

O TRIBUNAL DE CONTAS E A AUDITORIA DE PROGRAMAS NA MELHORIA DO GASTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES E DO GOVERNO DO ESTADO

Erivaldo Pereira de Paula
(Especialista em Administração Pública pela FGV)

RESUMO: Verificação das condições adequadas para a implementação das auditorias de programas, almejando a observância da efetividade da despesa, no contexto norteado pela Lei de Responsabilidade Fiscal que enfatizou a importância dos Tribunais de Contas do país para a melhor aplicação do dinheiro público. Observamos ainda as diretrizes traçadas pelo PROMOEX - Projeto de Apoio à Modernização do Controle Externo dos Tribunais de Contas, pelo TCE-RJ, que disponibilizou financiamentos oriundos do Acordo de empréstimo firmado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

PALAVRAS CHAVE: PROMOEX; Auditoria de Programa; TCE; Efetividade; Gasto Público.

ABSTRACT: Verification of conditions for the implementation of the audits of programs, targeting the observance of the effectiveness of the expenditure, in the context guided by the Fiscal Responsibility Act, which emphasized the importance of the courts in the country accounts for the better implementation of public money. Noticed yet guidelines outlined by PROMOEX-Project Support for the Modernization of External Control of the Courts of Auditors, the TEC-RJ, which provided funding from the loan agreement signed between the Ministry of Planning, Budget and Management-MP and Inter-American Bank Development-BID.

KEYWORDS: PROMOEX; Audit Program; TCE; Effectiveness; Public Cost.

1 - INTRODUÇÃO

A democracia tem trazido constantes desafios para os governantes, entre eles encontra-se a exigência cada vez maior por uma sociedade mais justa, com a inclusão de milhões de excluídos do processo produtivo. Isso tem gerado demandas crescentes por políticas públicas, simultaneamente temos a redução do poder de investimento dos Estados Brasileiros. Dessa dicotomia vem surgindo a forma de equacionar o problema: fazer mais, com menos.

E é nesse contexto que vemos inserido o Tribunal de Contas, principalmente após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal que lhe deu um novo impulso ao reforçar a importância dos Tribunais para garantia da boa e regular aplicação do dinheiro público, contribuindo para que os recursos gastos pelo governo, na execução dos programas governamentais, sejam aplicados de forma a garantir o atendimento das necessidades requeridas pela sociedade.

Num país onde os recursos são escassos e a carga tributária elevada, vemos que a tendência que se apresenta é aquela em que os Tribunais de Contas estão preocupados não somente com a regularidade das contas públicas, enfocando apenas o aspecto legal-orçamentário-contábil-financeiro e patrimonial, mas também com os resultados alcançados pela administração pública, avaliando a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos programas governamentais.

Uma técnica que tem sido utilizada, mas de forma bastante incipiente, por alguns Tribunais de Contas que visa contribuir com o Poder Executivo na missão da melhor aplicação dos recursos públicos é Auditoria de Programas.

A Auditoria de Programas, um desdobramento da Auditoria de Natureza Operacional, visa examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais (TCU, 2000). No Brasil, o Tribunal de Contas da União já vem realizando trabalhos com enfoque nos resultados da gestão pública, através da Auditoria de Natureza Operacional - ANOP desde a década de 90. A competência para que os Tribunais de Contas realizem auditorias operacionais está estabelecida nas Constituições Federal e Estadual.

O mandamento legal que estabelece a competência para os Tribunais de Contas realizarem as auditorias operacionais está expresso em nossa Carta Magna, no seu art. 70, que assim preconiza:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Entendemos assim, que os Tribunais de Contas são importantes instrumentos no controle da aplicação dos recursos públicos e que existem perspectivas e alternativas de atuação ainda não inteiramente exploradas.

2 - TIPOS DE AUDITORIAS ADOTADAS PELOS TCE'S

Segundo Araújo (2004) o termo auditoria, etimologicamente falando, originara-se do latim *audire*, “ouvir”. Em sentido mais amplo consiste na ação independente de se confrontar uma determinada condição com o critério preestabelecido que se configura como a situação ideal, para que se possa opinar a respeito, “A Auditoria é, simplesmente, a comparação imparcial entre o fato concreto e o desejado, com o intuito de expressar uma opinião ou de emitir comentários, materializados em relatórios de auditoria” (Araújo 2004, pg. 13)

Os TCEs têm adotado com mais frequência as auditorias de conformidade, que visam verificar a aderência dos procedimentos administrativos às normas legais. Já as auditorias de natureza operacional estão aos poucos sendo inseridas nos trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas.

2.1 – A AUDITORIA DE PROGRAMAS

A auditoria de programas é um instrumento que avalia a efetividade dos programas governamentais, propondo melhorias nos serviços postos à disposição da população. O Tribunal de Contas da União foi o pioneiro desse tipo de auditoria no Brasil.

