

AValiação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: Fundamentos, Práticas e a Experiência Nacional e Internacional

Edilberto Carlos Pontes Lima¹
Gleison Mendonça Diniz²

RESUMO

Este capítulo faz uma análise da atuação dos Tribunais de Contas quanto à avaliação de políticas públicas. As auditorias operacionais ou de desempenho realizadas pelos Tribunais de Contas – órgãos de controle externo – abrangem diversas áreas, programas e órgãos governamentais, gerando determinações e recomendações aos órgãos avaliados. Proceceu-se uma revisão acerca dos aspectos e das aplicações de auditorias operacionais nos contextos internacional e nacional. Por fim, discorreu-se quanto à realização de auditorias operacionais no Brasil, especificamente nas áreas de saúde, educação, segurança pública e infraestrutura.

Palavras-chave: políticas públicas; Tribunais de Contas; auditoria operacional.

ABSTRACT

This chapter analyzes the performance of the Account Courts in the evaluation of public policies. The value for money or performance audits performed by the Account Courts – external control bodies – cover several areas, programs and government agencies, generating determinations and recommendations to the institutions evaluated. A review was made of the aspects and applications of performance audits in the international and national contexts. Finally, it was discussed the accomplishment of operational audits in Brazil, specifically in the areas of health, education, public security and infrastructure.

Keywords: public policies; Account Courts; performance audit.

JEL: M42; L38.

1. Pós-doutor em democracia e direitos humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB). Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). *E-mail:* <pontes.lima@tce.ce.gov.br>.

2. Pós-doutor em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em administração de empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Analista de controle externo do TCE-CE. *mail:* <gleison.diniz@tce.ce.gov.br>.

1 INTRODUÇÃO

O âmbito de atuação dos Tribunais de Contas não se restringe aos aspectos legais e financeiros, mas abrange a própria operação dos órgãos públicos no exercício de suas atividades finalísticas. A Constituição Federal (CF) expressamente estabeleceu tal competência para avaliar políticas públicas. É, obviamente, uma atividade em que essas instituições não agem com exclusividade (como no caso de julgamento de contas), uma vez que institutos de pesquisa, universidades e qualquer entidade ou pessoa pode avaliar determinada política pública.

A especificidade do Tribunal de Contas é que ele faz determinações e recomendações aos órgãos avaliados. Determinações nos casos em que certos dispositivos legais estejam sendo desobedecidos e recomendações quando, embora não haja obrigatoriedade legal para se realizar certo procedimento, o Tribunal de Contas avaliar a oportunidade de adotá-lo. E, ao fazê-lo, a responsabilidade do gestor em não adotar determinada recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) – no caso de gestor federal – ou de um Tribunal de Contas Estadual (TCE) – no caso de gestor estadual – aumenta muito. Ele tende a ter que justificar com bastante cuidado a não adoção de recomendação do órgão de controle, notadamente se os resultados finalísticos não forem satisfatórios. Ou seja, não se trata de mera sugestão, como a que um instituto de pesquisa procede após avaliar determinada política, mas de um documento emitido por órgão de controle que, se não chega, nesses casos, a ter força cogente, obriga os gestores a terem muito mais cuidado para fundamentar a razão de não se adotar as recomendações.

Os Tribunais de Contas são instituições muito particulares. Como o nome indica, são órgãos que realizam julgamentos, por isso são tribunais. Julgam contas, aplicam sanções. Mas, ao contrário dos tribunais do Poder Judiciário, também são órgãos de fiscalização. Por isso agem por impulso próprio, ao contrário do Poder Judiciário, que só atua após provocação das partes ou do Ministério Público. Assim, o Tribunal de Contas pode de ofício avaliar qualquer programa ou órgão governamental que entenda conveniente, respeitando as especificidades de competência da União e dos estados e municípios.

Essa atribuição tem sido exercida com bastante desenvoltura. Registram-se dezenas de auditorias operacionais realizadas todos os anos pelos diversos Tribunais de Contas do país. Têm sido avaliados programas de transporte escolar, de merenda escolar, de qualidade de atendimento de serviços de saúde, de segurança pública, de funcionamento do sistema prisional, entre inúmeros outros.

Nem todos os países seguem o modelo de Tribunal de Contas como órgão de controle externo. Os de origem anglo-saxá adotam controladorias gerais, órgãos eminentemente de auditoria, sem competência para realizar julgamentos e aplicar sanções.

A experiência de auditorias operacionais ou de desempenho (*performance audit*) inicia-se com eles, mas foi estendida para os países que adotam o modelo de Tribunais de Contas, como Portugal, França e Brasil, por exemplo.

Analisa-se, a seguir, em mais detalhes, os fundamentos jurídicos da avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas brasileiros, as dimensões avaliadas e os instrumentos disponíveis. Por fim, apresentam-se algumas experiências internacionais.

2 O FUNDAMENTO JURÍDICO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Artigo 71 da CF estabeleceu as competências do TCU e o Artigo 75 as estendeu para os TCEs, cujas respectivas constituições devem seguir, no que couber, o determinado para o TCU. Diz, entre outras atribuições, o Artigo 71, inciso IV, da CF, que compete ao TCU:

realizar, *por iniciativa própria*, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, *inspeções e auditorias de natureza* contábil, financeira, orçamentária, *operacional* e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (Brasil, 1988, Artigo 71, inciso IV, grifos dos autores).

