel de aconselhamento ao Executivo, a EFS deve garantir sua ação não enverede pelo território do Executivo e anule sua capacidade de auditar os resultados de suas recomendações (por perda de independência).

Em tempos normais, as EFS em contextos desafiadores podem ter dificuldades para obter acesso aos registros do governo, e isso pode ser ainda mais desafiador durante a crise. A EFS pode enfrentar, em função da crise, atrasos ou restrições de acesso a dados e precisará encontrar uma maneira eficaz de levantar problemas de auditoria com as autoridades apropriadas que supervisionam a resposta à crise. Além do diálogo regular com os auditados, a EFS pode precisar de um fórum de alto nível para garantir que esses problemas sejam tratados adequadamente. Esse fórum também pode ser importante para a EFS entender como não causar danos por meio de seu trabalho de auditoria. A EFS precisa ponderar sobre a quantidade de dados que deve solicitar às agências governamentais em tempos de crise, especialmente se não tiver acesso eletrônico aos dados do governo.

**Diálogo com o Parlamento**

As EFS também têm o papel de destacar e explicar ao Parlamento como ações rápidas do governo aumentam os riscos e têm potenciais consequências a longo prazo. A EFS precisa informar o Parlamento como, por meio de auditorias, avalia as ações adotadas e procura desempenhar um papel construtivo na mitigação desses riscos.

**Diálogo com doadores**

Em contextos desafiadores em que a cultura de prestação de contas é frágil, a EFS pode ser solicitada a contribuir por meio da realização de várias auditorias de projetos financiados por doadores. Ao considerar tais solicitações, a EFS precisa garantir que tais auditorias não comprometam sua capacidade de realizar auditorias essenciais de fundos do governo e sua avaliação independente de riscos prioritários para serem auditados. A EFS deve levar em consideração limites de capacidade, tanto no governo quanto na própria EFS. Uma abordagem poderia ser incluir auditorias de projetos financiados por doadores na atribuição geral de auditoria de uma entidade governamental. Os parceiros de desenvolvimento também podem fornecer recursos extras de auditoria para a EFS, por exemplo, como especialistas de curto prazo contratados em particular para tarefas específicas e sob a administração da EFS (consulte também a seção 4.3).

# Esclarecer o mandato

O mandato da EFS pode precisar ser confirmado ou ajustado temporariamente. Em alguns países, a EFS pode não ter automaticamente o mandato de auditar fundos por meio de canais multilaterais (como a ONU) ou outros fundos de doadores, como aconteceu na Serra Leoa e na Libéria durante a crise do Ebola. Outro desafio é que as leis de emergência em alguns países podem restringir o mandato da EFS para auditar - por exemplo, parte dos gastos realizados por meio de algumas contas específicas do governo, por exemplo, militares. As auditorias desses fundos podem ser potencialmente críticas para a resposta nacional global, e o mandato da EFS precisa ser esclarecido e potencialmente expandido para que a EFS desempenhe um papel significativo.

Os parceiros de desenvolvimento podem contribuir para um mandato suficiente para a EFS através do diálogo com os governos sobre financiamento. Uma solução possível é fornecer à EFS um mandato temporário para auditar todos os fundos de desenvolvimento durante as crises, com vistas a aprimoramentos legais de longo prazo que garantam esses direitos regularmente (veja mais na seção 4.3).

# Considerar auditorias que podem agregar valor à medida que a crise se desenrola

O plano de auditoria para 2020 deverá ser revisado para todas as EFS à luz da crise do Covid-19. Para alguns, isso pode acarretar um novo enfoque nas auditorias planejadas, enquanto para outros pode acarretar uma desaceleração ou interrupção das auditorias até que a situação normalize. Embora a priorização de entidades e tópicos de auditoria precise se basear em materialidade e risco, o Covid-19 também exige que as EFS levem em consideração aspectos como:

- Quais auditorias podem ter o maior valor agregado no curto prazo, permitindo que o governo lide mais efetivamente com a crise,

- Quais auditorias são possíveis de executar, dada a disponibilidade de dados, as habilidades da equipe de auditoria da EFS, o risco à saúde dos auditores e as restrições de circulação, e

- Quais auditorias devem ser feitas levando em consideração a capacidade limitada das agências governamentais de fornecer aos auditores as informações necessárias, sem prejuízo às operações de emergência.