Cumprir destacar que na pesquisa desenvolvida, haja vista variações de entendimentos no que tange aos conceitos da auditoria de programas, adotaremos aquela definida pelo Tribunal de Contas da União em seu Manual de Auditoria de Natureza Operacional (TCU, 2000, pg. 15):

A Auditoria de Natureza Operacional consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal. A Auditoria de Natureza Operacional abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, enquanto a avaliação de programa busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

Vemos assim que o objetivo da avaliação de programa é examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais, buscando apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração. Já a auditoria de desempenho operacional visa verificar a eficiência, eficácia e a economicidade da ação governamental.

De acordo com o TCU existe um ciclo de atividades que necessita ser observado nas Auditorias de Natureza Operacional:

Figura 1 - Ciclo de atividades da Auditoria de Natureza Operacional



(Serpa, 2006)

A seleção das auditorias é a primeira etapa do processo, a partir da qual são definidos os programas e as entidades a serem avaliados. Examinam-se as prioridades de governo, a relevância das ações para reduzir os problemas da sociedade e a materialidade dos recursos envolvidos.

Em seguida adota-se a fase de planejamento para definir o escopo da auditoria, bem como da elaboração dos procedimentos a serem utilizados para coleta de dados. É a chamada Matriz de Planejamento.

A Matriz de Planejamento apresenta para cada questão de auditoria: as informações que serão necessárias para a sua análise; onde serão obtidas - fontes; a estratégia metodológica para coleta e análise das informações.

Posteriormente a equipe realiza os trabalhos “in loco” por meio de entrevistas, aplicação de questionários, observação direta, consultas a documentos e bases de dados.

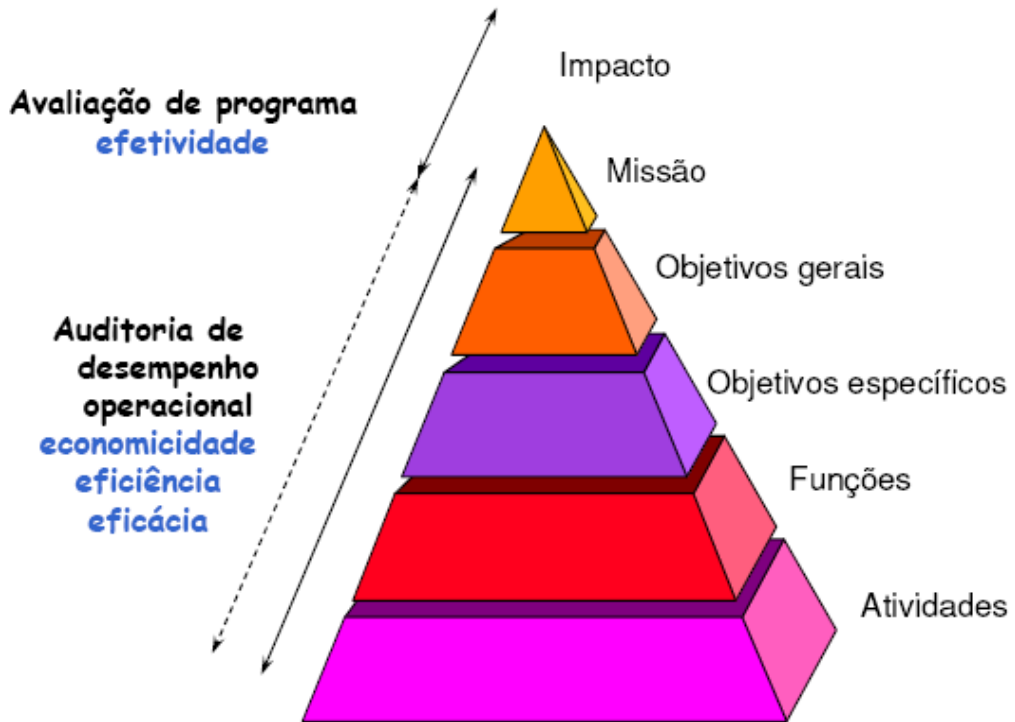
Com os resultados dos trabalhos elabora um documento chamado Matriz de Achados, que é o resumo dos resultados obtidos dessa fase do trabalho.

Os resultados são apresentados e discutidos nos Painéis de Referência realizados pelo Tribunal com a participação de representantes de grupos de interesse, como o Controle Interno, a Sociedade Civil, etc. Nessas ocasiões busca-se verificar a consistência da proposta de auditoria, bem como a relevância e adequação das conclusões (achados de auditoria) e propostas de recomendações. As sugestões dos participantes são incorporadas à versão final, quando cabíveis, das respectivas matrizes e apresentadas à consideração dos gestores dos programas.

Concluída a análise dos dados, elabora-se o relatório preliminar, a ser submetido ao gestor público para comentários. Posteriormente é apreciado o relatório final pelo Tribunal, quando se dá ampla publicidade, visando promover o controle social das ações governamentais, contribuindo para aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização da comunidade no acompanhamento e na apreciação dos objetivos, da implementação e dos resultados das políticas públicas.