O Artigo 70 da CF estabelece que a fiscalização engloba as dimensões da legalidade, da economicidade e da legitimidade. Não basta, portanto, avaliar que determinado gasto público está em conformidade com a legislação, mas cabe verificar se está em sintonia com critérios de economia e se atende a anseios legítimos.

É claro que há sempre espaço para discricionariedade do gestor público, sendo vedado ao órgão de controle substituí-lo na tomada de decisões. Tais decisões, contudo, terão que ser devidamente fundamentadas, não apenas na lei que autoriza a despesa, mas no atingimento de objetivos que atendam ao interesse público, o que lhes confere legitimidade, e que os meios utilizados para alcançar essa finalidade foram os mais adequados *vis-à-vis* a outros meios disponíveis, justificando-se a economicidade.

Com isso, se não há nem poderia haver a superação do administrador público pelo órgão de controle, busca-se afastar o administrador público arrogante, que toma decisões idiossincráticas, amparadas muitas vezes em autorizações legais genéricas. O administrador público, ao contrário, deve tomar decisões que levem em conta a agregação de valor para a sociedade (*value for money*), decisões devidamente amparadas nas melhores técnicas, que avaliem custos e benefícios.

O papel dos Tribunais de Contas, por meio de auditorias operacionais devidamente autorizadas pela Carta da República, é avaliar se tais parâmetros estão sendo seguidos.

3 AUDITORIA OPERACIONAL: DEFINIÇÃO

O Tribunal de Contas da União Europeia traz, em seu *Manual de Auditoria de Desempenho*, uma definição que corresponde ao que os Tribunais de Contas também procuram fazer no Brasil em termos de auditoria operacional.³

A performance audit is an independent, objective and reliable examination of whether undertakings, systems, operations, programmes, activities or organisations are operating in accordance with the principles of economy, efficiency and effectiveness, and whether there is room for improvement (Europe, 2015, p. 7, grifos dos autores).

Nessa definição, destaca-se que a auditoria deve ser independente, objetiva e confiável. Não pode ser o próprio interessado, portanto, que deve proceder à auditoria ou órgãos subalternos ou despreparados tecnicamente, sob pena de não se atingirem os objetivos de independência, objetividade e confiabilidade. Note-se ainda que a definição destaca se as avaliações sobre as ações, os sistemas, as operações, os programas e as atividades operam de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

O TCU adota definição quase idêntica.

Auditoria operacional (ANOp) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (Brasil, 2010, p. 11).

A economicidade e a eficiência são estreitamente relacionadas. Para atingir a primeira, deve-se observar se os custos dos meios utilizados para atingir determinados fins foram os mais baratos. Claro que não se pode comparar custos se as finalidades são distintas ou se a qualidade dos produtos e serviços alcançados é diferente. A eficiência, por sua vez, relaciona-se também a custos, mas incorpora com mais ênfase o fator tempo. Determinada atividade ou programa será mais eficiente se entregar certo produto ou serviço com o menor custo possível e no menor tempo. Embora a variável tempo possa ser incorporada ao custo, ela é tratada separadamente para realçar sua importância.

Na economicidade, a auditoria avalia se não existiriam outros meios de obter o mesmo produto ou serviço com custos mais baixos. Nesse sentido, analisa-se não só a higidez do procedimento de contratação, mas se a escolha por determinado meio foi a mais adequada do ponto de vista de custo, isto é, se não existiriam outros meios que atingiriam o mesmo objetivo a um custo menor. Além disso, busca-se investigar se os custos são devidamente monitorados ao longo do processo de execução da despesa.

3. Essa definição é idêntica à utilizada pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) em seu manual *Fundamental Principles of Performance Auditing*, em International Standard of Supreme Audit Institutions (Issai 300) (Intosai, 2015).

Avalia-se também se os próprios produtos e serviços escolhidos para alcançar determinado objetivo de política pública são os mais adequados do ponto de vista de custo. Por exemplo, se o objetivo de determinada política é diminuir a taxa de desemprego entre jovens e o produto escolhido para tal fim foi o treinamento presencial com quarenta horas por semana, a auditoria pode avaliar se um treinamento a distância não teria o mesmo resultado, mas a um custo menor.

A eficiência, como afirmado, relaciona-se muito proximamente à economicidade. Como se nota, ambas trazem o conceito de produtividade aos programas, às atividades e às ações dos órgãos auditados, de forma a associar os resultados alcançados pela política pública aos insumos utilizados.

A eficácia, por sua vez, relaciona-se à entrega propriamente dita do produto ou serviço. Um projeto ou atividade será eficaz se consegue prover bens ou serviços conforme foi planejado. Já a efetividade relaciona-se mais ao alcance dos objetivos governamentais. Não se trata apenas do produto ou serviço entregue, mas do objetivo de política alcançado. Por exemplo, se um programa propõe-se a contratar cem novos professores para aumentar em 10% a pontuação dos alunos no *Programme for International Student Assessment (Pisa)*, da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, a eficácia do programa será medida pela contratação dos professores e a efetividade pela nota dos alunos no exame em questão.

Nesse campo, a auditoria do Tribunal de Contas avalia se os objetivos estavam bem definidos, se os produtos e os resultados esperados eram factíveis, se os meios disponíveis eram adequados, se os fatores externos foram devidamente considerados, se elementos não esperados influenciaram os resultados, de forma a ter evidências da eficácia e da efetividade das ações e dos programas auditados.