Várias auditorias podem ser feitas durante a crise. Uma auditoria de transações financeiras antes da demonstração financeira é um tipo de auditoria concomitante. Uma auditoria concomitante pode ser definida como uma auditoria realizada durante a implementação de programas governamentais para fornecer garantia enquanto as ações se desenvolvem (logo após sua realização). Exemplos dessa auditoria seriam a revisão da documentação de desembolso e compras, verificação física de ativos imobilizados e estoques da área médica e auditoria da folha de pagamento relacionada a novos funcionários ou salários extras. A EFS também pode auditar a conformidade de novas medidas e o gerenciamento de crises durante a crise. A tempestividade será imprescindível e o escopo da auditoria poderá ser reduzido para permitir um relatório rápido.

Também existem auditorias que podem agregar muito valor após a crise, para aprender, prevenir e aprimorar a preparação para novas crises. A tabela resume alguns tópicos de auditoria em potencial a curto, médio e longo prazo.

| **Tipo de Auditoria** | **Auditorias concomitantes – curto prazo** | **Médio e Longo prazo** |
| --- | --- | --- |
| **Financeira** | Auditoria de transações financeiras que eventualmente farão parte das demonstrações financeiras - controles internos, registros, ativos, caixa e banco, operações vinculadas à folha de pagamento. | Auditoria de demonstrações financeiras, especialmente de agências e projetos importantes. |
| **Conformidade** | Conformidade dos processos de compras com regras críticas.  Conformidade com leis e regulamentos relacionados a crises. | Avaliação se as compras realizadas estão alinhadas com os contratos.  Conformidade com leis e regulamentos relacionados a crises. |
| **Operacional** | Gerenciamento de crise; estratégia, monitoramento, coordenação e eficiência no uso de recursos humanos e financeiros em nível nacional e de entidade.  Implementação e eficácia de medidas de emergência de alta prioridade.  Preparação para receber fundos adicionais de doadores e gerenciar aquisições.  Desempenho do sistema de saúde, como eficiência no manuseio de pacientes, utilização de equipamentos e proteção dos profissionais de saúde.  Eficácia da compra e fornecimento de alimentos.  Eficiência na alocação de subsídios, benefícios fiscais e outros apoios às empresas.  Eficácia e eficiência dos programas de transferência de renda para indivíduos que perderam meios de subsistência, para idosos e para os mais afetados pela crise.  Em que medida está sendo oferecida educação para crianças e jovens em risco | Avaliação da eficácia das medidas no setor econômico e no de saúde  Avaliação da preparação para esta e futuras crises.  Avaliação dos efeitos em grupos marginalizados e na igualdade de gênero. |

# Revisar o plano de auditoria à luz da situação nacional e dos potenciais impactos do COVID-19

Um ponto de partida para revisar o plano de auditoria é mapear os impactos atuais e previstos do Covid-19 no país específico, e as medidas governamentais estabelecidas para enfrentar esses desafios. É provável que os efeitos sociais do Covid-19 variem em grau entre países e regiões, bem como ao longo do tempo. Em geral, pode-se supor que a crise levará a:

* Riscos à saúde da população em geral, devido ao Covid-19, e possíveis dificuldades para as pessoas com outros problemas de saúde para acessar um sistema de saúde que prioriza a resposta ao Covid-19. Existem também vários riscos à saúde pública associados a longas quarentenas e bloqueios, incluindo distúrbios sociais, doenças mentais e violência doméstica ou de gênero.
* Capacidade governamental significativamente reduzida, com muitos funcionários doentes ou submetidos à bloqueios de circulação e riscos maiores para uma boa gestão financeira pública
* Recessão econômica, possíveis medidas de austeridade e redução da receita tributária e aumento da dívida pública.
* Perdas de meios de subsistência para muitas pessoas que não têm renda regular ou assegurada.
* Efeitos sociais negativos, especialmente para grupos marginalizados. Com base em evidências de outras crises como Ebola e ZIKA, a crise pode exacerbar também os desafios sociais e de gênero, que variam desde o aumento da carga de trabalho para as mulheres, aumento da violência baseada em gênero e maior exposição ao vírus para as mulheres. Os idosos são particularmente vulneráveis ao vírus, mas também enfrentam riscos substanciais de isolamento e dificuldades no acesso a mercados, água, saneamento e apoio sócio-psicológico.