O alcance das auditorias de programas pode ser visualizado através do desenho apresentado abaixo, onde consta claramente que estaria adstrito ao impacto das ações do Governo na população alcançada pelo programa implantado.

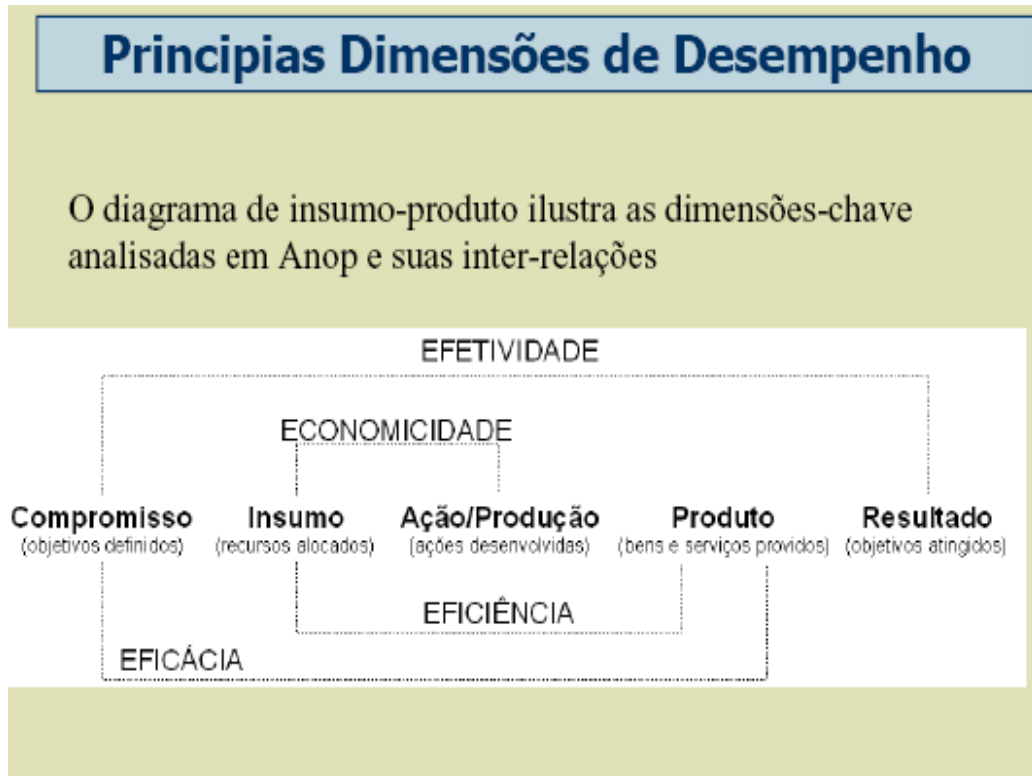
Figura 2 - Ciclo de atividades da Auditoria de Natureza Operacional



(Serpa, 2006)

A figura abaixo nos dá uma dimensão dos fatores abrangidos pelas auditorias de natureza operacional (de desempenho e de programa):

Figura 3



(Serpa, 2006)

A avaliação de programa visa examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais. Visa apurar em que medida as ações implementadas produziram os efeitos pretendidos pela administração, é, via de regra, mais ambiciosa em relação à análise dos objetivos e dos resultados da intervenção governamental.

A auditoria de desempenho operacional focaliza o processo de gestão, enquanto a avaliação de programa prioriza os efeitos produzidos pela intervenção governamental. No primeiro caso, investiga-se o funcionamento dos programas e projetos e o cumprimento de metas quantificáveis, como, por exemplo, o número de escolas construídas, de vacinas aplicadas, de servidores treinados ou de estradas recuperadas em relação ao previsto nos planos de governo ou na legislação específica. No segundo, deve-se agregar à análise dimensões que permitam à equipe pronunciar-se, por exemplo, sobre a redução da evasão escolar, a qualidade dos serviços prestados pela administração ou a redução dos índices de acidentes no trânsito.

É importante fazer a distinção entre essas duas abordagens, uma vez que o cumprimento de uma meta física ou a disponibilidade de um serviço pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para que determinado problema seja efetivamente resolvido ou para que determinada necessidade seja atendida. Muitas vezes, o efeito esperado pode não ocorrer ou ser insignificante.

Além do mais, uma intervenção governamental específica pode provocar efeitos inesperados, tanto negativos, quanto positivos. Nas duas situações, ao proceder a uma avaliação de programa, deve-se buscar identificar as relações de causa e efeito subjacentes aos fenômenos observados, procurando identificar os efeitos atribuíveis exclusivamente ao programa ou projeto. Assim, deve-se verificar em que medida os efeitos observados, intencionais ou não, foram causados por essa intervenção específica.

Embora a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa possam ser realizadas de maneira independente, as informações produzidas em cada uma delas proporcionam uma análise completa da atuação governamental, tanto em relação aos aspectos operacionais, quanto em relação ao impacto das ações implementadas. Nesse sentido, as duas abordagens da Auditoria de Natureza Operacional podem ser entendidas como complementares.

