



Auditoria Operacional

Os Tribunais de Contas sob nova perspectiva

Luiz Gonzaga Dias Neto

Técnico de Inspeção

Diretor da 9ª Inspeção de Controle Externo

A Administração Pública brasileira nestes primeiros anos do século XXI, caracteriza-se pela busca incessante por instrumentos que a tornem mais eficiente e eficaz. Deste modo, surgem a cada dia mais desafios que precisam ser superados rapidamente. Neste contexto, também os tribunais de contas se integram à busca dos resultados, em atendimento aos princípios constitucionais da Administração Pública, principalmente o da eficiência. É necessário dar retorno à sociedade, que cada vez mais cobra ações precisas na luta contra a corrupção, a impunidade e os desmandos administrativos de toda ordem.

Com efeito, torna-se essencial que a Administração Pública seja capaz de pôr em prática mudanças contínuas que resultem na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na maior produtividade dos modelos utilizados e na convergência do foco das ações a serem utilizadas. A partir da constatação de tal realidade, urge que as cortes de contas se modernizem e ampliem o conceito de fiscalização, tendo efetividade como paradigma de avaliação. Uma das opções apresentadas é a utilização da auditoria de natureza operacional, que não se prende a simples regularidade das despesas, mas procura verificar se os resultados planejados são alcançados, com responsabilidade.

A origem da expressão auditoria operacional remonta aos idos do final da 2ª Guerra Mundial, com o surgimento das normas operacionais do *Internal Institute of Audit* fundado em 1941 e do *General Accounting Office (GAO)*. É também conhecida como auditoria de gestão, auditoria dos três "E" (economia, eficiência e eficácia) ou ainda *value for money audit* para os britânicos e *performance audit* para os americanos.

Primeiramente, é válido afirmar que o foco da auditoria operacional é o processo da gestão nos seus múltiplos aspectos - planejamento, organização, procedimentos operacionais e acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas.

Ademais, a adoção das técnicas de auditoria operacional tem como finalidade precípua a adequação das cortes de contas às exigências legais, uma vez que a Constituição Federal, a Constituição Estadual do Ceará, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei

Complementar nº 101) e por último a Lei Estadual nº 26/01 contêm dispositivos que determinam a utilização desta modalidade de auditoria.

Das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, no campo de atuação dos tribunais de contas, mormente a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, as que mais contribuíram para o fortalecimento e modernização da atividade do controle da Administração Pública brasileira foram a inclusão do princípio da eficiência e a modalidade de auditoria operacional. É certo que tal princípio e essa espécie de auditoria dizem respeito a elementos que avaliam e otimizam o resultado da aplicação dos recursos, que é hoje de fundamental importância para qualquer análise que se proponha mensurar responsabilidade dos gestores com os gastos públicos.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 59, § 1º, inciso V, exige que os tribunais de contas alertem os poderes e os órgãos/entidades quando constatarem fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas. Outra exigência da LRF é que, quando da análise das contas de governo, se apresentem os resultados dos programas de governo do exercício examinado.

Parece evidente, no entanto, que, no âmbito dos tribunais de contas estaduais, as técnicas de auditoria operacional ainda não estão totalmente implantadas, com exceções contingenciais, embora já estejam consolidadas no Tribunal de Contas da União. Parece, porém, haver consenso entre os especialistas em relação ao fato de que a utilização efetiva das técnicas de avaliação de desempenho e avaliação de programas, em breve, estará disseminada por todo o Brasil, uma vez que representa a busca pela adequação dos tribunais de contas à nova realidade institucional e à constante e irreversível tendência de evolução do controle social.

Com relação aos jurisdicionados, não é demais afirmar que existe carência de intercâmbio dos auditores e auditados, bem como há necessidade de implantação de normatização de condutas e procedimentos, o que por certo poderia atenuar as atecnias e os erros ocorridos até por desconhecimento da legislação. Tais instrumentos seriam úteis na sustentação do exercício preventivo e educativo, que quase sempre caminha a reboque da atuação punitiva no âmbito dos tribunais de contas.

Objetivando uma síntese dos resultados esperados com a implantação da auditoria operacional, podem ser selecionados alguns itens representativos, tais como: redução dos custos e aumento de receitas (que melhorariam o desempenho da gestão), redução ou eliminação gradativa de desperdícios e práticas ineficazes e antieconômicas, melhorias nos controles e racionalização de procedimentos e incremento de resultados.

As vantagens da auditoria operacional ou de otimização de recursos são a avaliação do desempenho e a eficácia das operações, os sistemas de informações e de organização, os

métodos de administração, bem como a propriedade e o cumprimento de políticas administrativas e, ainda, a adequação e a oportunidade das decisões estratégicas. Sua filosofia de abordagem dos fatos é de apoio, pela avaliação do entendimento a diretrizes e normas, bem como pela apresentação de sugestões para o seu aprimoramento.

A Experiência do Tribunal de Contas da União

Com relação ao Tribunal de Contas da União, pode-se assinalar que a adoção da auditoria de natureza operacional se encontra devidamente implantada, tanto na forma de auditoria de desempenho como avaliação de programas, fazendo parte do dia-a-dia daquela Corte de Contas, inclusive com bastante repercussão na sociedade civil nacional, que já colhe frutos de sua aplicação, com a gradativa economia nos gastos públicos.