As medidas do governo para mapear incluem:

* Gerenciamento e coordenação nacional de crises;
* Regulamentos de emergência e procedimentos de gerenciamento financeiro;
* Medidas de controle de infecção;
* Fortalecimento da capacidade do sistema de saúde, incluindo aquisições;
* Pacotes de estímulo econômico;
* Pacotes de proteção social;
* Novos empréstimos ou doações.

# Riscos e tópicos da auditoria financeira a serem considerados

Os seguintes riscos relacionados a transações e demonstrações financeiras podem ser relevantes à luz do Covid-19[[14]](#footnote-15):

* Ignorar os requisitos das normas contábeis aplicáveis à luz das circunstâncias (procedimentos de emergência, grandes volumes de despesas públicas durante ou após a emergência);
* Enfraquecimento de sistemas e rotinas de controle interno, como procedimentos de aprovação;
* Trilhas de auditoria não mantidas;
* Distorção relevante devido à incerteza e imprevisibilidade;
* Fraude e corrupção em atividades de emergência, como ativos inexistentes, pagamentos a trabalhadores inexistentes (“trabalhadores fantasmas”);
* Aumento de hackers e phishing devido à segurança cibernética enfraquecida;
* Sistemas e controles bancários mais fracos;
* Comunicação inadequada do uso de normas de emergência;
* Falta de orçamento, supervisão e contabilidade de financiamento relacionado a epidemias fornecido por agências de desenvolvimento internacionais;
* Lacunas e / ou duplicações no financiamento entre unidades executivas envolvidas em atividades similares;
* Inexistência de registros e relatórios conciliados de doadores e destinatários;
* Não comunicação de doações em bens e serviços, como operações vinculadas a máscaras e respiradores.

# Riscos e tópicos da auditoria de conformidade a serem considerados

Em geral, haverá um risco aumentado de não conformidade com leis, regulamentos e procedimentos governamentais como consequência de capacidades governamentais restritas e o possível relaxamento de normas e procedimentos[[15]](#footnote-16). Pode não ser possível cumprir todas as leis e regulamentos em situações de emergência e os auditores devem levar em conta a necessidade de contornar algumas regras em circunstâncias excepcionais para priorizar o salvamento de vidas e o alívio do sofrimento humano. No entanto, os auditores devem esperar que, quando for razoável, os desvios das regras sejam documentados e explicados.

**Exemplo de auditoria de aquisições**

*Objetivo da auditoria*: Garantir que as compras de suprimentos médicos foram realizadas de acordo com as políticas, procedimentos e regulamentos estabelecidos.

*Escopo*: aquisição e distribuição de suprimentos médicos para vários hospitais

*Critérios*: Lei de Aquisições e Regulamentos de Gerenciamento de Desastres

*Dados*: documentos originais, documentos da licitação, recibos, comprovantes de pagamento, recibos de material, entrevistas e observações.

Alguns riscos específicos relacionados à conformidade a serem considerados:

* Aquisições que utilizam procedimentos de emergência que não seguem os procedimentos básicos esperados;
* Não adesão a procedimentos estabelecidos para prevenir infecções, como em hospitais e entidades governamentais importantes;
* Cumprimento dos requisitos de acordos internacionais que abrangem medidas e atividades de recuperação, alívio, reabilitação e reconstrução. Por exemplo, as Resoluções 46/182 de 1991 e 58/114 de 2004 da Assembleia Geral das Nações Unidas exigem que os governos adiram aos princípios humanitários de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência operacional.