2.2 - AUDITORIA DE DESEMPENHO OPERACIONAL

Como vimos anteriormente, a auditoria de desempenho operacional está voltada para o exame da ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia e tem como objetivo verificar como as entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos. Procura verificar os motivos para as práticas anti-econômicas e ineficientes, bem como verificar o cumprimento das metas previstas. Portanto, o foco da auditoria de desempenho operacional é o processo de gestão nos seus vários aspectos de planejamento, de organização, de procedimentos operacionais e de acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas.

Ao se realizar uma auditoria de desempenho operacional é utilizado três abordagens, de acordo com o problema e as questões que se pretende examinar: análise da estratégia organizacional, análise da gestão e análise dos procedimentos operacionais.

A primeira abordagem, análise da estratégia organizacional, envolve, basicamente, o cumprimento da missão definida em lei, a adequação dos objetivos estratégicos às prioridades de Governo, a identificação dos principais produtos, indicadores de desempenho e metas organizacionais; a identificação dos pontos fortes e fracos da organização, e das oportunidades e ameaças ao desenvolvimento organizacional;

A segunda abordagem, denominada análise da gestão, abrange a adequação da estrutura organizacional aos objetivos do órgão ou entidade, a existência de sistemas de controle adequados, destinados a monitorar, com base em indicadores de desempenho válidos e confiáveis, os aspectos ligados à economicidade, à eficiência e à eficácia. Verifica também o uso adequado dos recursos humanos, instalações e equipamentos voltados para a produção e prestação de bens e serviços na proporção, qualidade e prazos requeridos.

A terceira abordagem, análise dos procedimentos operacionais, está voltada para o exame dos processos de trabalho e pode envolver a análise da existência de rotinas e procedimentos de trabalho documentados e atualizados, o cumprimento das práticas recomendadas pela legislação para aquisição de bens e serviços, a adequação das aquisições no que se refere aos prazos, à quantidade, ao tipo, à qualidade e aos preços, a guarda e manutenção dos bens móveis e imóveis.

Assim, temos:

Figura 4



(Serpa, 2006)

2.3 - A QUESTÃO DA CAUSALIDADE

Segundo Cano (2006, pg. 13) é importante observar na auditoria, quando da análise para verificar se determinado programa atingiu ou não os objetivos pretendidos, a questão da causa, ou seja, o que levou aquela situação? Seria realmente reflexo da execução do programa governamental ou não? Se o resultado foi positivo foi devido ao programa implementado, ou completamente alheio ao mesmo? E se não houve mudanças foi porque o programa falhou?

Basicamente, a avaliação de um programa social tem por finalidade determinar se o programa atingiu ou não os objetivos previstos. Em outras palavras, trata-se de comparar as dimensões relevantes em dois momentos do tempo, antes e depois da intervenção, para comprovar se esta provocou a mudança esperada. Porém, mesmo que a mudança tenha acontecido na direção prevista, isso não garante automaticamente que ela seja causada pelo programa. Isso porque as dimensões consideradas não são estáticas, podendo receber influência de uma série de fatores. Assim, o importante é determinar a causa das mudanças. Por outro lado, se não houve mudanças, cumpre também determinar a causa da estabilidade, pois pode acontecer que o programa tenha surtido efeito positivo, mas que foi anulado pela influência de outros elementos que nada têm a ver com o programa.

3 - A ORIGEM DAS AVALIAÇÕES DE PROGRAMAS

Segundo Cano (2006, pg. 27) a origem das avaliações dos programas sociais começaram a se firmar como disciplina com o trabalho de Donald Campbell a partir da publicação em colaboração com Julian Stanley, em 1963 do texto *Desenhos experimentais e quase-experimentais para a pesquisa sobre o ensino*.

No texto de 1963, Campbell e Stanley prestam homenagem a dois autores pelo seu trabalho pioneiro. O primeiro é o famoso estatístico Fisher, que no seu livro de 1925, *Métodos estatísticos para trabalhadores de pesquisa*, e a partir de seus trabalhos em agronomia assentou as bases do procedimento experimental contemporâneo e firmou a importância da aleatorização para garantir a igualdade inicial entre os grupos experimental e de controle. O segundo é McCall, que em 1923 publicou *Como experimentar em educação*.