Em uma auditoria da efetividade da reforma de um programa que vise assegurar a sustentabilidade de um sistema previdenciário, por exemplo, verificam-se os benefícios pagos, as alíquotas cobradas, a legislação de regência, as possibilidades de alteração, os riscos envolvidos, de forma a avaliar se certas premissas inicialmente previstas não subestimavam dificuldades operacionais e políticas, se os riscos foram devidamente avaliados, se efeitos negativos da reforma implementada não foram subestimados, entre outros itens, de forma a mensurar quão próximos os resultados ficaram do que foi projetado, identificando ainda as oportunidades de melhoria.

As quatro dimensões da auditoria operacional buscam, portanto, medir se os objetivos de política são alcançados de acordo com os meios planejados, e se tais meios foram os de menor custo entre os existentes, bem como se alcançaram tais objetivos no menor tempo possível.

O último ponto que a definição destaca é a possibilidade de espaço para melhorias. Daí que a auditoria operacional não se limita a apontar problemas, mas faz recomendações aos responsáveis pela política pública. Recomendações, como destacado, com força quase obrigatória, porquanto os responsáveis por executar as respectivas políticas públicas devem apresentar justificativa bastante detalhada caso não as adotem, sob pena de responsabilidade ao tomarem decisões que não respeitaram o princípio da economicidade, por exemplo.

As determinações, por sua vez, são de adoção obrigatória pelos órgãos auditados, uma vez que decorrem de exigência legal. Nesses casos, a própria lei estabeleceu a forma de realização da escolha, cabendo ao gestor decidir apenas pontos em que a lei deixou possibilidades abertas.

4 EXPERIÊNCIAS EM AUDITORIAS OPERACIONAIS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

A auditoria operacional pode ser considerada como uma variação moderna da atividade de auditoria, e seu surgimento coincidiu com a época em que os governos da América do Norte, da Ásia e da Europa Ocidental empenharam-se na adoção de programas de reforma da administração pública.

O termo auditoria operacional começou a ser discutido em 1971 no VII Congresso da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), mas no Brasil sua introdução remete-se à CF de 1988, que atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para sua realização, com impulso pelo movimento do New Public Management (NPM), cujo enfoque central era a transferência e a adaptação dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a diminuição do tamanho da máquina administrativa, a ampliação de sua eficiência e o desenvolvimento de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos (Denhardt e Denhardt, 2007).

Para melhor contextualizar o enfoque das auditorias operacionais, uma revisão acerca de seus aspectos e aplicações no contexto internacional pode contribuir como parâmetro de discussão e análise. A auditoria operacional tornou-se uma ferramenta essencial ao setor público, porém, com o advento do NPM, os seus graus de desenvolvimento diferiram entre os países.

Yetano (2013) realizou um ensaio comparativo sobre a difusão da auditoria operacional em instituições da Alemanha, da Espanha e do Reino Unido com o objetivo de conhecer seu nível de desenvolvimento em âmbito regional e os possíveis fatores que explicam diferenças ou semelhanças. Evidenciou-se que o estilo da administração pública e a orientação das reformas do setor público explicam, em grande parte, a configuração da auditoria operacional, conforme se observa no quadro 1.

QUADRO 1
Diferença de enfoques da auditoria operacional em três países europeus

Reino Unido	O interesse em copiar práticas do setor privado promoveu a criação de "objetos auditáveis" para comparar o desempenho do setor público com a <i>performance</i> "excelente" do setor privado. A introdução de medidas de avaliação de desempenho facilitou o processo de auditoria no Reino Unido, procurando basear-se na experiência técnica, e não na carreira política, como forma de favorecer a independência nas auditorias.
Espanha	Os governos espanhóis envolveram-se na modernização da administração pública com ênfase nas melhorias dos dados contábeis, foco no cliente, implementação de prêmios de qualidade, cartas de serviço e tecnologias de informação. A Comissão da União Europeia vem exigindo que o governo espanhol assuma um controle rigoroso sobre as despesas públicas nacionais, regionais e municipais, a fim de reduzir o déficit orçamentário e estabilizar as finanças, impactando diretamente a avaliação de políticas públicas.
Alemanha	De forma semelhante às instituições espanholas, na Alemanha procurou-se diferenciar aspectos dos setores público e privado para realização de auditorias operacionais. Observa-se ainda que a auditoria de legalidade, baseada no controle da execução orçamentária, tem se sobressaído nas instituições, deixando a auditoria operacional em segundo plano, ou seja, com um papel marginal.

Fonte: Yetano (2013).

Empiricamente, nos países da OCDE, os conceitos de auditoria operacional são diversos, ao considerar os órgãos de auditoria executores e as óticas contemporâneas de avaliação de políticas públicas. Geralmente, os órgãos de auditoria enfrentam duas questões estratégicas importantes quanto às auditorias operacionais: a) revisar seus estilos de auditoria para realizar as avaliações de políticas públicas; e b) ajustar sua forma de trabalho para sugerir melhorias nas organizações auditadas (Barzelay, 1997).

O Government Accountability Office (GAO) é o órgão responsável pela auditoria, pelas avaliações e pelas investigações do Congresso dos Estados Unidos. O GAO vem realizando um maior volume de recomendações de auditoria operacional a cada ano, e a maioria dessas recomendações é solicitada pelo Congresso. Além disso, ao responder aos pedidos do Congresso, são determinados o escopo e a metodologia para o trabalho, o tempo, a equipe, o conteúdo do produto e a estrutura de gerenciamento. O GAO tem adotado uma série de práticas para equilibrar seu objetivo de responder ao Congresso, mantendo-se não partidário e independente no atendimento dos interesses de longo prazo do povo americano (United States, 2013).