# Riscos e tópicos da auditoria operacional a serem considerados

A **gestão nacional de crises** é de importância geral e existem vários riscos relacionados ao desempenho que podem ser considerados abordados por meio de auditorias curtas de desempenho (podem ser realizadas de forma integrada com auditorias de conformidade e financeira):

* Falta de coordenação de ações e clareza de papéis e responsabilidades, evitando sobreposições e confusão;
* Más estratégias e acompanhamento destas em diferentes níveis, levando à falta de abordagens coerentes e à ineficiência;
* Falta de coleta sistemática de informações e manipulação de dados, levando a uma base fraca para (a definição de) estratégias e prioridades;
* Má comunicação das entidades governamentais com o público, sem clareza, relevância e direcionamento;
* Estruturas governamentais insuficientes para gerenciamento de crises, levando em geral a uma resposta ineficaz, incluindo má gestão financeira.

O **sistema de saúde** pode estar sobrecarregado e os possíveis tópicos relacionados à auditoria de conformidade e desempenho a serem considerados são:

* Implementação e eficácia das medidas de prevenção de infecções em nível nacional, e em instituições críticas de saúde em particular.
* Distribuição e utilização de novos equipamentos, medicamentos e testes para o vírus.
* Níveis de pessoal nos hospitais e gerenciamento de funcionários adoentados.
* Implementação de novos protocolos de tratamento e procedimentos para priorização.
* Coordenação de esforços governamentais e de serviços de saúde de organizações privadas e não-governamentais.

Vários **pacotes de estímulo econômico e benefícios sociais** podem ser projetados em pouco tempo e, assim, envolver vários riscos. Os tópicos de auditoria a serem considerados são:

* Implementação, tempestividade e o qual bem os benefícios das políticas estão chegando aos grupos-alvo.
* Efeito das medidas adotadas em termos de estímulo à economia, proteção a grupos vulneráveis e garantia da igualdade de gênero e inclusão.
* Gerenciamento da implementação de novas medidas, garantindo clareza, imparcialidade e baixos riscos de uso indevido. Pode haver riscos relacionados ao governo como um todo, assim como em entidades específicas.

# Doações relacionadas à epidemia e riscos a serem considerados

O apoio dos doadores para resposta à epidemia pode ser auditado por meio de metodologia de auditoria financeira, de conformidade e de desempenho. A lista aqui mostra os riscos relacionados a ajuda voltada à epidemia em particular que as EFS podem considerar [[16]](#footnote-17). Veja também a seção 4.1 para várias formas de apoio ao desenvolvimento esperadas em relação à crise.

**1) Atrasos**: o apoio do parceiro de desenvolvimento se destina a prestar apoio imediato em uma crise, a fim de salvar vidas e atender às necessidades das vítimas. Atrasos podem ocorrer, por exemplo, na distribuição de materiais e podem ser causados por falta de coordenação, problemas de infraestrutura ou recursos humanos e organizacionais inadequados.

**2) Destinatários não intencionais:** destinatários não intencionais são organizações e pessoas que não têm direito a receber ajuda. Dados demográficos inadequados podem resultar em informações enganosas sobre as vítimas e fazer com que a ajuda seja canalizada para longe de indivíduos / comunidades carentes.

**3) Fundos e materiais não distribuídos**: recursos humanos ou organizacionais inadequados, a falta de informações sobre o procedimento para solicitar e distribuir ajuda e infraestrutura danificada podem fazer com que a ajuda permaneça armazenada. Outro motivo para a não distribuição pode ser uma avaliação inadequada das necessidades, resultando na entrega de ajuda ou materiais desnecessários ou inadequados para a cultura ou as circunstâncias da população afetada.

**4) Controles fiduciários insuficientes**: A resposta rápida à epidemia é crítica nos esforços para minimizar os danos. Para fornecer serviços e mercadorias rapidamente, os processos de compras e o fluxo de fundos devem ser bem definidos e incluir flexibilidade suficiente para acomodar eventos inesperados. Esses processos devem ter mecanismos internos para detectar gargalos na entrega e fazer ajustes nos processos durante a implementação.