Calmon (1999, pg. 09) apresenta a avaliação de programas dividida em três estágios:

- 1º Estágio – A busca do rigor científico (iniciado na década de 60)
- 2º Estágio – Ênfase na utilização e no pragmatismo (iniciado na década de 70)
- 3º Estágio – Integração de técnicas conforme o contexto (iniciado na década de 90)

a) A BUSCA DO RIGOR CIENTÍFICO

Calmon (1999, pg. 09) ressalta como duas principais características dessa fase a preocupação com a resolução dos principais problemas sociais e a aplicação rigorosa de métodos científicos:

Destacam-se, nessa fase, os trabalhos de Michael Scriven e Donald Campbell [Shadish et alii, 1995, p. 69-170]. As contribuições de Scriven (1967, 1969, 1973) foram marcantes em dois aspectos. Primeiramente, ele criou uma tipologia para a teoria de avaliação e introduziu alguns conceitos e termos fundamentais, tais como a distinção entre *formative evaluation* (realizada com o intuito de gerar feedback para melhoria do programa ou do objeto da avaliação) e *summative evaluation* (que visa julgar o mérito do programa).

(...)

Uma característica fundamental desse primeiro estágio é a preocupação com a validade dos instrumentos de pesquisa e com a ausência de viés ou ambigüidade na interpretação dos experimentos. Assume-se que a avaliação, se adequadamente conduzida, constitui importante instrumento de feedback, e que os seus resultados são automaticamente utilizados pelos decisores, administradores e formuladores de políticas.

b) ÊNFASE NA UTILIZAÇÃO E NO PRAGMATISMO

Na segunda fase, Calmon (1999, pg. 12) lembra a importância dos trabalhos de Carol Weiss, Joseph Wholey e Robert Stake, salientando que “na prática, as informações geradas pelas avaliações nem sempre eram utilizadas adequadamente pelos decisores, e não produziam, necessariamente, melhoria do desempenho dos programas”.

Dessa forma o foco dos trabalhos do segundo estágio é direcionado para a utilização pelos gestores das informações e recomendações provenientes dos estudos de avaliação na melhoria dos resultados dos programas. Foi nesse estágio que surgiu o debate sobre a utilização de técnicas de avaliação quantitativas versus qualitativas, na avaliação de programas.

c) INTEGRAÇÃO DE TÉCNICAS CONFORME O CONTEXTO

O terceiro estágio surge como um resumo dos estágios anteriores, tendo os trabalhos de dois teóricos se destacado nesse período: Lee J. Cronbach e Peter Rossi (Calmon, 1999, pg. 13). Um consenso que surgiu nesse estágio é de que os programas são afetados politicamente:

Baseando-se fortemente em Carol Weiss, James March e Charles Lindblom, Cronbach e seus seguidores descrevem de forma convincente e completa os programas sociais e os contextos sociais pelos quais são implantados. Para eles, a avaliação é parte do estudo das políticas. Nenhum programa merece ser avaliado a não ser que se procure averiguar como os grupos interessados o aprovaram, influenciaram a sua concepção, o implementaram e monitoraram, e ajudaram a modificá-lo nos planos federal, estadual e municipal. Todas as teorias de avaliação requerem fundamentação nas realidades política e administrativa, que criam, mantêm e restringem cada programa.

4 – TCE's QUE ADOTARAM A AUDITORIA DE PROGRAMAS

Já em 1977 no IX Congresso Mundial dos Tribunais de Contas, realizado em Lima (Peru), de acordo com Araújo (2004, pg. 43), já se demonstrava a preocupação com a questão das auditorias operacionais, como segue:

O volume de recursos financeiros aplicados e a importância dos objetivos a alcançar para o bem-estar dos respectivos países determinam que se deve evitar todo gasto inútil e antieconômico; portanto, os organismos de controle deverão estender seus exames para além da auditoria financeira, a fim de penetrarem na auditoria operacional, condizente com a eficiência, economia e efetividade.

Em um Fórum do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios – PROMOEX, realizado em Pernambuco em dezembro de 2006, foi divulgado que através de pesquisa junto a trinta e três tribunais de contas do país foi verificado que vários TCs estão realizando auditorias de natureza operacionais. Segundo tal pesquisa do total, quatorze já realizaram tal auditoria, enquanto que dezenove não. Entre os quatorze, nove dos Tribunais informaram que a fazem com regularidade, enquanto cinco fazem excepcionalmente. Apesar disso através de pesquisa aos sites de diversos TCs verificamos as auditorias de programas ainda são incipientes no país, ou são pouco divulgadas.

O TCU atuou como precursor na utilização da Auditoria no Brasil. De acordo com informações disponibilizadas pelo Tribunal:

Desde 1998 foram realizadas 52 auditorias em diversas áreas de governo. Os primeiros trabalhos trataram de aspectos administrativos. Nos anos seguintes, buscou-se avaliar programas de governo com ênfase no exame da qualidade da prestação dos serviços e na sua capacidade de contribuir para a solução dos problemas sociais identificados (www.tcu.gov.br)

Foram adotadas algumas medidas pelo TCU para possibilitar tal trabalho, conforme Serpa (2006), quais sejam:

- ✓ ÊNFASE NA ESPECIALIZAÇÃO
- ✓ ESTABELECIMENTO DE METAS E PRIORIDADES
- ✓ RACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE INSTRUÇÃO DE CONTAS
- ✓ INFORMATIZAÇÃO DO ENVIO DAS CONTAS AO TCU
- ✓ ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Segundo Serpa (2006), para melhor acompanhar os trabalhos de auditoria de programa foi criada a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG, que teria como missão:

- 1) Avaliar programas de governo de abrangência nacional ou regional mediante a realização de Auditorias de Natureza Operacional – Anop;
- 2) Desenvolver e disseminar métodos, técnicas e padrões de Anop;
- 3) Prestar apoio técnico para as Secretarias de Controle do TCU;
- 4) Acompanhar e consolidar os resultados do monitoramento das avaliações de programas.