A auditoria operacional é amplamente utilizada na administração pública, embora existam poucas evidências empíricas sobre sua utilidade e contribuição para a *accountability*. Com base em dados de pesquisa de 353 funcionários públicos na Noruega, Reichborn-Kjennerud (2013) analisou as percepções dos auditados sobre a auditoria operacional. Os resultados mostraram que a auditoria operacional foi considerada útil pela maioria dos auditados. Se estes concordassem com os critérios de auditoria e suas avaliações, os relatórios, conseqüentemente, seriam favoráveis à elaboração das prestações de contas. Os achados indicaram que a auditoria operacional pode exercer influência sobre os funcionários públicos, mas a influência depende de como é percebida.

De forma semelhante, Raudla *et al.* (2016) realizaram uma pesquisa com 118 funcionários públicos na Estônia e os resultados mostraram que os auditados percebem a auditoria operacional como útil, mesmo que não leve a mudanças específicas em políticas ou práticas organizacionais. Não foi observado nenhum *trade-off* entre as funções de prestação de contas e a melhoria da auditoria operacional, embora uma porcentagem surpreendentemente baixa dos entrevistados tenha considerado que a auditoria operacional tenha sido usada para responsabilizar a organização auditada por suas ações. Embora os fatores internos ao processo de auditoria – incluindo a experiência dos auditores, a abertura ao diálogo com os auditados e a qualidade do relatório – tenham influenciado a utilidade percebida da auditoria, houve menos influência na adoção de mudanças pelas organizações auditadas. O estudo indicou que, quando os parlamentares prestam atenção à auditoria operacional e quando a atenção da mídia leva ao debate político, a adoção de mudanças recomendadas em seus relatórios é mais provável.

No entendimento de Triantafyllou (2017), as entidades fiscalizadoras superiores (EFS) são instituições fundamentais nas democracias liberais, ao permitirem o controle do exercício do poder do Estado, e devem gozar de um alto nível de independência. Sua relevância ao governo e a avaliação de suas políticas podem ser constatadas pela auditoria operacional.

De acordo com Pollitt *et al.* (2008), a auditoria operacional possui um objetivo mais ambicioso, pois seus executores buscam estabelecer se as políticas, os programas e os projetos públicos são aplicados com respeito à economicidade, à eficiência, à efetividade e à boa gestão. Seu foco é no “desempenho” e a maneira como é conduzida varia em cada país e conforme o tempo. Em consequência disso, a auditoria operacional tornou-se a atividade principal de algumas EFS.

As auditorias operacionais têm fornecido aos governos oportunidades de legitimação do ofício do auditor do setor público, como um agente de prestação de contas independente (Funnell, 2015). Porém, é possível que algumas disfunções possam ser identificadas, como em um estudo resultante de uma auditoria operacional em Cleveland (Ohio), de Radcliffe (2008), ao assinalar que a pressão do governo pode comprometer a independência e a credibilidade da auditoria no setor público, principalmente quando os auditores são indicados. O trabalho sugeriu que estes auditores eram mais cautelosos quanto ao fornecimento de críticas aos gestores públicos e subservientes às pressões políticas do Executivo, seja por esconder fatos desconfortáveis, seja por fornecer relatórios conscientemente tendenciosos a favor do governo. Portanto, “sacrificar-se-ia a verdade” para garantir a influência e a posição do Executivo.

Um estudo de campo longitudinal realizado por Funnell e Wade (2012) com auditores e instituições auditadas do Australian National Audit Office (Anao)

sugeriu que a auditoria operacional ainda seria uma atividade contestada, e sua credibilidade, na prática, ainda precisava ser provada, visto que existiam evidências empíricas e históricas de sua atuação com cunho político, o que poderia ocasionar formas de resistência.

Hoque e Pearson (2018) esclarecem que o Anao estabeleceu três objetivos quanto às suas auditorias operacionais: a) informar objetivamente sobre o desempenho de programas e atividades do governo australiano, incluindo oportunidades de melhoria, programas de auditorias operacionais independentes e relatórios relacionados para a informação do parlamento, do Poder Executivo e do público; b) contribuir para melhorias na administração do governo australiano, identificando e promovendo melhores práticas; e c) contribuir para a profissão de auditoria e o desenvolvimento do setor público a nível nacional e internacional.

Em Taiwan, Fang e Su (2018) observaram que a auditoria operacional encontra-se em um estágio inicial de desenvolvimento. Embora a ideia de fazer uma auditoria com base em critérios de economicidade, eficiência e eficácia tenha sido uma característica prevista em lei desde 1972, a abordagem não se concretizou até 2007. Desde então, o National Audit Office (NAO) realizou grandes esforços para promover a auditoria operacional em Taiwan, como a criação e a publicação de suas diretrizes em 2009, além de iniciar um processo de transferência de mais recursos financeiros e humanos das auditorias financeiras tradicionais para as auditorias operacionais. No entanto, observou-se que a transição para auditorias de desempenho não tem sido uma tarefa fácil, pois envolve não só a formação de pessoal existente e a contratação de novos funcionários com diferentes origens profissionais, mas também a promoção de uma nova cultura organizacional.