**5) Fraude e corrupção:** quando fluxos substanciais de ajuda chegam rapidamente, ele oferece uma oportunidade para ataques cibernéticos, invasão de contas bancárias, fraude e corrupção na forma de criação de necessidades exageradas e manipulação de dados, demandas de propinas de fornecedores e pessoas que se candidatam a receber ajuda, bem como sobretaxas e desvio ou roubo de ativos.

**6) Ajuda não registrada:** ajuda não registrada é quando o financiamento é recebido, mas não registrado na contabilidade do governo ou do destinatário. Isso pode ocorrer em função de não identificação de agências de recolhimento de fundos, da existência de várias contas, do fracasso das autoridades em disponibilizar informações sobre os mecanismos de gerenciamento da ajuda e de frágil coordenação entre as agências.

**7) Equipamento danificado:** durante o transporte, os itens podem ficar danificados ou obsoletos e não atender mais aos padrões exigidos para distribuição, devido a armazenamento inadequado ou recursos humanos e organizacionais inadequados para gerenciá-los.

**8) Distribuição desigual da ajuda:** Quando agências ou grupos são favorecidos na distribuição da ajuda às custas de outros, há desigualdade. Isso pode resultar em ajuda relacionada à epidemia que não atinge a população mais afetada. Por exemplo, uma região em particular pode receber mais apoio do que outra em razão de favorecimento político.

**9) Financiamento duplo:** pode haver vários fluxos de ajuda financeira dos parceiros de desenvolvimento para os destinatários. A falta de transparência nesses fluxos de ajuda gera o risco de que as organizações de ajuda possam receber fundos de várias fontes (parceiros de desenvolvimento) para qualquer projeto. Pode haver um risco de duplo financiamento e uso indevido.

**10) Ajuda não gasta:** devido a vários fluxos significativos de ajuda, existe um risco de absorção, com fundos permanecendo em contas bancárias sem serem gastos.

**11) Fluxos de informações:** Na situação epidêmica, a disseminação de informações claras e objetivas ao público e às partes interessadas é extremamente importante para evitar interpretações errôneas ou especulações. O recebimento oportuno de feedback do público e dos agentes de assistência epidemiológica locais aos órgãos governamentais que implementam a ajuda é igualmente importante. A comunicação bidirecional é essencial.

**12) Menor presença e monitoramento por parte dos doadores**: os representantes dos doadores podem monitorar os gastos apenas em menor grau e estar menos presentes no país, devido a restrições de viagens e riscos à saúde.

# Garantir relatórios tempestivos com conclusões equilibradas em tempos de crise

A EFS precisa escolher maneiras de relatar que garantam que os achados de auditoria estejam disponíveis durante a crise, de forma que os problemas possam ser resolvidos imediatamente pelos auditados. Buscando elaborar relatórios de auditoria curtos e especiais, a EFS pode emitir relatórios oportunos e relevantes fora do ciclo normal de auditoria.

Ao preparar os relatórios de auditoria, a EFS precisa mostrar entendimento do contexto específico e das necessidades do país em crise. Pode haver uma situação em que a EFS não tenha evidências de auditoria, devido a problemas de coleta de dados ou falta de documentação disponível. A EFS precisa tomar uma decisão estratégica sobre emitir uma opinião ou adiar até que mais evidências de auditoria possam ser coletadas. Qualquer relatório de auditoria produzido deve ser franco sobre a situação da auditoria, incluindo sobre os padrões seguidos.

As auditorias concomitantes podem ser altamente sensíveis a questões políticas. A EFS precisa considerar qual será a melhor maneira de apresentar a auditoria, para estabelecer um patamar de debate público baseado em fatos reais levantados pela auditoria. Produtos de auditoria ilustrativos e simplificados geralmente são úteis para comunicar os resultados da auditoria.