Deve-se destacar outra iniciativa importante do TCU nesta área, que foi a criação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas Governamentais (SEPROG), que muito contribuiu na consolidação das auditorias de natureza operacional no âmbito daquela Corte.

A partir de um convênio de cooperação técnica entre o Brasil e o Reino Unido, firmado por intermédio do *Department for International Development (DFID)*, técnicos do TCU participaram de curso e realizaram estágio no Reino Unido sobre ANOp. Tal projeto visa principalmente a examinar questões relacionadas à promoção da equidade e à redução da pobreza em programas do Governo federal.

Ressalte-se que, depois da realização de auditorias-piloto no âmbito federal, os auditores do TCU passaram a disseminar tais técnicas e a disponibilizar informações para servidores dos tribunais de contas de todo o Brasil.

A Realidade no Âmbito dos Tribunais de Contas nos Estados

As atividades relativas à auditoria operacional nos órgãos de controle externo ou interno no Brasil ainda são tímidas, apesar de a previsão legal no Texto Constitucional no País datar de 1988, portanto há 17 anos, e em muitos casos tais procedimentos não estão devidamente implantados.

Alguns tribunais de contas estaduais entretanto, estão implantando ou já consolidaram a realização de auditorias operacionais, incorporando-as ao seu *modus operandi*. É o caso dos Tribunais de Contas de Pernambuco e do Estado da Bahia, para ficar só com exemplos regionais.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará desperta para tal realidade e, paulatinamente, introduz mudanças em sua estrutura e em seus procedimentos, com o

intuito de se modernizar e acompanhar a evolução de outros órgãos de controle, para que, no futuro próximo, possa adotar a auditoria de natureza operacional como instrumento eficaz e valioso no controle da Administração Pública Estadual.

Cite-se, a título de exemplo, a recente reestruturação das inspetorias de controle externo, aprovada por meio da Resolução nº 1.219/04-TCE, de 19 de maio de 2004, que reorganizou os órgãos instrutivos do referido Tribunal, priorizando as funções de governo e destacando-se as de maior materialidade no orçamento do Estado do Ceará, como educação, saúde e segurança pública. Tal fato facilitará a implantação de auditoria operacional, seja em avaliação de programas específicos ou na análise do órgão/entidade, por completo.

Cabe ainda destacar que o planejamento estratégico aprovado para o período 2004-2009 pelo plenário desta Corte, mediante a Resolução 3404/04, de 22.12.04, publicado no DOE de 21.02.05, prevê em um de seus projetos a elaboração de Manual de Auditoria Operacional, passo importante na consolidação desta modalidade de auditoria.

Mais recentemente, convém mencionar a iniciativa da Presidência desta Casa, que não mediu esforços no sentido de viabilizar o estreitamento do intercâmbio do TCE com o TCU e o Tribunal de Contas da Bahia, na área de auditoria operacional, parceria esta que proporcionou a oportunidade de capacitação de três servidoras desta Corte de Contas, durante o 2º semestre do ano em curso, nas cidades de Brasília e Salvador.

Desta forma e diante das limitações e necessidades inerentes à Administração Pública brasileira e da carência de pessoal que resultou em um quadro de servidores bastante diminuto neste TCE, ousa-se formular as seguintes sugestões, visando à adequação da realidade do TCE do Ceará aos tempos que estão por vir:

- Operar uma mudança de mentalidade, um avanço no pensamento acerca da auditoria, extrapolando o caráter regulador e priorizando-se os resultados, decorrendo daí ações concretas no sentido de aprimorar-se a missão orientadora do TCE;
- criar um setor específico na estrutura do TCE, no caso, uma Inspeção de Controle Externo, que tenha como função a realização de auditorias operacionais;
- estabelecer parcerias, mediante convênios ou instrumentos similares, com instituições que já consolidaram tal prática em seu *modus operandi*, visando à troca de experiências e ao fortalecimento de cooperação técnica, com o intercâmbio de informações e, quiçá, de servidores, providência esta já em curso;
- investir substancialmente em capacitação de servidores no tocante às mais diversas técnicas de auditoria;
- dotar o TCE de uma infra-estrutura na área de Tecnologia da Informação, com suporte técnico e aquisição de equipamentos e *softwares* específicos; e
- realizar concurso público a fim de dotar o TCE de um quadro de pessoal mais

- compatível com as suas necessidades.

Concluída a fase de implantação, é necessário que o jurisdicionado seja chamado a se envolver no processo, mediante treinamentos, seminários, simpósios e atividades similares, oportunidade em que possam ser formuladas críticas e sugestões, como forma de tornar mais efetivas e transparentes as ações governamentais.

Por fim, ressalte-se um fato que é de fundamental importância, qual seja, o comprometimento de todo o corpo técnico do TCE-CE, a fim de que sejam superadas as dificuldades e limitações atuais e se evolua com qualidade, fortalecendo-se a Instituição, elevando-se a auto-estima dos servidores e trazendo-se resultados práticos e tempestivos para a sociedade cearense.