A transferência de experiência entre nações vem contribuindo para resultados mais expressivos em auditorias operacionais. Ek (2014) estudou essa questão na Zâmbia, tendo em vista a troca de conhecimento em avaliação de políticas públicas entre o Office Auditor General of Zambia (OAGZ) e o Office Auditor General of Norway (OAGN). O estudo, realizado entre janeiro de 2008 e dezembro de 2013, avaliou até que ponto a transferência de conhecimento do OAGN contribuiu para melhorias em recursos humanos e organizacionais do OAGZ, a fim de melhorar sua capacidade de realizar auditorias de alta qualidade. Entre os achados do estudo, descobriu-se que houve grandes melhorias nos recursos humanos do OAGZ, mas faltava evolução dos recursos organizacionais, pois essa carência colocava em risco a sustentabilidade dos avanços em recursos humanos.

Trivedi (2016) aponta que, cada vez mais, as EFS estão alocando boa parte de seus recursos para realização de auditorias operacionais em entidades governamentais, porém a maioria da literatura existente é oriunda das próprias EFS, sem contemplar trabalhos acadêmicos mais aprofundados que sugeriram novas metodologias.

Bringselius (2018) faz um importante alerta ao mencionar que a ética é cada vez mais reconhecida como uma das várias dimensões importantes do desempenho. No entanto, as auditorias operacionais, tal como são conduzidas pelas EFS, geralmente não incluem essa dimensão. Em vez disso, o foco está no clássico “3 Es” (eficiência, economia e eficácia). A relutância em abordar questões de má conduta ética levou a prática de auditoria das EFS a uma conjuntura crítica, em que a legitimidade dessas auditorias está em jogo. Portanto, a autora sugere que as EFS precisam considerar um quarto “E”, ou seja, associar a ética às auditorias operacionais.

No Brasil, o TCU define a auditoria operacional como o exame independente e objetivo da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (Brasil, 2014a). Portanto, nota-se a inserção de “4 Es”, mas sem menção à dimensão ética.

Considerando uma multiplicidade de abordagens avaliativas de políticas públicas e diferentes perspectivas conceituais e epistemológicas, inserem-se nesse contexto as auditorias operacionais. As experiências brasileiras com as auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas envolvem a avaliação de políticas públicas, programas e atividades governamentais, possibilitando recomendações aos gestores e órgãos executores sobre aspectos de economicidade, da eficiência e da efetividade quanto aos programas implementados em seus governos.

5 AUDITORIAS OPERACIONAIS NO BRASIL: ALGUNS EXEMPLOS

As auditorias operacionais têm ampliado as ações do controle externo exercido pelas Cortes de Contas. Verificam-se, no contexto nacional, iniciativas variadas quanto ao estabelecimento de mecanismos de responsabilização por desempenho, podendo contribuir significativamente para a melhoria da gestão pública. Exemplos de avaliações de políticas públicas no Brasil por meio das auditorias operacionais são registrados na sequência.

O TCU (Brasil, 2015b) realizou uma auditoria operacional em coordenação com outros 29 Tribunais de Contas brasileiros, que teve por objeto a avaliação da qualidade dos serviços prestados de atenção à saúde na esfera do Sistema Único de Saúde (SUS). A auditoria decorreu de um acordo de cooperação celebrado com articulação institucional do TCU, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB). A fiscalização concentrou trabalhos de campo, realizados de forma simultânea em 23 estados e 317 municípios, e seus resultados foram complementados com uma pesquisa eletrônica nacional respondida por 14 Secretarias de Estado de Saúde, 2.577 Secretarias Municipais de Saúde e 175 Gerências Regionais de Saúde. Os principais achados de auditoria identificados pelas equipes participantes referiram-se a três grandes

temas (planejamento; gestão de pessoas; e ações de monitoramento e avaliação) e encontram-se destacados na sequência (Brasil, 2015a):

- a) deficiências, nas três esferas, no levantamento das necessidades de saúde da população, diagnóstico esse necessário para planejar as ações de saúde, entre elas as da atenção básica. As principais fragilidades constatadas foram: *i*) inexistência de diagnóstico contendo as especificidades locais e regionais; *ii*) inexistência de metodologia para a realização do levantamento das necessidades de saúde; *iii*) precariedade na participação das Unidades Básicas de Saúde (UBS) no processo de levantamento das necessidades de saúde; e *iv*) precariedade na participação dos Conselhos de Saúde Municipais no processo de elaboração do planejamento das ações de saúde;
- b) deficiências, nas três esferas, na articulação interfederativa, uma vez que somente dois Estados haviam assinado, à época, o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (Coap);
- c) deficiências, nas três esferas, nos processos de contrarreferência, nos quais os pacientes são reencaminhados às suas origens de acolhimento nas UBS;
- d) deficiências no financiamento tripartite da atenção básica, em especial nas transferências dos entes estaduais aos entes municipais, e na ausência de normativos estabelecendo qual a participação de cada ente federado;
- e) deficiências, nas três esferas, nas ações de capacitação dos profissionais envolvidos com a atenção básica, tanto profissionais de saúde quanto gestores. As principais fragilidades constatadas foram: *i*) inexistência do plano (estadual e municipal) de educação permanente em saúde; *ii*) carência de diagnóstico fundamentando os planos de educação permanente existentes; *iii*) insuficiência de treinamentos voltados à atenção básica, em especial relacionados à gestão; e *iv*) precariedade na consulta aos profissionais da atenção básica sobre as necessidades identificadas;
- f) deficiências nas ações municipais voltadas à alocação e à permanência dos profissionais envolvidos com a atenção básica, envolvendo, principalmente, precariedade de vínculos contratuais e de condições de trabalho;
- g) deficiências em ações de monitoramento e avaliação da atenção básica, necessárias para que os gestores pudessem confrontar o planejamento e a execução, e adotar medidas corretivas, reordenar rumos ou fortalecer práticas. As principais fragilidades constatadas foram: *i*) insuficiência de equipes de monitoramento e avaliação ou acúmulo de atribuições; *ii*) carência de indicadores para aferir aspectos relacionados à gestão da atenção básica; e *iii*) precariedade da estrutura de tecnologia da informação para realizar as atividades de monitoramento e avaliação.