Se a EFS não conseguir reunir evidência de auditoria apropriada e suficiente, isso deve se refletir em qualquer opinião ou conclusão dada. Para auditorias financeiras, eles devem considerar uma modificação do parecer de auditoria de acordo com os seguintes parágrafos da ISSAI 1705:

* O auditor deve expressar uma opinião com ressalva quando não puder obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião, mas ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas, se houver, sobre as demonstrações contábeis poderiam ser relevantes, mas não generalizadas.
* O auditor deve abster-se de expressar uma opinião quando não puder obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar sua opinião, e ele concluir que os possíveis efeitos de distorções não detectadas, se houver, sobre as demonstrações contábeis poderiam ser relevantes e generalizadas.

Relatórios de auditoria separados podem ser preparados para diferentes partes da fase epidêmica (atividades de resposta a emergências, reparação ou reconstrução). Esses relatórios podem ter uma estrutura geral semelhante, com seu conteúdo dependendo da fase em questão. Em todos os casos, os relatórios devem ser enviados à autoridade apropriada para monitoramento das recomendações feitas.

# Proteger auditores e usar métodos inovadores

Para evitar colocar os auditores em risco de infecção, a EFS precisa considerar um maior uso da coleta de dados online e por telefone. As auditorias de campo somente serão possíveis se os funcionários puderem receber equipamentos de proteção individual. Em muitos casos, é provável que os funcionários da EFS estejam com restrições de deslocamento ou trabalhando em casa, portanto, novas disposições deverão ser implementadas para gerenciar e apoiar os funcionários à distância.

As EFS podem usar a crise para aprimorar seu uso de ferramentas digitais e comunicação em geral. Em contextos desafiadores, muitos auditores não dispõem de ferramentas de tecnologia de informação e comunicação ou acesso à Internet suficientes. As EFS podem repriorizar os fundos operacionais ou buscar financiamento externo para cobrir os custos da Internet, bem como as novas ferramentas necessárias para que a equipe seja produtiva em um período de bloqueio de deslocamentos. Muitas EFS já usam ferramentas de pesquisa digital para coletar dados, e isso poderia ser desenvolvido para obter dados relevantes sobre as medidas do Covid-19.

Um método inovador de coleta de dados poderia ser aumentar a cooperação com organizações da sociedade civil. Várias organizações podem ter informações sobre o sucesso da implementação e funcionamento das medidas do Covid-19, por exemplo, se o equipamento é entregue ou quem é alcançado por medidas de estímulo econômico.

# Considerar um papel de controle prévio para a EFS

O papel da EFS pode precisar ser ajustado, dependendo das necessidades mais emergentes de auditorias e controles. Se a EFS tiver o mandato, poderá realizar controle prévio à implementação das despesas. Especialmente em países com capacidade limitada de controle interno, essa pode ser uma função necessária para permitir que entidades governamentais e doadores liberem recursos e implementem novas medidas rapidamente. Ao mesmo tempo, a EFS precisa considerar se tal função é desejável, levando em consideração o papel conflitante com o pós-auditoria a posteriori e o risco potencial de reputação. Em muitos casos, seria melhor deixar a função de auditoria interna assumir esse papel.

O Escritório Federal de Auditoria da Suíça (SFAO) é um exemplo desse tipo de prioridade dos recursos da EFS durante a crise de Covid-19[[17]](#footnote-18). O escritório suspendeu uma grande proporção de suas auditorias em campo e interrompeu suas publicações. Reorientou sua abordagem de auditoria para realizar verificações rápidas antes da implementação das despesas e monitorar as novas medidas do governo federal.

# Cooperar e compartilhar recursos com outras EFS

É vital que as EFS cooperem ao enfrentar desafios globais. Ao compartilhar planos, metodologias e relatórios de auditoria, as EFS podem aprender umas com as outras e coletivamente gerar conhecimentos sobre como conduzir auditorias relevantes relacionadas à crise. As EFS também podem considerar auditorias cooperativas ou regionais relacionadas ao Covid-19. Isso pode dar uma avaliação comparativa dos esforços nacionais e melhorar a qualidade da auditoria e o aprendizado a partir da crise. Por exemplo, uma auditoria comparativa da gestão nacional de crises realizada após a epidemia pode ser adequada para uma auditoria cooperativa. Também pode haver riscos complexos e entre países que são bem tratados em uma auditoria cooperativa, onde as competências podem ser compartilhadas entre as EFS, por exemplo, auditorias de grandes aquisições internacionais, fluxos ilícitos de dinheiro e crimes cibernéticos.