Figura 5 – Organograma Controle Externo TCU



(Serpa, 2006)

Para desenvolver as capacidades técnicas foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica entre os Governos do Brasil e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda e executado pelo Tribunal de Contas da União e o Department for International Development – DFID.

O chamado Projeto CERDS, que é um Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS, tem como objetivos:

- ✓ Avaliação de programas voltados para a superação da pobreza e da desigualdade social no país;
- ✓ fortalecimento do controle social;
- ✓ aproximação com a sociedade civil;

Em 2006, foram apreciados pelo Plenário do TCU nove auditorias em programas do Governo Federal das áreas de Saúde, segurança, assistência social, educação e transportes, demonstrando que esse tipo de auditoria é de difícil abordagem e que exige um exame muito mais aprofundado dos assuntos escolhidos.

Segundo Serpa (2006, pg. 46) a adoção das auditorias de programas pelo TCU foi muito benéfica do ponto de vista institucional, pois:

Somente em 2004 foram publicadas cerca de 50 matérias jornalísticas sobre avaliações do TCU em jornais de circulação nacional; O TCU passou a presidir o sub-comitê de auditoria operacional da INTOSAI; O TCU integra o Grupo Técnico de Coordenação da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile; Interesse de financiadores internacionais em novos projetos de disseminação de Anop no Brasil e no Mercosul.

Nos Estados, observamos que Tribunal de Contas do Pernambuco iniciou a implantação das Auditorias de Natureza Operacional – ANOP, em 2001, efetivando o sistema em 2004 (www.tce.pe.gov.br).

O TCE-PE de acordo com o apresentado no II Encontro de Auditoria Operacional, ocorrido em Pernambuco em dezembro de 2006, realizou até o exercício de 2006 um total de nove auditorias. Tal trabalho foi iniciado em 2003 com a auditoria piloto “Projeto de Combate à Pobreza Rural”.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE passou a integrar o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS, projeto de cooperação técnica com o Tribunal de Contas da União - TCU e o Ministério para Desenvolvimento Internacional - DFID do Reino Unido, já comentado.

O TCE-BA também participa do projeto CERDS e vem realizando auditorias de programas, similar em sua essência às realizadas pelo TCU:

O enfoque da Auditoria Operacional, nos moldes adotados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, assemelha-se àquele referente à Auditoria de Natureza Operacional do TCU, pois, embora este contemple a mencionada divisão em duas modalidades - Desempenho Operacional (economicidade, eficiência e eficácia) e **Avaliação de Programa** (efetividade), ambas abrangem os critérios considerados na Auditoria Operacional por este TCE. (www.tce.ba.gov.br)

O TCE-BA de acordo com o apresentado no II Encontro de Auditoria Operacional, ocorrido em Pernambuco em dezembro de 2006, realizou no período de 2000 a 2006 um total de seis auditorias de programas.

Destacamos que na pesquisa realizada não detectamos informações acerca da realização de auditorias de programas pelo TCE-RJ, nos moldes apresentados pelo Manual de Auditoria do TCU, no entanto no que concerne às auditorias de desempenho operacionais já há alguns trabalhos sendo desenvolvidos. Cremos que ainda não há uma vasta penetração por parte da fiscalização e apresentação dos resultados à sociedade, todavia alguns trabalhos podem ser destacados, como a auditoria de desempenho operacional que analisou o projeto de despoluição da Baía da Guanabara, realizada no período de 01/03 a 05/04/06 e a auditoria na coleta e destinação final dos resíduos sólidos.

5 - PROMOEX

A definição do PROMOEX consta do Regulamento Operacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, de 26/09/05 (ANEXO 1):

É um programa, dividido em duas fases de três anos, de projetos múltiplos que serão executados de forma descentralizada pelos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (TCs), sujeitos a uma coordenação e supervisão centralizadas, em nível nacional, por meio da Direção Nacional do PROMOEX integrante da Unidade de Coordenação de Programas, da Secretaria Executiva do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (DNP/UCP/MP). O objetivo central do PROMOEX consiste em fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, que incluirá a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

A estrutura do Programa foi assim dividida:

Os componentes e atividades do Programa estão agrupados da seguinte forma:
Fortalecimento e integração dos Tribunais de Contas no âmbito nacional:

- a) Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os Tribunais de Contas e destes com o Governo Federal.
- b) Redesenho dos procedimentos de controle externo, contemplando, inclusive, o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- c) Desenvolvimento de Políticas e de Gestão de Soluções Compartilhadas e de Cooperação Técnica (de TI e outras).