Outra pesquisa de abrangência nacional na área de saúde foi realizada em 2009. Tratou-se de um produto do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo nos Estados, Municípios e Distrito Federal (Promoex), por meio de seu grupo temático de auditoria operacional. Cerca de 80% dos Tribunais de Contas participantes optaram por avaliar ações da Estratégia Saúde da Família (ESF). Entre os outros temas selecionados pelos demais Tribunais de Contas, encontraram-se: regulação assistencial do SUS; assistência farmacêutica; e serviços de urgência/emergência hospitalar (IRB, 2011). Na sequência são apresentadas algumas recomendações aos gestores, conforme exemplos de temas e subtemas abordados.

1) Saúde da família.

- 1.1) Instrumentos de planejamento em saúde: a) elaborar planos de saúde compatíveis com o Plano Plurianual (PPA), estratégias, ações, objetivos, metas mensuráveis, específicas, com prazos e fonte de recursos definidas, além de indicadores de desempenho; b) promover a participação efetiva de profissionais envolvidos na estratégia, da comunidade e da sociedade civil organizada na elaboração dos planos de saúde; e c) elaborar, de forma sistematizada, a programação anual de saúde com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).
- 1.2) Equipes de saúde da família: a) implementar políticas de estímulo à atratividade e fixação dos profissionais que compõem as equipes de saúde da família, promovendo parcerias com universidades; b) estabelecer piso salarial para os médicos e enfermeiros; c) buscar, no Ministério da Saúde (MS) e nas instituições formadoras, mecanismos da oferta de profissionais com formação em atenção básica, em parceria com as Secretarias Estaduais de Saúde, governos dos estados e Secretarias de Educação; d) regularizar a situação contratual dos profissionais da ESF em observância aos dispositivos constitucionais e legais afetos à realização de concurso público e processo seletivo; e) realizar estudos no sentido de identificar o perfil dos profissionais da ESF quanto às suas necessidades de formação e de atualização e definir planos de capacitação permanente em saúde; e f) promover o treinamento introdutório em saúde da família.
- 1.3) Atendimento à população: a) expandir o número de equipes nos municípios, onde houver necessidade, e recompor as existentes; b) implementar ações visando propiciar condições às equipes para realização de maior número de visitas domiciliares aos beneficiários da estratégia; c) realizar o processo de reterritorialização, redistribuindo a quantidade de pessoas e famílias em conformidade com os limites máximos e os ideais descritos na portaria do MS; d) criar meios eficientes para garantir o cumprimento da carga horária, entre outras.

- 1.4) Controle social: a) oportunizar condições adequadas aos Conselhos de Saúde, seja no fornecimento tempestivo e consistente de informações, seja submetendo à apreciação e à aprovação do Plano de Saúde, para que, como papel de representante da população, possa cumprir sua função de controlador e fiscalizador; b) atuar de forma mais efetiva por meio de formalização de sugestões a serem encaminhadas aos gestores para a resolução de problemas levados às reuniões pelos Conselhos; c) acompanhar e fiscalizar a implementação das melhorias necessárias advindas das sugestões encaminhadas aos gestores; d) adotar mecanismos de formação permanente dos conselheiros; e e) criar e fortalecer os canais institucionais de comunicação entre conselhos, gestores e comunidade.
- 2) Assistência farmacêutica: a) desenvolver ações para melhoria da organização e estruturação do serviço de dispensação de medicamentos; b) melhoria da eficiência no processo de programação e aquisição de medicamentos, reduzindo os períodos de desabastecimento e evitando que os usuários sejam obrigados a adquiri-los com recursos próprios, interromper o tratamento ou ingressar com demanda judicial; e c) realizar ações conjuntas com associações médicas, Conselho Regional de Medicina (CRM), Ministério Público (MP) e Poder Judiciário para a disseminação de informações técnicas sobre os protocolos clínicos e a importância de sua utilização.
- 3) Regulação assistencial: a) garantir que a Programação Pactuada Integrada (PPI) contribua, de fato, para a regulação da produção e dos fluxos assistenciais, e não somente sirva como mecanismo de gestão de recursos; b) garantir o cumprimento dos pactos quanto à contratualização das relações entre gestores públicos e provedores de serviço de saúde; c) ampliar o nível de informatização dos complexos reguladores e adequar o tratamento e a troca de informação entre as centrais de regulação, profissionais de saúde e usuários do SUS sobre a forma organizativa de encaminhamento de pacientes e regulação de fluxos assistenciais; d) definir regras e responsabilidades quanto à distribuição de vagas e critérios de seleção de pacientes para encaminhamento aos serviços ambulatoriais ou hospitalares; e e) prover o registro de informações detalhadas sobre o histórico de solicitação e atendimento recebido pela população e os prazos de atendimento.
- 4) Serviços de urgência e emergência: a) formular planos com a participação efetiva das equipes de saúde, da comunidade e do controle social; b) definir prazos, recursos e indicadores para acompanhamento das diretrizes, dos objetivos e das metas; c) elaborar programações anuais de saúde; d) aparelhar as USFs com equipamentos e insumos para realização das atividades das equipes; entre outras.