(...)

# **Fontes**

# Exemplos de relatórios de Auditoria

Para acessar relatórios de auditoria do mundo todo, veja <http://www.saireports.org/>

**Auditorias relacionadas ao Ebola**

* EFS Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds, May to October 2014](https://www.auditservice.gov.sl/wp-content/uploads/2018/12/assl-report-on-ebola-funds-management-may-oct-2014.pdf)
* EFS Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds by the National Ebola Response Centre, November 2014 to April 2015](https://www.auditservice.gov.sl/wp-content/uploads/2018/12/assl-auditor-general-report-ebola-phase-2.pdf)
* EFS Liberia, [Audit of the National Ebola Trust Fund (NETF) report: August 1 to October 31, 2014](https://gac.gov.lr/wp-content/uploads/2020/04/Audit-Report-on-Ebola.pdf)
* EFS Liberia, Ebola Emergency Response Project (EERP) management letter: July 1, 2014 to June 30, 2015
* Examination of the UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER) on p74 of this report: <https://undocs.org/en/A/72/5(VOL.I)>

**Auditorias relacionadas à Saúde**

* EFS [Tanzania, Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania, December 2014](https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2019/04/management_of_demand_forecasting_and_distribution_of_essential_medicines_and_medical_supplies_to_health_facilities_in_tanzania_2014-1.pdf)
* EFS [Kenya, Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery at Kenyatta National Hospital, November 2012](http://oagkenya.oagkenya.go.ke/index.php/reports/doc_download/50-knh-report)

**Auditorias relacionadas à Gestão de Desastres**

* EFS Bhutan, Report on Performance Audit of Disaster Management in Bhutan: May 2016 Royal Audit Authority Bhutan
* EFS India, Report of the Comptroller and Auditor General of India on Performance Audit of Disaster Management in the State of Jammu and Kashmir for the year ended 31 March 2016
* Auditoria operacional do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários. Page 40, <https://undocs.org/en/A/69/5(VOL.I)>

# Orientações de Auditorias

Os padrões internacionais de auditoria são fundamentais para auditorias também relacionadas ao Covid-19. Os padrões podem ser [baixados aqui](https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-covid-19-ready). Os manuais de implementação da ISSAI estão [disponíveis aqui](https://www.idi.no/en/idi-library/global-public-goods/issai-implementation-initiative/issai-implementation-handbooks).

Para auditorias dos riscos relacionados à epidemia, o ISSAI 5520 “Audit of Disaster-related aid”[[18]](#footnote-19) tem orientações e riscos listados a serem considerados. [A orientação pode ser baixada aqui](https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-e.pdf).

A Federação Internacional de Contadores reuniu uma variedade de fontes das organizações membro, o que também pode ser útil em relação às auditorias. [Veja aqui.](https://www.ifac.org/knowledge-gateway/series/covid-19-resources-ifacs-network)

# Fontes relacionadas

Existem muitos órgãos anticorrupção que publicaram material que pode ajudar as EFS a identificar riscos potenciais que poderiam ser incorporados às auditorias.

* Transparency International: Public procurement during states of emergency: minimum requirement to ensure the integrity of contracts awarded during crises 2020, <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_could_cost_lives_in_latin_americas_response_to_the_coronavirus>
* World Bank Blog: “Getting government financial management systems Covid-19 ready”, <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-managementsystems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT>
* U4 Anti-Corruption Centre: “Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries”, <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>
* OECD blog on Covid-19: <https://oecd-development-matters.org/tag/coronavirus/>

(...)