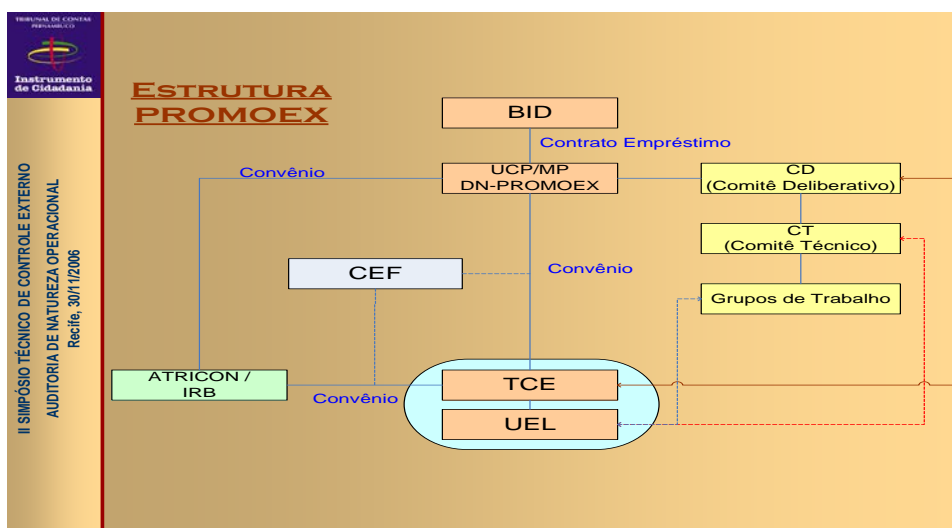
Modernização dos TCs:

- a) Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais com os outros poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade civil.
- b) Integração dos Tribunais de Contas no ciclo de gestão governamental.
- c) Redesenho e implementação de novos métodos, técnicas e procedimentos de controle externo.
- d) Planejamento Estratégico e Modernização Administrativa.
- e) Desenvolvimento de políticas e da capacidade de gestão da tecnologia da informação.
- f) Adequação da Política e da Gestão de Pessoal.

Foram aplicados recursos oriundos do contrato de empréstimo número 1628/OC-BR entre a União e o BID, celebrado em 14/09/05 (Anexo 2).

O orçamento do programa, de acordo com o contrato retro citado, foi fixado em sessenta e quatro milhões de dólares, sendo que desse total o Banco Interamericano financeira trinta e oito milhões e seiscentos mil dólares, através de empréstimo que será quitado em até vinte anos. O que não ficou claro no referido contrato é a taxa de juros que será cobrada, pois a mesma será variável.

Figura 7



(II Encontro Promoex)

De acordo com o divulgado no II Simpósio Técnico de Controle Externo, realizado em Pernambuco em 11/12/06, não foram signatários do comentado programa os Tribunais de Contas dos Estados do Rio de Janeiro, do Acre e de Sergipe. Não obstante, isso não significa que os mesmos não estejam empenhados na modernização das suas atividades de fiscalização.

Trouxemos informações acerca do PROMOEX no presente trabalho porque esse programa traz em seu bojo uma grande preocupação com a disseminação da auditoria operacional nos tribunais de contas do país, sendo uma das metas do programa, que visa a integração técnica dos TCs, previsto no Anexo A do Contrato de Empréstimo do BID (Anexo 3):

Integração dos TCs ao ciclo de gestão governamental. Este subcomponente inclui o financiamento de atividades de capacitação, seminários e desenvolvimento de metodologias para integrar os TCs no ciclo de gestão governamental, incluindo o financiamento de sistemas de planejamento e de análise de responsabilidade fiscal, modelos de controle interno, de auditoria para avaliação de resultados da ação governamental e de relatórios técnicos com recomendações para implantação de políticas.

6 - FATORES A CONSIDERAR NA IMPLANTAÇÃO DAS AUDITORIAS DE PROGRAMAS

De acordo com o apresentado no II Fórum do PROMOEX seriam limitadores à implantação das auditorias de programas pelos TCs os seguintes fatores:

- a) carência de pessoal qualificado para realizar auditoria operacional;
- b) dificuldades para elaboração de indicadores capazes de mensurar os resultados dos programas;
- c) fragilidade dos sistemas de monitoramento para geração de informações tempestivas e confiáveis sobre a execução física e a evolução de indicadores dos programas;

6.1 - SITUAÇÃO DO TCE-RJ

a) No que tange à qualificação dos servidores

O TCE-RJ possui em seu quadro funcional uma diversidade de profissionais, motivados e com grande qualificação profissional. Tal qualificação tem aumentado, tendo em vista os incentivos internos ao aperfeiçoamento constante. Foram realizadas nos últimos três anos diversos cursos promovidos pela Escola de Contas do TCE-RJ em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas.

b) Quanto às dificuldades para elaboração de indicadores capazes de mensurar os resultados dos programas