Lima (2015) anota, na área de educação, uma auditoria coordenada pelo TCU e 28 TCEs com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, assim como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas desses problemas. As auditorias realizadas ofereceram um diagnóstico sobre: a) a oferta do ensino médio pelos entes governamentais brasileiros, principalmente pelos estados, quanto aos aspectos relacionados à articulação e à cooperação federativa; b) o planejamento da cobertura do ensino médio; c) a gestão e a infraestrutura das unidades de ensino; d) a disponibilidade e a formação de professores; e) a transparência e a fidedignidade das informações; e f) o controle do financiamento do ensino médio (Brasil, 2014b).

Entre os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) para contribuir com a gestão estadual, destacam-se algumas auditorias operacionais nas áreas da segurança pública, educação e infraestrutura, fornecendo um diagnóstico sobre problemas encontrados nesses setores, além de recomendações, conforme são ilustrados nos boxes 1, 2 e 3 (Ceará, 2014).

BOX 1

Diagnóstico sobre problemas e recomendações na área de segurança pública

Área 1: segurança pública

Problema 1

- os policiais do Ronda (policiais integrantes de um grupo especial de trabalho) não estão realizando atividades de policiamento comunitário.

Recomendações à Polícia Militar:

- elaborar estudo de viabilidade econômica para as viaturas cuja garantia oferecida pelo fabricante esteja vencida, de forma a demonstrar a opção mais vantajosa, quais seja: realizar a manutenção ou substituir as viaturas;
- orientar as equipes do Ronda a realizar atividades inerentes à prática do policiamento comunitário;
- provocar, junto à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), órgão estadual gestor do Sistema de Segurança Pública do estado do Ceará, a discussão acerca da necessidade de se adotarem medidas com vistas a agilizar a lavratura dos autos de prisão em flagrante encaminhados pelas equipes do Ronda;
- promover campanhas contínuas para divulgação do Ronda, enfatizando o papel do policiamento comunitário e dos números dos telefones de suas viaturas.

Problema 2

- as Companhias de Policiamento Comunitário (Cias) não dispõem de estrutura física, equipamentos e recursos materiais suficientes e adequados para a execução das atividades de policiamento comunitário.

Recomendações à Polícia Militar elaborar:

- plano de investimento em infraestrutura física adequada para as Cias de policiamento comunitário;
- plano de aquisições periódico para as munições e coletes balísticos, observando os prazos e critérios de validade;
- estudo sobre armamentos letais/não letais e de equipamentos de comunicação individual adequados ao uso dos policiais do Ronda, como também um plano de aquisições;
- plano de aquisições periódico para equipamentos e recursos materiais.

(Continua)

(Continuação)

Problema 3

- as ações formativas não qualificam os policiais do Ronda para o desempenho de atividades de policiamento comunitário.

Recomendação à Polícia Militar:

- elaborar plano anual de capacitação para os policiais do Ronda, que atenda às carências identificadas, especialmente nas disciplinas que tratam da técnica policial militar e prática de tiro.

Fonte: TCE-CE (Ceará, 2014).

BOX 2

Diagnóstico sobre problemas e recomendações na área de educação

Área 2: educação

Problema 1

- dificuldades para elaborar e executar o planejamento anual das escolas.

Recomendações à Secretaria de Educação (Seduc):

- apoiar as escolas na elaboração e na execução do planejamento anual ao:
 - instituir critérios uniformes para a rede estadual de ensino médio que visem subsidiar o planejamento anual na sua elaboração e execução, referenciando-se ao PPP da escola;
 - definir um arcabouço de ações pedagógicas mínimas com vistas a melhorar a qualidade do ensino, os indicadores escolares e as avaliações educacionais;
 - promover capacitações regulares ao corpo técnico da rede estadual de ensino médio, visando prepará-los para elaborar e executar o planejamento anual da escola;
 - uniformizar os instrumentos a serem utilizados na elaboração do planejamento anual.

Problema 2

- o apoio, o monitoramento e a avaliação da Seduc no desempenho da escola e da gestão apresentam fragilidades quanto à tempestividade e à eficácia.

Recomendação à Seduc:

- alocar pessoal suficiente para suprir as atividades de monitoramento e avaliação das escolas.

Problema 3

- a maioria das escolas de ensino médio são construções antigas que, ao longo do tempo, foram sendo adaptadas sem atender aos critérios mínimos necessários, acarretando seu funcionamento em espaços precários.

Recomendações à Seduc:

- apresentar plano de ação para garantir que todas as escolas da rede estadual de ensino médio atendam aos padrões mínimos de infraestrutura no menor tempo possível;
- apresentar plano de ação para implementar medidas de manutenção preventiva e corretiva para conservação das escolas;
- orientar os gestores escolares na formulação e na implementação de mecanismos de conscientização para o uso responsável por partes dos alunos dos bens públicos a eles destinados.

Fonte: TCE-CE (Ceará, 2014).