1. Uma auditoria concomitante pode ser definida como uma auditoria realizada durante a implementação de programas governamentais para fornecer asseguração concomitante (ou quase concomitante). [↑](#footnote-ref-2)
2. Também chamados de "estados, situações ou contextos frágeis". Existem várias definições. A OCDE identifica cinco dimensões da fragilidade:

   1. Política (fragilidades nos processos políticos que levam à falta de inclusão política, transparência, corrupção e opressão política);

   2. Societal (falta de coesão social decorrente da desigualdade entre diferentes grupos culturais e étnicos);

   3. Econômica (fundamentos econômicos fracos que levam à exposição a choques macroeconômicos e / ou alto desemprego e capacidade humana limitada);

   4. Ambiental (riscos climáticos e de saúde que levam a desastres e pandemias); e

   5. Segurança (devido à violência política e social). [↑](#footnote-ref-3)
3. Para lições mais gerais aprendidas sobre a gestão da crise do Ebola, veja, por exemplo, esta visão geral dos critérios-chave de sucesso da resposta da Libéria nesses dois artigos:

   1) https://www.afro.who.int/news/ebola-outbreak-liberia-over

   2) https://www.theafricareport.com/24905/coronavirus-5-key-lessons-from-the-2014-ebola-outbreak/. [↑](#footnote-ref-4)
4. Incluindo: EFS da Tanzânia, Relatório de Auditoria Operacional sobre o Gerenciamento de Previsão e Distribuição de Medicamentos Essenciais e Suprimentos Médicos para Unidades de Saúde na Tanzânia, dezembro de 2014; Relatório de Auditoria Operacional da EFS de Gâmbia sobre o Ministério da Saúde e Bem-Estar Social, Armazenamento e Distribuição de Medicamentos pela de Armazenamento, junho de 2018; EFS do Quênia, Relatório de Auditoria Operacional sobre Assistência Especializada à Saúde no Hospital Nacional Kenyatta, novembro de 2012. [↑](#footnote-ref-5)
5. Fonte: Um representante do doador. [↑](#footnote-ref-6)
6. Especialmente por militares e pela milícia armada. [↑](#footnote-ref-7)
7. Definição do UNISDR (Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres). [↑](#footnote-ref-8)
8. Isso inclui as EFS do Butão, Indonésia e Uganda. [↑](#footnote-ref-9)
9. Consulte também "Auditoria de ajuda relacionada a desastres" [https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-e](https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-).pdf. [↑](#footnote-ref-10)
10. Veja www.issai.org. [↑](#footnote-ref-11)
11. Ver <https://catalogofbias.org/biases/hawthorne-effect/> para detalhes sobre o efeito Hawthorne. Veja tambem Monahan and Fisher (2010) "Benefits of ‘observer effects’: lessons from the field", Pesquisa qualitativa 10(3); e McCarney, Warner, Iliffe, van Haselen, Griffin and Fisher (2007) "The Hawthorne Effect: a randomised, controlled trial", BMC Medical Research Methodology 7(30). [↑](#footnote-ref-12)
12. Blog do Banco Mundial, “Fazendo com que os sistemas de gerenciamento financeiro do governo fiquem preparados para o Covid-19”, <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-> ready?cid=ECR\_LI\_worldbank\_EN\_EXT. Acesso em: 16 de abril de 2020. [↑](#footnote-ref-13)
13. Declaração de Moscou, INCOSAI setembro de 2019. <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_M>oscow\_Decl\_300919.pdf. [↑](#footnote-ref-14)
14. Consulte também o ISSAI 5520 "Auditoria de ajuda relacionada a desastres". Os riscos considerados mais relevantes para a situação do Covid-19 estão listados abaixo. [↑](#footnote-ref-15)
15. Veja, por exemplo, https://www.transparency.org/news/feature/corruption\_and\_the\_coronavirus. [↑](#footnote-ref-16)
16. A lista é baseada na ISSAI 5520 "Auditoria de ajuda relacionada à desastres". [↑](#footnote-ref-17)
17. Veja o comunicado à imprensa de 24 de março de 2020:

    press-releases/3788-swiss-federal-audit-office-reorients-its-audit-activities-to-supportfederal-administration.html. [↑](#footnote-ref-18)
18. Esta orientação está sendo revisada e desenvolvida em "Orientação sobre auditoria de gerenciamento de desastres" (a ser numerada como GUID 5330). [↑](#footnote-ref-19)