Tais dificuldades já são encontradas pelos tribunais de contas que já vêm realizando as auditorias recentemente. Poderemos contar com a experiência do TCU e ainda os demais Tribunais Estaduais através de intercâmbios de experiências.

c) fragilidade dos sistemas de monitoramento para geração de informações tempestivas e confiáveis sobre a execução física e a evolução de indicadores dos programas;

Entendemos ser essa questão de grande importância, haja vista que as auditorias de programas dependem de metas, de dados que devem ser elaborados antes da sua execução. Os municípios fluminenses em sua maioria não detêm ainda de uma estrutura que possibilite a aferição de seus programas, nos moldes previstos para o tipo de auditoria. Dessa forma, torna-se mister previamente, treinar os jurisdicionados para a geração de tais elementos.

Acreditamos que inicialmente as auditorias de programas na forma aqui tratada, devam ser realizadas no âmbito do Poder Estadual, onde teremos dados que possam ser trabalhados para a consecução do objetivo da auditoria.

Um limitador que tem dificultado o desenvolvimento das tarefas no âmbito do controle externo do TCE-RJ está no volume de processos que tem tramitado na Corte nos últimos anos, principalmente após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com os dados disponíveis no site do TCE-RJ no exercício de 2006 foi relatado pelo Plenário da Corte de Contas um total de 64.691 processos, sendo realizadas 420 inspeções (auditorias). Em 2007 o Plenário já relatou 54.595 (dados disponíveis em julho/2007).

Cremos que uma forma de tentar reduzir essa quantidade de processos, mantendo-se as análises pertinentes, seria procurar meios para automatizar os procedimentos que possam ser automatizados. Dessa forma teremos disponível a mão-de-obra para aqueles trabalhos que realmente exigem o raciocínio que não pode ser substituído pela tecnologia atual.

CONCLUSÃO

A conclusão a que chegamos após as verificações procedidas foi a da importância da auditoria de programas face às exigências de ajuste por parte dos órgãos públicos, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, é necessário gastar com eficiência, eficácia, com economicidade, mas também com efetividade.

O Controle Externo é instrumento muito valioso para a Administração, que pode servir-se do órgão incumbido dessa atribuição para orientar seus jurisdicionados, buscando trabalhar em parceria com os mesmos.

A disseminação da auditoria de programas representa um ganho para toda a sociedade, pois é através dela que a aplicação dos escassos recursos podem ser melhor planejados e controlados, evitando-se os erros e omissões, propiciando um grande avanço na qualidade do gasto público, pois a tendência é o desperdício ser reduzido substancialmente.

Como comentado neste trabalho, nos últimos anos, vem crescendo a exigência social por um Estado capaz de atuar nas demandas sociais. Hodiernamente a sociedade está mais consciente de seus direitos. Os controles até então realizados pelos Tribunais de Contas se mostram pouco efetivos, sendo um dos muitos desafios da fiscalização pública acompanhar a gestão do dinheiro público de forma mais eficaz e ágil no atendimento das demandas sociais, fazendo com que a sociedade reconheça nos mesmos um garantidor da eficiência e qualidade do serviço público.

Nunca é demais ressaltar que vivemos numa época de profundas transformações, em que o Administrador Público deve buscar aprimorar seus mecanismos de gestão e controle. Uma época em que os modernos conceitos de administração devem ser observados e buscados tenazmente pelo gestor da coisa pública, visando a boa e correta aplicação dos escassos recursos.

8 - BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Inaldo da Paixao Santos Araujo, **Introdução à auditoria operacional** – Editora FGV, 2ª edição, 2004
- CALMON, Kátya Maria Nasiaseni, **A Avaliação de Programas e a Dinâmica da Aprendizagem Organizacional** - Planejamento e Políticas Públicas nº 19 - Junho de 1999
- CANO, Ignácio, **Introdução à avaliação de programas sociais** – Editora FGV- 3ª edição. 2006
- Constituição Federal de 1988
- CUNHA, Armando et al, **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público** – Editora FGV, 2005
- DA CRUZ, Flávio. **Auditoria Governamental**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- Fórum do PROMOEX, Auditoria Operacional, realizado em Pernambuco em 2006
- Lei Federal nº 4.320/64
- Lei Federal nº 101/00
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Responsabilidade Fiscal**, Belo Horizonte, Editora Del Rey – 2000
- MURTA, Cláudio Martinelli et al , **Auditoria Operacional dos Serviços de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos**, Pernambuco, X SINAOP - 2005
- Revista TCE RJ Noticia nº 55 Dez/2006
- Regulamento Operacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – 26/09/05
- Serpa, Selma M Hayakawa Cunha, **Avaliação de Programas de Governo - A experiência do Tribunal de Contas da União**, 2006 – Brasília
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. Brasília: TCU, Coordenadoria de fiscalização e controle, 2000.
- www.tce.rj.gov.br
- www.tcu.gov.br
- www.tce.pe.gov.br
- www.tce.ba.gov.br