BOX 3

Diagnóstico sobre problemas e recomendações na área de infraestrutura*Área 3: infraestrutura**Problema 1*

- a escolha das localidades a serem beneficiadas pela ação não contempla critérios de equidade.

Recomendação à Superintendência de Obras Hidráulicas (Sohidra):

- definir e normatizar critérios objetivos e transparentes, subsidiados por diagnóstico da situação de disponibilidade hídrica, pluviometria e acesso aos serviços de abastecimento de água no estado, de modo a promover a equidade no atendimento das populações.

Problema 2

- a operação e a manutenção dos sistemas não ocorrem de forma a garantir sua sustentabilidade.

Recomendações à Sohidra:

Elaborar planos de:

- administração, operação e manutenção que garantam a sustentabilidade dos sistemas, com definição clara dos responsáveis pela operação e pela manutenção;
- educação e conscientização do beneficiário, visando despertar na população sentimentos de valorização e uso racional dos sistemas;
- manejo para aproveitamento sustentável do rejeito oriundo do processo de dessalinização.

Problema 3

- a implementação de pequenos sistemas simplificados de abastecimento de água em comunidades rurais não tem contribuído adequadamente para suprir a carência de água para consumo humano.

Recomendação à Sohidra:

- instalar dessalinizadores nos sistemas que fornecem água salobra naquelas localidades que atendem aos requisitos para implementação da ação.

Fonte: TCE-CE (Ceará, 2014).

Várias outras experiências em auditorias operacionais poderiam ser mencionadas, mas seus registros encontram-se geralmente nos sítios dos Tribunais de Contas brasileiros. Assinala-se que as auditorias operacionais têm desempenhado uma função essencial no guarneamento de informações e recomendações aos gestores e cidadãos no que diz respeito à análise de políticas públicas.

Por fim, torna-se perceptível que os trabalhos realizados por meio das auditorias operacionais vêm proporcionando meios para que os administradores públicos utilizem recomendações para colaborar com o desempenho de suas instituições, facilitar a tomada de decisões, reduzir custos, iniciar ou supervisionar ações corretivas, ajudar os governos a resolver desafiantes problemas locais, nacionais e globais e contribuir, em geral, com o avanço da governança pública.

REFERÊNCIAS

BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance**, v. 10, n. 3, p. 235-260, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/yyhhDk>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

_____. _____. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014a.

_____. _____. **Auditoria coordenada educação: ensino médio**. Brasília: TCU, 2014b.

_____. _____. **Acórdão nº 1.174/2015-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2015a.

_____. _____. **Gestão da atenção básica à saúde no Brasil: auditoria coordenada**. Brasília: TCU, 2015b.

BRINGSELIUS, Louise. Efficiency, economy and effectiveness: but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture. **Public Money & Management**, v. 38, n. 2, p. 105-110, 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Retratos do Brasil: o Ceará na visão do Tribunal de Contas do Estado**. Fortaleza: TCE-CE, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/VuzAJh>>. Acesso em: 6 fev. 2018.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janete Vinzant. **The new public service: serving, not steering**. New York: M. E. Sharpe, 2007.

EK, Maiken Patricia. **Performance auditing in Zambia from a policy transfer perspective**. 2014. Dissertation (Masters) – University of Oslo, Oslo, 2014.

EUROPE. European Court of Auditors. **Performance Audit Manual**. Luxembourg: European Court of Auditors, 2015.

FANG, Kai-Hung; SU, Tsai-Tsu. The development of performance auditing in Taiwan. **ANU Press**, n. 4096, p. 201-219, 2018.

FUNNELL, Warwick. Performance auditing and adjudicating political disputes. **Financial Accountability & Management**, v. 31, n. 1, p. 92-111, 2015.

FUNNELL, Warwick; WADE, Margaret. Negotiating the credibility of performance auditing. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 23, n. 6, p. 434-450, 2012.

HOQUE, Zahirul; PEARSON, Des. Accountability reform, parliamentary oversight and the role of performance audit in Australia. **ANU Press**, n. 4096, p. 175-200, 2018.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Issai 300 – Fundamental Principles of Performance Auditing**. Copenhagen: Intosai, 2015.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. **Auditorias operacionais da área de saúde**. Palmas: IRB, 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015.

POLLITT, Christopher *et al.* **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RADCLIFFE, Vaughan S. Public secrecy in auditing: what government auditors cannot know. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 19, n. 1, p. 99-126, 2008.

RAUDLA, Ringa *et al.* The impact of performance audit on public sector organizations: the case of Estonia. **Public Organization Review**, v. 16, n. 2, p. 217-233, 2016.

REICHBORN-KJENNERUD, Kristin. Political accountability and performance audit: the case of the auditor general in Norway. **Public Administration**, v. 91, n. 3, p. 680-695, 2013.

TRANTAFILLOU, Peter. Playing a zero-sum game? the pursuit of independence and relevance in performance auditing. **Public Administration**, v. 95, p. 1-15, 2017.

TRIVEDI, Prajapati. **Auditing the auditors: evaluating the methodology of performance audits**. Telangana: Indian School of Business, 2016. (Working Paper, n. 2871102).

UNITED STATES. Government Accountability Office. **Performance auditing: the experiences of the United States Government Accountability Office**. Washington: GAO, 2013. (GAO-13-868T).

YETANO, Ana. La difusión de la auditoría operativa en el ámbito regional. Un estudio comparado del Reino Unido, Alemania y España. **Gestión y Política Pública**, v. 23, n. 2, p. 421-464, 2013.